

Pierre Girard

Les projets constitutionnels de Jean Zay

« Les peuples n'ont pas d'autres chefs d'État et d'autres ministres que leurs misères, leurs désirs et leur imbécillité ». C'est par cette citation désabusée d'Anatole France que Jean Zay conclut la notice de *Souvenirs et solitude* qu'il consacre exclusivement aux questions institutionnelles, le 13 janvier 1942¹. Il témoigne ainsi d'un désenchantement caractéristique de la plupart des évocations de la vie publique dans ce livre. Ce dépit passionné a de multiples causes, dont la moindre n'est pas son enfermement, depuis un an, dans la geôle de Riom, après celles de Rabat, de Clermont-Ferrand et de Marseille. Mais il manifeste aussi son scepticisme sur le projet de réforme constitutionnelle dont il vient de prendre connaissance dans sa prison. Est-il pour autant un défenseur des institutions de la III^{ème} République ?

Traditionnellement, le débat sur la modernisation du régime parlementaire vers ce que les constitutionnalistes appellent un régime parlementaire rationalisé et majoritaire apparaît en France en 1934 et aboutit, en 1958, dans la Constitution de la V^{ème} République. C'est le courant de la Réforme de l'État. Les constituants de 1946, parce qu'ils ont établi un régime d'assemblée, un régime conventionnel, sont placés hors de ce courant, et leurs débats, s'ils sont désormais bien connus², sont tenus à l'écart. Avec eux sont oubliés les débats et les projets constitutionnels de la Résistance. C'est pourtant bien, à l'exception de quelques-unes, dans ce courant de la Réforme de l'État que s'inscrivent les réflexions constitutionnelles clandestines, dont 18 projets ont récemment été publiés³. Jean Zay prend connaissance en janvier 1942 du « projet trop sensationnel d'un ami ». Il ne peut guère s'agir que du premier projet élaboré sous la direction d'André Philip, transmis par Jean Cassou. En effet, dès le 11 juillet 1940, 8 parlementaires du Rhône, dont André Philip, rédigent un manifeste constitutionnel⁴ valant condamnation du tout nouveau régime du maréchal Pétain et proposent 3 réformes : la dissolution automatique du Parlement quand le Gouvernement est renversé, une rationalisation de la procédure législative, le contrôle de la constitutionnalité des lois. Ce sont sur ces bases que vont se développer les projets ultérieurs. Pendant l'hiver 40-41, André Philip organise à Lyon deux groupes d'études chargés de travaux constitutionnels qu'il transporte à l'automne à Marseille, Grenoble, Montpellier, Avignon, Valence, Grasse (avec

¹ Jean Zay, *Souvenirs et solitude*, Paris, co-éd. l'Aube et Talus d'approche, 2004, p. 169 à 174.

² Jeannette Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV^{ème} République*, thèse pour le Doctorat en droit de l'université Paris I (2001), Paris, Nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, 2002.

³ Jean-Éric Callon, *Les projets constitutionnels de la Résistance*, Paris, La Documentation Française, 1998.

⁴ J.-É. Callon, *Les projets...*, *op. cit.*, p. 44 à 47.

Pierre Viénot) enfin à Toulouse avec Jules Moch et Jean Cassou. Parmi les personnalités qui participent à ces travaux clandestins, seul Jean Cassou est un ami de Jean Zay et sa correspondance avec le prisonnier de Riom est attestée, ce qui n'est le cas pour aucun autre. Ce projet⁵, qu'André Philip apporte à Londres en juillet 1942, prévoit un Gouvernement de législature responsable devant une Assemblée unique de 400 députés, élue pour 5 ans au suffrage universel mixte et au scrutin de liste départemental. L'Assemblée élit à une majorité qualifiée de 300 (les trois quarts de ses membres) un président de la République pour 10 ans, et à la majorité simple le président du Conseil, assisté d'un vice-président et de ministres, pour la durée de la législature. L'interpellation parlementaire est à deux degrés. Une résolution doit infléchir l'action gouvernementale, alors qu'une motion de censure majoritaire provoque, à partir de la troisième année, une dissolution automatique, à la fois de l'Assemblée et du Gouvernement. Il n'existe qu'1 session ordinaire du 1^{er} au 31 décembre, mais jusqu'à 4 brèves sessions extraordinaires pour voter les lois. L'essentiel du travail des députés s'effectue à l'intérieur de commissions permanentes qui correspondent à chacun des grands services de l'État. Enfin, élus, partis et fonctionnaires doivent prêter serment à la déclaration des droits et à la forme républicaine du régime. C'est à ce projet, effectivement « sensationnel », par la faible durée des sessions, l'inspiration britannique (travail en commissions) et le serment (issu de l'exemple de la constitution de septembre 1791 : « Vivre libre ou mourir »... et de l'expérience de Vichy) que Jean Zay répond dans sa notice.

Notons d'abord les limites que Jean Zay donne lui-même à sa réflexion. Tous les projets clandestins inscrivent l'organisation des futurs pouvoirs publics dans le cadre de nouveaux droits politiques mais, surtout, économiques et sociaux. Jean Zay constate⁶ que le problème institutionnel sera « le plus facile à résoudre » au contraire de l'établissement du régime économique et social « dont dépend le fonctionnement des institutions », mais s'en tient ici à une réflexion purement institutionnelle. Une autre considération tient à sa forme même. Si on peut aisément élaborer un organigramme du projet de Jean Zay, il ne s'agit pas d'un texte constitutionnel semblable à la plupart de ceux qu'a rassemblés Jean-Éric Callon, mais bien d'une réflexion sur les institutions nourrie à la fois de considérations politiques, d'expérience personnelle et d'histoire. Elle est par ailleurs éparpillée dans son livre, même si la notice du 13 janvier 1942 lui est entièrement consacrée. Soulignons enfin, avec lui, la modestie du propos. Jean Zay écrit ce jour là « qu'on ne trouvera rien de très original ni de

⁵ Archives nationales (AN) 75 AJ 546.

⁶ J. Zay, *Souvenirs et solitude*, *op. cit.*, 13 janvier 1942, p. 169 à 174.

révolutionnaire dans ces vues fragmentaires ». C'est aussi parce que les causes principales de la paralysie lui semblent dérisoires : « la constitution de 1875, dans son improvisation et son bric-à-brac n'était pas si mauvaise, sa souplesse extrême et son imprécision étaient à la fois sa vertu et sa faiblesse⁷ ».

La paralysie gouvernementale

Le prétexte de la première mention des questions institutionnelles dans *Souvenirs et solitude* est une considération⁸ sur le rôle éminent joué à Vichy par les inspecteurs des finances à côté des militaires. Jean Zay fait de ce corps, animateur de « la puissante cohorte gardienne de la sainte orthodoxie », un des principaux artisans de la paralysie gouvernementale, le ministre des Finances se défaussant de ses responsabilités sur « le non-possumus » du directeur du Budget dans son « blockhaus de papier », complice objectif de la force d'inertie du Parlement. La paralysie gouvernementale est bien au cœur de cette réflexion institutionnelle. De très nombreux passages pointent cette faiblesse du pouvoir exécutif.

Jean Zay évoque à plusieurs reprises le Conseil des ministres, notamment dans une notice qui lui est entièrement consacrée⁹. Sensible aux atmosphères, il oppose la franche délibération des conseils de cabinet, à Matignon, où on fume et se tutoie, aux Conseils des ministres, sans les sous-secrétaires d'État, à l'Élysée, où sont toujours abordées les questions de politique étrangère. La discussion n'y est jamais passionnée et l'ambiance plus compassée. Dans l'un comme dans l'autre cas, la délibération n'est jamais conclue par un vote, c'est toujours le président du Conseil qui tranche. Enfin, pour rester libre, elle ne donne lieu à aucun procès verbal, une absence d'archive qui favorise dans les périodes troublées ce qu'il appelle lui-même « la circulation des pires bobards ». L'exemple d'une action gouvernementale résolue est naturellement fourni par les premières semaines du Front populaire¹⁰. Le Gouvernement prépare des trains de mesures qui sont rapidement rapportées grâce à la détermination de l'équipe et à la solidité de la majorité parlementaire, sous la pression de la mobilisation sociale. Elles sont alors rapidement et largement votées à la chambre.

⁷ J. Zay, *Souvenirs...*, *op. cit.* Les citations suivantes, sans mention de sources, sont toutes issues de la notice du 13 janvier 1942, p. 169 à 174.

⁸ J. Zay *ibid.*, le 17 janvier 1941, p. 51-54.

⁹ J. Zay, *ibid.*, le 7 novembre 1941, p. 139.

¹⁰ J. Zay, *ibid.*, le 4 juin 1942, p. 241.

Au contraire, au lendemain de la remilitarisation de la Rhénanie¹¹, le Conseil est réuni exceptionnellement le **dimanche 8 mars** 1936 au matin. Alors « qu'un ministre décidé - constate Jean Zay - fait toujours prévaloir pour une question de son ressort, la solution qu'il a choisie », Flandin, le ministre des Affaires étrangères énumère les options sans en proposer aucune, les ministres militaires évoquent les risques. Sarraut, le président du Conseil, indique sa préférence pour une action résolue sans en préciser les modalités ni chercher à la faire prévaloir. Les nombreux conciliabules des heures qui suivent, et qui ne relèvent plus de la délibération, mais de la lutte d'influence, aboutissent au faible recours à la Société des nations (SDN), assorti du fameux discours radio diffusé, à l'enregistrement duquel assistait Jean Zay, sur « Strasbourg que nous ne laisserons pas à portée des canons allemands ». Pire encore, au lendemain de Munich¹², Bonnet met le Conseil devant le fait accompli d'une négociation en vue d'une déclaration commune de paix franco-allemande. Le Conseil, très réticent et irrité par la méthode, décide d'attendre une période plus propice. Bonnet passe outre et les ministres apprennent par la presse la signature de la déclaration le 6 décembre 1936. Il est vrai qu'entre temps, Daladier ne réunit pas son équipe du 23 novembre au 24 décembre ! Depuis sa prison, Jean Zay a d'abord tendance à penser qu'il s'agit « de questions d'hommes, comme toutes les questions de gouvernement¹³ », mais dans la notice qu'il consacre aux institutions pour elles-mêmes, il lie étroitement l'affaiblissement d'un exécutif qui « perd son autorité, ses moyens d'action et jusqu'à sa capacité de décision » au débordement d'un législatif qui tend à l'omnipotence.

Pour un Gouvernement de législature

Pour restaurer le pouvoir gouvernemental, dont il réaffirme le caractère parlementaire, « pouvoir délégué par la représentation nationale, c'est-à-dire émanant de la souveraineté populaire », Jean Zay, constatant que « le rythme accéléré de la vie moderne exige la délégation législative sur les sujets essentiels » cherche à fixer les modalités d'un « contrôle à la fois souple et permanent ». Il prend position, lui aussi, pour un Gouvernement de législature. La durée du Gouvernement doit être conforme à celle de l'Assemblée « après que le Parlement ait approuvé les grandes lignes de sa politique ». Le Parlement ne pourrait l'interrompre que par un quorum très élevé et serait appelé à renouveler sa confiance sur des sujets très graves (comme une déclaration de guerre). La dissolution serait automatique en cas

¹¹ J. Zay, *ibid.*, le 8 mars 1941, p. 71.

¹² J. Zay, *ibid.*, le 6 décembre 1941, p. 152.

¹³ J. Zay, *ibid.*, le 21 février 1941, p. 63.

de crise. Le Gouvernement ne serait composé que d'un petit nombre de ministres, assistés de jeunes sous-secrétaires d'État.

La question de la place du président de la République dans les institutions est de celles qu'il ne pose pas. De nombreuses pages évoquent avec une certaine tendresse étonnée le président Lebrun, et quelques pages terribles¹⁴ les circonstances politiques de sa réélection, accablantes pour Daladier. Jean Zay se contente de réclamer son élection par un collège électoral élargi, comprenant les conseillers généraux, « un des meilleurs corps de la nation » selon lui. Il n'envisage aucune modification de ses prérogatives.

L'idée d'un Gouvernement de législature, selon laquelle le renversement du Gouvernement entraîne la dissolution de l'Assemblée, est présente dès le début des années trente chez Capitant, Blum et même Tardieu. Elle est fréquente dans les projets de la Résistance¹⁵, généralement associée à une réglementation de la procédure d'interpellation, la plupart du temps par l'instauration d'un délai avant le vote de la censure, afin d'éviter le vote d'humeur fatal à tant d'équipes de la III^{ème} République. Vincent Auriol insiste sur le contrat de législature, qui lie sur un programme le chef du Gouvernement à sa majorité. La principale différence est alors entre ceux pour qui la dissolution est automatique : Paul Bastid, André Philip, Félix Gouin, Vincent Auriol - essentiellement des socialistes -, et ceux des projets qui la laissent à la discrétion du chef du Gouvernement : de Menthon, Debré, le Comité général d'études, Défense de la France ou l'Organisation civile et militaire.

Par contre, la totalité des projets rejettent le maintien en l'état de l'institution présidentielle, s'ils ne retiennent pas l'idée d'une élection du président de la République au suffrage universel. 4 projets (socialistes) confient ses anciennes fonctions au président du Conseil alors que 12 renforcent ses pouvoirs. Le faisant élire par un collège élargi pour 4 à 12 ans, ils lui confient alors l'initiative (partagée) des lois, au minimum. La position de Jean Zay est donc ici originale.

Pour un Parlement bicaméral rénové

La critique du Parlement de la III^{ème} République est sans concession. « Notre ancien Parlement n'exerçait plus son pouvoir de contrôle, s'était rendu impuissant à voter les lois, sauf à les bâcler », « tout puissant pour paralyser l'œuvre ministérielle », « pour le harcèlement des hommes au pouvoir », « touche à tout », il avait laissé se développer en son

¹⁴ J. Zay, *ibid.*, le 9 avril 1943, p. 316.

¹⁵ J.-É. Callon, *Les projets...*, *op. cit.* Et J. Bougrab, *Aux origines...*, *op. cit.*

sein « une tumeur, la commission des finances, petit parlement dans le grand, tracassière, ombrageuse, bavarde, influençable et irréfléchie », « bouillon de culture où se développait le virus des crises ministérielles ». Enfin « six cent députés... pas moins honnêtes ni moins sincères ni moins instruits que l'ordinaire du pays, mais cinquante à peine comptaient..., encore sur les cinquante, cinq ou six, présidents de commissions ou de groupes, augures capricieux... » qui manipulent l'Assemblée. Le prototype de ces augures est incontestablement Caillaux dont il dresse un portrait à la fois admiratif et ironique, avec sa « sorte d'aristocratie appliquée à la mauvaise humeur ».

Toujours attentif aux questions de personnel - il y revient sans cesse - Jean Zay recommande de « supprimer la profession parlementaire afin de conserver aux élus leur activité professionnelle normale et de les faire demeurer dans la vie ordinaire du pays », dans le but d'améliorer le recrutement politique, « d'éloigner oisifs et médiocres, d'attirer l'élite des médecins, des industriels et des savants ». Cette dé-professionnalisation du personnel politique sera facilitée par l'organisation de brèves sessions - quelques semaines par an -, à l'ordre du jour précis, à débats ordonnés et limités. Il évoque deux essais réussis d'avant-guerre : le vote du seul principe des réformes en juin 1936 et l'habitude prise un peu plus tard d'organiser au préalable les débats parlementaires (comme c'était le cas au début du siècle sous le Bloc des gauches). L'objectif avoué est bien de libérer le Gouvernement du contrôle quotidien de la Chambre : « cette décongestion, en les affranchissant de mille esclavages, laissera seule aux ministres le temps de travailler ». Elle sera facilitée par la suppression des grandes commissions permanentes remplacées (comme autrefois, c'est-à-dire avant la réforme de 1902) par des commissions spéciales d'étude, élues pour chaque projet. Enfin, puisque le rôle fondamental du Parlement est, selon Jean Zay, de contrôler les dépenses et de les limiter, il envisage le retrait du droit d'initiative des députés en matière financière.

Enfin, Jean Zay reste attaché au maintien du Sénat, c'est-à-dire au bicamérisme, au nom de l'histoire : « des expériences cruelles déconseillent l'Assemblée unique ». Il déplore que, face « à une Chambre qui jouait au meeting, celui-ci jouait au club aristocratique ». En fait il témoigne à la Chambre haute un attachement ironique qui s'inscrit en filigrane dans la notice qu'il lui consacre¹⁶. Donnant « les secrets de la réussite (face aux sénateurs) pour le député nouvellement ministre », il énumère : « parfaite connaissance et concision... discrète déférence, don d'écouter, art attentif de la nuance et de l'euphémisme, un sourire à l'occasion ». Il conseille une éloquence particulière, « aussi musclée mais plus discrètement

¹⁶ J. Zay, *Souvenirs...*, *op. cit.*, le 23 mai 1943, p. 327.

vêtue, simple et méthodique, sans éclats de voix ni effets, harmonieusement balancée, impalpable et légère comme la lumière qui baignait les arbres du Luxembourg... en un mot, l'éloquence de la restauration ». Jean Zay se souvient de ses propres succès ministériels au Sénat. Il lui reproche d'être une citadelle du conservatisme social, notamment par la démagogie rurale et la mystique de l'équilibre budgétaire qui y règnent plus qu'à la Chambre. Mais il constate qu'au total l'institution est nécessaire parce qu'elle impose « une moyenne, un frein, ce qui est à la fois son bienfait et son défaut ». Il souhaite l'améliorer par une démocratisation de son recrutement et, notamment, par une place faite à la représentation des collectivités économiques et professionnelles, « pour compléter avec fidélité la représentation nationale ».

17 des 18 projets de la Résistance optent pour un régime parlementaire. Le Parlement dominant refait consensus sous Vichy. Mais la question du nombre des chambres est une des plus ardemment débattues. 6 projets sont mono-caméristes, notamment ceux des socialistes qui ne pardonnent pas la double censure sénatoriale des gouvernements Blum, 11 veulent un bicamérisme « de sagesse et de raison », c'est-à-dire avec une seconde Chambre aux pouvoirs très réduits, et dans aucun projet elle ne peut renverser le Gouvernement. Beaucoup d'innovation aussi dans la composition du Sénat et presque toujours dans la réduction des sessions de la Chambre dont le caractère législatif est le plus souvent renforcé par l'importance nouvelle accordée au travail en commissions. Jean Zay tranche donc sensiblement par sa fidélité au Sénat, et à un bicamérisme véritablement équilibré.

Pour une démocratie renouée

Jean Zay appelle de ses vœux une large rénovation de la démocratie qu'il range pour l'essentiel sous le générique d'« épuration des mœurs électorales ». Il veut « le suffrage universel total », c'est-à-dire l'élargissement du droit de vote aux femmes, le recours exceptionnel à la procédure du referendum et pour l'Assemblée « un mode de scrutin plus large », c'est-à-dire le retour au scrutin proportionnel afin de libérer les élus du souci constant de leur réélection. Mais sa conception des mœurs électorales est plus globale encore. Il prescrit, ce qui n'est alors pas très original, la limitation du nombre des partis et la réglementation de leur activité. Il revient aussi dans plusieurs notices, notamment à propos des maîtres chanteurs et des échetiers, à la nécessité d'une réforme profonde du régime de la presse, « notre honte dans le monde », en proie « à la bassesse, à la violence haineuse et à la corruption ». Il pose, pour finir, ce qui reste pour lui « le problème le plus grave, celui des élites dirigeantes », il y revient plus tard dans la notice sur l'École nationale

d'administration¹⁷, déplorant le ralliement massif à l'État français des hauts fonctionnaires, l'esprit de caste des anciens élèves de l'École libre des sciences politiques et la faveur qui préside à la nomination des préfets. « Sortira-t-il de cette masse anonyme que les circonstances rendent muette, presque mystérieuse, des hommes du destin, inspirés dans leurs paroles et dans leurs actes ? »... « Que le dieu des assemblées nous donne des hommes¹⁸ ! »

On peut concevoir de trois façons les considérations constitutionnelles de Jean Zay. Parce qu'elles ne bousculent pas la structure même du système des pouvoirs, n'envisagent aucune modification importante des prérogatives du Sénat et du président de la République, à la différence de la quasi-totalité des projets de la Résistance, on peut les lire comme une ultime défense de la III^{ème} République, dont on sait que les Français la rejeteront à 96,5% à l'occasion du referendum d'octobre 1945. Jean Zay reste ici ce radical de conviction, attaché à l'esprit du système politique, et donc à sa défense. Proche, au début de sa carrière, des positions critiques des Jeunes Turcs, il s'en était rapidement dégagé face à la conjugaison des crises des années 1933-34¹⁹.

Au contraire, parce qu'elles témoignent d'un formidable déplacement de ses positions depuis le milieu des années trente, dessinent de profondes transformations dans les conditions d'exercice du pouvoir exécutif, dans les formes du travail parlementaire et plus encore dans les formes du contrôle parlementaire, c'est-à-dire dans les relations entre les pouvoirs publics, elles s'inscrivent parfaitement dans le courant de la Réforme de l'État. Ce qui compte ici, c'est la longue expérience gouvernementale du jeune ministre, et les freins qu'il a vu mettre à la plupart de ses projets de réforme²⁰.

Elles manifestent enfin un pragmatisme prudent, nourri d'expérience et d'histoire, refusant de se laisser gagner par la vague de mystique républicaine suscitée par Vichy. Elles intègrent en permanence des données politiques et des considérations sociologiques - comme la double question des élites et par-là de la démocratisation de leur recrutement - et de psychologie sociale. Elles attestent aussi, chez ce républicain de conviction, d'un sage libéralisme, soucieux en priorité de l'équilibre des pouvoirs.

¹⁷ J. Zay, *ibid.*, le 6 octobre 1942, p. 268.

¹⁸ J. Zay, *ibid.*, le 23 mai 1943, p. 333.

¹⁹ Pierre Girard, « Jean Zay entre "Jeunes Turcs" et "jeunes radicaux" », *Bulletin de la Société d'histoire moderne et contemporaine*, 1995, 1/2, tome 42, p. 22 à 30.

²⁰ Pascal Ory, *La Belle Illusion. Culture et politique sous le signe du Front populaire, 1935-1938*, Paris, Plon, 1994, notamment p. 709 à 712 et Antoine Prost (dir.), *Jean Zay et la gauche du radicalisme*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.