

Emile KATZ-BLAMONT

Docteur en Droit

Secrétaire général de l'Assemblée

Consultative Provisoire

L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE

PROVISOIRE

COMPOSITION

ORGANISATION

MÉTHODES DE TRAVAIL

Préface de Félix GOUIN

Président de l'Assemblée Consultative Provisoire

Député des Bouches-du-Rhône



PREFACE

La réunion de l'Assemblée Consultative provisoire sur le sol libéré de l'Empire marquera une grande date dans l'histoire du régime représentatif français. Image, dans le domaine politique, de ce prodigieux effort de résurrection qui fit sortir la Patrie du fond de l'abîme, l'Assemblée témoignera de la fidélité de notre peuple aux institutions démocratiques, aux grands principes de liberté, d'égalité et de fraternité humaines inscrits au fronton de nos monuments comme en tête de nos lois.

L'Histoire enregistrera là une manifestation nouvelle de ce que l'on a si justement appelé « le miracle de la France » qui a toujours su trouver, dans ses épreuves, la route des grandes disciplines nationales.

Il est trop tôt, peut-être, pour porter un jugement sur les travaux de l'Assemblée, sur sa contribution à la restauration de la grandeur de la France, sur la part qui lui revient dans le mouvement qui a abouti à la reconnaissance du Gouvernement constitué à Alger sous l'impulsion du général de Gaulle comme Gouvernement provisoire de la France.

On peut, dès maintenant, souligner l'apaisante atmosphère de commune et réciproque affection, de ferveur contenue, de recueillement patriotique qui a enveloppé ces hommes échappés à l'oppression ennemie et qui a fait éclater aux yeux du monde l'étroite union du peuple français dans sa résistance à l'envahisseur et dans sa volonté de faire revivre les idées de notre Révolution de 1789.

« C'est en coulant vers la mer, disait Jaurès, que le fleuve reste fidèle à sa source ». En esquissant, dans le cadre d'une tradition héritée de la Convention, une rénovation du système représentatif, l'Assemblée Consultative aura ménagé d'heureuses transitions entre un passé lourd de souvenirs et ces lendemains qui chantent dont parlait à son heure dernière un des plus purs héros de la Résistance qui avait été, aussi, un grand parlementaire.

Le petit livre que M. Katz-Blamont présente au public montre comment, en s'appuyant sur les méthodes des institutions qui l'ont précédée, l'Assemblée Consultative a adapté la technique de ses travaux aux exigences du monde moderne. Par une collaboration plus étroite avec le Gouvernement, par une accélération du travail des commissions, par un assouplissement des méthodes de contrôle, l'Assemblée a montré que le Parlement pouvait, sans entraver ni retarder l'action gouvernementale, apporter au Pouvoir Exécutif une aide substantielle sans rien abandonner des devoirs imposés par ses mandants.

M. Katz-Blamont démonte, dans les pages qui suivent, le mécanisme qui lui a permis d'exercer dans la mesure des circonstances les prérogatives de la Démocratie. Par sa connaissance de longue date du travail parlementaire, l'auteur, formé par la grande tradition administrative de la Chambre des Députés, était particulièrement qualifié pour décrire le fonctionnement d'une institution à la création de laquelle il a largement contribué.

Son opuscule toujours clair, admirablement précis et documenté, est d'une lecture facile que rend agréable du reste une pureté de style que le lecteur goûtera et appréciera à la fois.

C'est dire que nous en recommandons bien volontiers la lecture à tous ceux qu'intéresse le fonctionnement des Assemblées Représentatives par lesquelles s'exprime depuis plus d'un siècle et demi la volonté de la Nation, une et indivisible.

Félix GOUIN,
*Président de l'Assemblée Consultative
Provisoire,
Député des Bouches-du-Rhône.*

INTRODUCTION

Le droit parlementaire déborde aisément du cadre que les textes lui imposent. Les Assemblées font les lois. L'obstacle du droit écrit les intimide donc peu lorsqu'une modification, même de circonstance, paraît faciliter leur action politique.

Ce qui est vrai des lois — dont la création suppose généralement l'accord de deux Chambres — l'est à fortiori du Règlement par lequel chaque Assemblée établit, seule, l'ordonnance de ses travaux. L'Assemblée, maîtresse de son Règlement, peut le modifier à tout moment, voire même, sans le modifier, décider de procéder suivant des formes différentes. C'est un écueil que les Assemblées, même assagies par une longue tradition, ne savent pas toujours éviter.

Enfin, le Règlement peut se trouver en défaut lorsqu'une circonstance imprévue se produit. Le Président, qui a la charge de l'appliquer, est amené à l'interpréter. Chaque solution donnée à un incident, chacune des interprétations présidentielles, deviendront des « précédents » dont l'Assemblée forme une sorte de coutume parlementaire qui prolonge et élargit la loi écrite.

En matière de technique parlementaire, donc, les indications données par les textes ne suffisent pas : il faut les compléter par tout ce que la vie parlementaire leur apporte de modifications. Mais il existe une troisième source de droit : la tradition.

De même que les juristes respectent, à côté des articles des codes, les « principes généraux du droit », même si tel ou tel adage n'a pas été expressément repris dans la loi, de même il est des traditions que les Assemblées observent, encore qu'elles ne résultent ni de textes constitutionnels, ni du Règlement, ni de la pratique quotidienne.

L'ensemble de ces règles, stables ou mouvantes, avait fait l'objet de l'ouvrage monumental de M. Eugène Pierre (1), constamment complété jusqu'en 1924. Il ne s'agit pas, dans cet opuscule, de rééditer ce traité qui demeure, ainsi qu'on l'appelait un peu ironiquement, « la loi et les prophètes ». Mais l'Assemblée consultative provisoire a sa constitution à elle, son règlement, son caractère différent des Assemblées antérieures. Après plusieurs mois d'existence, elle a créé sa propre jurisprudence.

Avec une sagesse presque surprenante chez un organisme public qui ne se rattache que par un mince fil à ceux qui l'ont précédé et qui s'est constitué au cours d'événements

(1) Traité de droit politique, électoral et parlementaire, par Eugène Pierre, secrétaire général de la présidence de la Chambre.

aussi exceptionnels, elle s'est, d'emblée, placée dans la ligne des grandes Assemblées françaises. Elle a retenu la meilleure part des méthodes d'ordre instaurées par une pratique séculaire. Elle s'est référée pour l'ensemble au droit parlementaire traditionnel, mais elle l'a adapté avec hardiesse à son caractère et aux circonstances.

C'est à ceux qui la composent, à ceux qui la compléteront et à ceux qui s'intéressent à elle, qu'est dédié ce petit livre qui s'efforce de montrer le mécanisme suivant lequel s'effectue le travail délicat mais fécond de l'Assemblée de la Résistance française.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

I. — *Travaux préparatoires.* — Dans son manifeste du 27 octobre 1940, le général de Gaulle a pris l'engagement solennel de rendre compte de ses actes aux représentants du peuple français dès que celui-ci aura pu les désigner librement.

La déclaration organique du 16 novembre 1940, complétant le manifeste, constate expressément que « la Constitution demeure légalement en vigueur ».

Par ces déclarations sans équivoque, le général de Gaulle a exprimé sa volonté de lutter pour la restauration de la légalité républicaine abolie par l'usurpation de Vichy.

Cependant, comme il était indispensable d'assurer la direction de l'effort français dans la guerre et d'administrer, au fur et à mesure de leur ralliement ou de leur libération, les territoires de l'Empire et de la Métropole, le général de Gaulle a été amené à constituer un organisme assumant la charge des pouvoirs publics, suivant des modalités se rapprochant,

dans la mesure du possible, de la constitutionnalité française.

Presqu'immédiatement s'est posée la question de réunir une Assemblée suppléant celles dont l'état de guerre empêchait l'expression libre et apportant à l'organisme gouvernemental le reflet de l'opinion.

L'article 9 de l'ordonnance du 24 septembre 1941, portant organisation nouvelle des pouvoirs publics de la France libre, dispose : « Il sera pourvu, ultérieurement, par ordonnance, à la constitution d'une Assemblée consultative destinée à fournir au Comité national une expression, aussi large que possible, de l'opinion nationale ».

Par application de ce texte, le Comité national chargea sa Commission de Réforme de l'Etat et sa Commission de Législation d'élaborer un projet tendant à la constitution d'une Assemblée (1).

2. — Et cet élargissement de l'organisme gouvernemental restait au premier rang des préoccupations du Comité national lorsqu'il a adressé de Londres au Général Giraud, à Al-

(1) Voici la composition de ces commissions :

1° Commission de législation :

Président, M. René Cassin, commissaire national à la Justice et à l'Instruction publique ; Vice-Président, M. Pierre Tissier, maître des requêtes au Conseil d'Etat ; Membres, MM. Félix Gouin et Hymans, députés, Burnay, directeur des Affaires judiciaires, Laroque, maître des requêtes au Conseil d'Etat, Stefanini, chef du Service de

ger, son memorandum du 25 février 1943 dans lequel on lit (1) :

« En attendant la libération totale du territoire et tout en proclamant qu'à l'heure actuelle nul organisme ne saurait, à aucun degré, se substituer à la souveraineté nationale, il sera utile, dès qu'aura été constitué un pouvoir central provisoire où les diverses opinions et activités seront représentées, de créer auprès de ce pouvoir un conseil consultatif de la Résistance française. Ce conseil pourrait être formé, par exemple, par des mandataires délégués par les organisations de résistance dans la métropole et les éléments combattants, par les membres du Parlement non symboliques de la capitulation et de la collaboration avec l'ennemi, par les corps élus des territoires libérés de l'Empire, par les groupements économiques, syndicaux, universitaires, existant dans l'Empire et par les associations

(1) Composition du Comité national en février 1943 :

Président, Général de Gaulle ; Commissaires : MM. l'Amiral Auboyneau, Cassin, le Général Catroux, Diethelm, le Général Legentilhomme, Massigli, Philip, Pléven, Soustelle, l'Amiral Thierry d'Argenlieu, le Général Valin, la législation, Marion, chef du Service de la Chancellerie, le représentant du Commissaire national à l'Intérieur (M. Closon), le représentant du Commissaire national aux Finances, à l'Economie et à la Marine marchande (M. Dior), le représentant du Commissaire national aux Colonies (M. Blamont).

2° Commission de la réforme de l'Etat :

Président, M. Félix Gouin, député ; Membres : MM. Antier, Bernard, Bloch, Blum-Picard, Burnay, Carré, Chauvet, Closon, Ducatillon, Fournier, Hauck, Hymans, Jacquemin, Lazard, Le Bourgeois, Marjolin, Maroselli, Neurohr, Rous, Simon, Stefanini, Tissier, Vacher, Vangrevelinghe, Vaucher, Mlle Weill ; Secrétaire, M. Maisonneuve.

de citoyens français à l'étranger. Ce conseil aurait pour fonction de donner une expression à l'opinion des Français ^{po} ~~po~~ autant qu'elle puisse se faire entendre dans les circonstances présentes. »

C'est dans ces conditions qu'après la constitution du Comité français de la Libération nationale (1), une ordonnance du 17 septembre 1943, reprenant les principales dispositions des projets élaborés à Londres, a institué l'Assemblée consultative provisoire.

3. — *Les textes constitutifs.* — Une étude approfondie du caractère constitutionnel et juridique de l'Assemblée consultative excéderait les limites de cet ouvrage. On ne retiendra des textes que les dispositions essentielles sur lesquelles repose le fonctionnement de l'Assemblée.

Ces dispositions résultent de l'ordonnance du 17 septembre 1943, modifiée par les ordonnances des 15 octobre et 6 décembre 1943, ainsi que des décrets des 2 octobre 1943 et 20 avril 1944.

4. — *Rôle et pouvoir de l'Assemblée.* — Dans son objet, « l'Assemblée consultative provisoire est chargée de fournir une expression aussi large que possible, dans les circonstances présentes, de l'opinion nationale » (2).

(1) Composition du Comité français de la Libération nationale au 17 septembre 1943 :

Présidents : Général de Gaulle, Général Giraud ; Commissaires, MM. Abadie, Bonnet, le Général Catroux, Couve de Murville, Diethelm, le Général Georges, Massigli, Mayer, De Menthon, Monnet, Philip, Pléven, Tixier.

(2) O. du 17 septembre 1943, art. 1^{er}.

Elle émet des avis sur les questions dont elle est saisie par le Gouvernement (1).

Cet avis est obligatoirement demandé sur le budget général du Gouvernement et les projets d'emprunt portant sur une somme supérieure à 500.000.000 de francs (2).

L'ordonnance constitutive prévoyait en outre que, dès sa formation, son avis serait demandé sur le projet d'ordonnance relatif à l'élection et à la réunion ultérieure de l'Assemblée chargée de procéder à la constitution du Gouvernement provisoire (3).

L'activité de l'Assemblée n'est pas limitée aux avis qui lui sont demandés par le Gouvernement : elle peut, sur l'initiative des deux tiers au moins de ses membres, décider de porter à son ordre du jour toute question présentant un intérêt d'ordre national.

En outre, elle est dotée d'un certain pouvoir de contrôle. Elle peut, en effet, à la même majorité, demander à tout membre du Gouvernement de lui présenter un exposé verbal sur une question déterminée présentant un intérêt d'ordre national (4) ; et, d'autre part, tout délégué peut poser au Gouvernement une

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 17.

(2) Ibid, art. 18. Les avis de l'Assemblée tendant à une réduction des dépenses civiles ou à un accroissement des charges fiscales obligent le Gouvernement à une nouvelle délibération.

(3) Ibid, art. 10. Cet avis a été demandé et a été repris presque textuellement par l'ordonnance du 14 avril 1943 sur l'organisation des pouvoirs publics en France après la libération.

(4) O. du 17 septembre 1943, art. 21.

question écrite à laquelle il sera répondu oralement au cours d'une séance ultérieure (1).

5. — Ainsi donc, l'Assemblée diffère nettement de celles qui l'ont précédée.

Elle n'est pas souveraine. Comment en serait-il autrement, dès lors qu'elle n'est pas issue du suffrage populaire dont il est impossible, en raison de l'état de guerre, de recueillir l'expression ? Elle n'a pas non plus les caractères d'un organe législatif : l'initiative et le pouvoir de décision sont retenus par le Gouvernement. Cependant, celui-ci s'est imposé une nouvelle limite en cette matière en décidant que l'avis de l'Assemblée serait demandé, en principe, préalablement à l'adoption de toute législation touchant au statut des libertés individuelles, à l'organisation des pouvoirs publics et à la structure économique et sociale du pays (2).

L'avis de l'Assemblée, qui peut revêtir la forme d'un texte divisé en articles (3), est acquis après délibération de la commission compétente et discussion en séance publique, délibération et discussion au cours desquelles un large droit d'amendement est ouvert à tous les membres.

L'avis de l'Assemblée n'engage pas le Gouvernement. Celui-ci est simplement tenu de mentionner, parmi les visas du texte qu'il promulgue, que l'avis de l'Assemblée a été ex-

(1) O. du 16 décembre 1943, art. 16 bis.

(2) Décret du 20 avril 1944, art. 1^{er}.

(3) Ibid, art. 4 et 5.

primé. Mais on voit aisément que des dispositions de cet ordre permettent à l'Assemblée de jouer un rôle important dans l'élaboration des projets qui lui sont soumis (1).

Enfin, par les moyens de contrôle qui lui sont ouverts, elle peut exercer sur les membres du Gouvernement et sur les Administrations qu'il dirige, une certaine surveillance. A tout le moins, elle est en mesure de remplir son rôle et de manifester publiquement les réactions de l'opinion (2).

6. — *Indépendance de l'Assemblée.* — Les textes constitutifs ont tenu, d'autre part, à assurer l'indépendance de l'Assemblée par rapport au pouvoir exécutif : c'est ainsi qu'elle se réunit de plein droit tous les deux mois en ses-

(1) La preuve de ce pouvoir législatif résulte d'un des tous premiers actes de l'Assemblée : dans sa séance du 18 novembre 1943, elle a adopté une proposition de résolution tendant à la modification de l'ordonnance constitutive, augmentant le nombre des délégués, modifiant la répartition des sièges et instituant le principe de l'immunité parlementaire. En même temps, elle a créé, par une addition à son règlement, la procédure des questions. Le Gouvernement a repris l'ensemble de ces décisions sous quelques réserves de détail et les a reproduites dans l'ordonnance du 6 décembre 1943.

(2) Les décisions de l'Assemblée peuvent, dans un cas très précis, amener un conflit dont les textes ne donnent pas la solution. L'Assemblée, consultée obligatoirement sur le budget, peut refuser de voter les crédits nécessaires au fonctionnement de tel ou tel commissariat, dont le titulaire n'a pas sa confiance, de tel ou tel service que l'Assemblée estime inutile. Cette décision, qui tend à une réduction des dépenses civiles, oblige le Gouvernement à une nouvelle délibération. Sans doute peut-il, dans l'ordonnance définitive, passer outre et inscrire le crédit au budget. Mais quelle sera dès lors la situation du commissaire à qui l'Assemblée aura ainsi manifestement et publiquement manifesté sa désapprobation ? N'est-il pas exposé à ce que l'Assemblée refuse désormais

sion ordinaire d'une semaine, qu'elle peut se réunir en session extraordinaire sur convocation de son Président agissant à la requête des deux tiers de ses membres (1), qu'elle élit son Bureau (2), qu'elle nomme son personnel (3).

De même, les membres de l'Assemblée sont protégés, à raison de leur opinion ou de leur vote, par les textes mêmes qui instituaient l'immunité des sénateurs et des députés (4).

Enfin, les dispositions d'après lesquelles l'Assemblée édicte son Règlement intérieur et constitue dans son sein des Commissions spécialisées qui peuvent siéger hors session (5), la mettent en mesure de se livrer à un véritable travail parlementaire.

7. — *La première session.* — Un décret du 30 octobre 1943 a convoqué l'Assemblée pour le 3 novembre suivant. On pouvait alors se demander suivant quelle forme elle se réunirait

toute collaboration avec lui ? Et si le conflit s'aggrave, le Gouvernement tout entier ne se verra-t-il pas refuser le vote de tous les crédits qu'il sera amené à proposer ?

Encore une fois, la solution du conflit n'est pas dans les textes. L'éventualité même du conflit est improbable et peu importe, au fond, dès lors qu'Assemblée et Gouvernement n'ont pour objet qu'un fonctionnement provisoire des institutions pendant une période relativement brève.

Il n'en faut pas moins signaler que les pouvoirs reconnus à l'Assemblée sont beaucoup plus étendus qu'il n'apparaît à la simple lecture des textes, puisqu'ils peuvent aboutir à un conflit ouvert, public, entre le Gouvernement et l'organisme qualifié pour représenter l'opinion.

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 11.

(2) Ibid, art. 12.

(3) Ibid, art. 13.

(4) O. du 6 décembre 1943, art. 10 bis.

(5) O. du 17 septembre 1943, art. 16.

et quelle procédure elle emploierait pour sa constitution.

Comme nous le verrons plus bas, elle était composée en majorité d'hommes qui n'avaient appartenu, antérieurement, à aucune Assemblée parlementaire. La réunion avait lieu après une éclipse des institutions régulières qui avait duré trois ans et demi, et les opinions divergeaient sur ce que serait le « standing » exact du nouvel organisme.

Il parut opportun, dans ces conditions, notamment aux membres du Sénat et de la Chambre des Députés qui étaient appelés à siéger, de se référer dès l'abord aux anciennes traditions.

Quel que soit le régime, en effet, quelles que soient les circonstances, une réunion d'hommes assemblés pour discuter des affaires de l'Etat doit se constituer, créer dans son sein un organisme chargé de l'ordre des débats et de la discipline, établir les règles et les méthodes suivant lesquelles elle travaillera.

De même qu'il lui faut une salle de réunion — hémicycle, suivant la tradition française ou américaine, ou salle rectangulaire suivant la tradition britannique — il lui faut un Règlement garantissant à chacun sa liberté d'expression et fixant avec un minimum de formes l'ordonnance des discussions. Faute de conduite, les débats dégénéreraient dans le désordre et l'anarchie.

8. — Les premières questions qui se posaient étaient donc celles de la vérification des pou-

voirs, de l'élection du Bureau et de l'adoption d'un Règlement.

Quelques échanges de vue, hors séance, permirent aux délégués de se mettre d'accord sur une procédure très simple : constitution d'un Bureau d'âge pour les formalités préliminaires, division de l'Assemblée en bureaux tirés au sort, distribution des dossiers de validation entre les bureaux par ordre alphabétique avec tirage au sort du nom d'un délégué pour l'attribution des dossiers (1).

Au début de la deuxième séance, l'Assemblée fut saisie des conclusions des bureaux qui tendaient à la validation de la très grande majorité des délégués. Ces conclusions furent adoptées sans débat.

L'Assemblée était dès lors en mesure d'élire son Bureau définitif. Pour cette opération, trois bureaux de vote furent constitués, composés chacun d'un secrétaire d'âge et de deux

(1) Extrait du compte rendu analytique de la séance du 3 novembre 1943 :

Tirage au sort des bureaux :

M. le Président. — « Il y a lieu de procéder à la validation des pouvoirs.

« En l'absence d'un règlement, et si l'Assemblée me donne son accord, nous allons, selon la tradition de toutes les assemblées, répartir les délégués en bureaux, qui auront pour mission d'examiner les dossiers de validation.

« Je propose donc de tirer au sort sept bureaux dont l'effectif sera restreint proportionnellement au nombre des délégués d'ores et déjà désignés.

« Comme il y a 66 délégués, nous allons tirer au sort 3 bureaux de 10 membres chacun et 4 bureaux de 9 membres.

« Il n'y a pas d'opposition ?

« Il va être ainsi procédé. »

scrutateurs tirés au sort. L'élection eut lieu dans la forme édictée par l'article 12 de l'ordonnance du 17 septembre 1943, c'est-à-dire au scrutin secret et à la majorité absolue des membres présents.

Le résultat fut acquis au premier tour, grâce à la précaution qui avait été prise d'établir un accord entre les quatre groupes de délégués sur les noms des candidats. Dès lors, l'Assemblée était constituée (1).

Au cours de la même séance, une commission du Règlement fut désignée à raison d'un membre par bureau de validation.

Comme cette commission s'était réunie officieusement entre la première et la deuxième séance, elle fut en mesure de rapporter immédiatement un projet qui fut rapidement dis-

(M. le Président procède au tirage au sort des bureaux. Un secrétaire appelle les noms tirés au sort...)

Répartition par voie de tirage au sort des dossiers de validation :

M. le Président. — « Il y a lieu maintenant de procéder à la répartition des dossiers de validation entre les divers bureaux.

« Ces dossiers sont au nombre de 66 et sont classés par ordre alphabétique. Il en sera donc distribué 10 à chacun des trois premiers bureaux et 9 aux quatre autres bureaux, étant entendu que le nom qui va être tiré au sort marquera le début de la série des dossiers attribués au premier bureau.

« Il n'y a pas d'opposition ?

« Il va être ainsi procédé. »

(M. le Président procède au tirage au sort.)

« Le sort a désigné le nom de M. Froment. En conséquence... »

(1) Une protestation fut cependant élevée par M. Antier, dans les termes suivants :

« Il est de mon devoir d'indiquer que les représentants du centre ont été écartés des négociations pour la constitution du bureau. Je déclare que nous n'avons eu au-

cuté et adopté avec quelques modifications au début de la troisième séance.

Au cours des séances suivantes, l'Assemblée décida la création de ses commissions, désigna leurs membres et leurs bureaux suivant la procédure prévue au règlement. Elle vota, d'autre part, une résolution tendant à la modification de l'ordonnance constitutive dont nous avons déjà rencontré quelques dispositions, et apporta des retouches à son règlement initial.

9. — *L'ordonnance du 21 avril 1944.* — Cet exposé historique serait incomplet si nous ne mentionnions l'ordonnance du 21 avril 1944, portant organisation des pouvoirs publics en France après la libération, ordonnance contenant des dispositions importantes. Il est prévu, en effet, que l'Assemblée se transportera en France en même temps que le Gouvernement, qu'elle s'y complètera de divers délégués et se transformera, au fur et à mesure de la libération, par le remplacement des délégués initiaux par des représentants élus.

L'Assemblée consultative provisoire cèdera la place à une Assemblée représentative provisoire lorsqu'il aura été procédé à des élections dans les deux tiers des départements métropolitains, dont celui de la Seine.

« cune part dans ces négociations préliminaires et j'adresse une protestation au pays. » (Extrait du compte rendu analytique de la séance du mardi 9 novembre 1943.)

Cette omission fut réparée quelques jours plus tard lorsque, à la suite de la démission de M. Pierre Bloch, nommé délégué général du Commissariat à l'Intérieur, de ses fonctions de secrétaire, M. Antier fut appelé à le remplacer.

CHAPITRE II

LES DÉLÉGUÉS

10. — *Composition de l'Assemblée.* — Dès lors qu'une Assemblée se recrute hors du suffrage populaire, sa composition peut prêter le flanc à la critique. Les représentants élus tirent de leur commerce étroit avec les électeurs, avec les militants, avec les comités locaux, avec les partis, une somme de connaissances de détail qui leur permet de traduire, d'une manière très certaine, les vœux et les réactions de l'opinion. Une Assemblée élue, même anciennement, reste très près du public.

Cette connaissance de l'opinion, c'est précisément ce qui manque aux Assemblées désignées par le pouvoir. Pour représenter l'opinion, il faut y avoir vocation. Lorsqu'on choisit ici un académicien, là un prélat, ailleurs un médecin célèbre, un maître ouvrier, un cultivateur, etc..., on ne constitue pas une Assemblée, mais une réunion d'individus qui ne manifesteront, chacun, que des opinions personnelles. C'est la raison de l'échec du Conseil national créé par le gouvernement de Vichy,

qui s'est révélé incapable de susciter « le circuit de confiance » qu'il avait pour mission d'établir.

D'autre part, des délégués choisis par le pouvoir sont toujours suspects de connivence, voire de servilité.

C'est l'originalité de l'immense mouvement de Résistance qui a pris naissance en juin 1940, d'avoir pu créer, tant parmi les Français de l'étranger que parmi ceux des territoires d'outre-mer et même de la France métropolitaine, des conditions telles qu'on puisse réunir, sans procéder au suffrage populaire, un certain nombre de délégués qui échappent au double grief que nous venons d'analyser et qui représentent ainsi authentiquement la conscience nationale.

11. — Les délégués qui composent l'Assemblée consultative provisoire se divisent en quatre groupes : Résistance métropolitaine, Résistance extra-métropolitaine, membres du Sénat et de la Chambre des Députés, représentants des conseils généraux.

Aux termes de l'ordonnance constitutive, le premier comprenait 40 membres, le second 12, le troisième 20, le quatrième 12.

L'ordonnance du 6 décembre 1943 a modifié ces chiffres, portant l'ensemble des délégués à 102, dont 49 pour la Résistance métropolitaine, 21 pour la Résistance extra-métropolitaine, 20 pour les parlementaires et 12 pour les conseillers généraux.

12. — *Les délégués de la Résistance métropolitaine.* — Ceux-ci sont désignés par le Conseil national de la Résistance française (1).

Les délégués sont désignés en France même, parmi les chefs de la Résistance. Ce principe, nous le verrons à propos de la validation des pouvoirs, a été fermement maintenu depuis la constitution de l'Assemblée. Presque tous les délégués de cette catégorie sont sortis de France après leur désignation.

Le Conseil national de la Résistance ayant été créé spontanément par les mouvements dès qu'il leur a été possible de s'unir, est totalement indépendant du Gouvernement provisoire. Par l'étendue de ses réseaux, par le nombre de ceux qui adhèrent aux divers mouvements, il constitue, depuis la disparition des organismes constitutionnels, la seule expression de la souveraineté populaire.

13. — *Les délégués de la Résistance extra-métropolitaine.* — Les représentants des organismes de Résistance extra-métropolitaine sont choisis par les délégués de la Résistance métro-

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 4. La création du Conseil national de la Résistance, siégeant en France dans la clandestinité, a été annoncée par le Comité national français en mai 1943. Cet organisme réunit les représentants de tous les mouvements de résistance qui exercent leur activité sur le sol national, des organisations syndicales (Confédération général du Travail, et Confédération française des Travailleurs chrétiens), et des groupements politiques qui se sont reconstitués sous forme de mouvements de résistance : Parti communiste, Parti socialiste, Parti radical, Parti démocrate chrétien, Fédération républicaine.

politaine (1), c'est-à-dire par ceux dont il vient d'être question au paragraphe précédent.

Ils sont désignés à raison de deux pour les organisations de résistance d'Algérie, 2 pour celles de la Tunisie, 2 pour celles du Maroc, 5 pour les Comités français à l'étranger, 8 pour les personnalités qui ont participé à la résistance des colonies (2), et 2 pour les personnalités ayant rallié la France combattante au lendemain de l'armistice.

Le choix a été fait par les délégués de la Résistance métropolitaine lorsqu'ils sont arrivés à Alger. Il s'est exercé sur des propositions qui leur avaient été soumises par les organisations de résistance des territoires intéressés et par les comités français à l'étranger. Ces propositions avaient été envoyées à Alger après consultation, dans chaque organisme ou dans chaque comité, de l'ensemble des adhérents. Dans la plupart des cas, ces consultations ont eu lieu sous forme d'élection au suffrage de la totalité des adhérents. Le Groupe de la Résistance métropolitaine a reçu à cette occasion un grand nombre de candidatures individuelles, qu'il a examinées et dont il a apprécié les titres.

Il faut retenir de cette procédure que les représentants de la Résistance extra-métropoli-

(1) Ord. 17 sept. 1943, art. 5.

(2) 1 pour l'A.O.F., 2 pour l'A.E.F., 1 pour l'Indochine, 1 pour le Cameroun, 1 pour la Nouvelle-Calédonie, 1 pour Madagascar, 1 pour l'Océanie.

taines sont les porte-parole de l'ensemble des Français résidant hors du territoire métropolitain qui n'ont pas reconnu l'armistice et se sont dressés contre l'usurpation politique imposée par l'ennemi.

14. — *Les délégués parlementaires.* — Les membres du Sénat et de la Chambre des Députés appelés à siéger à l'Assemblée sont élus par ceux de leurs collègues qui ont appartenu à l'une des deux Assemblées depuis 1936 et qui se trouvent hors du territoire occupé (1).

Ces parlementaires étaient éloignés de France pour des raisons diverses. Les uns étaient mobilisés sur des théâtres d'opérations extérieurs ; d'autres étaient en voyage ou en mission hors de France ; d'autres encore se trouvaient involontairement ou non dans des territoires qui ont été depuis libérés ; d'autres enfin et surtout, sont sortis volontairement de France après avoir participé à la Résistance et avoir couru les mêmes dangers que les représentants de la Résistance métropolitaine. Tous ont gardé, par des liaisons secrètes, des rapports étroits avec la circonscription qu'ils représentaient et avec leurs électeurs ; ils conservent, dans la nouvelle Assemblée, l'autorité que leur conférait l'élection au Parlement.

Toutefois, il n'a pas paru possible d'accueillir, dans une Assemblée nécessairement peu nombreuse, la totalité des parlementaires résidant hors de France. D'une part, en effet, il

(1) O. 17 septembre 1943, art. 6.

convenait de faire une large place aux éléments nouveaux venus des mouvements de résistance métropolitaine ; d'autre part, le hasard des événements avait réuni au dehors un nombre de sénateurs et de députés qui n'était pas proportionnel au dosage des partis dans le Parlement.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 septembre 1943 et le décret du 2 octobre 1943 répartissent les 20 sièges attribués aux parlementaires de la manière suivante : 5 socialistes, 5 radicaux, union socialiste républicaine, démocrates populaires, 3 communistes, 7 représentants des groupes du centre et des groupes de droite.

Les membres du Parlement en territoire libéré s'inscrivent dans ces groupes, se réunissent et élisent, à l'intérieur de chacun d'eux, le nombre de représentants qui leur est attribué.

15. — *Les représentants des conseils généraux.* — Les conseils généraux des trois départements de l'Afrique du Nord et de chacune des colonies dans lesquelles il en existe, qu'ils étaient en fonction au 3 septembre 1939, élisent 12 délégués à raison de deux pour chaque conseil général de l'Afrique du Nord et un pour chaque conseil général des colonies (1).

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 7. Les Conseils généraux de l'Afrique du Nord sont ceux d'Alger, d'Oran et de Constantine. Ceux des colonies sont ceux de la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane, les Indes françaises et le Conseil colonial du Sénégal, considéré comme ayant le même statut qu'un conseil général.

Les délégués des conseils généraux sont ainsi l'émanation d'assemblées élues elles-mêmes au suffrage universel (1).

16. — *Membres financiers.* — A côté de ces délégués que nous pourrions appeler « de plein exercice », l'Assemblée compte 12 membres qui ne participent qu'aux délibérations financières.

On a considéré, en effet, que la plus grosse partie des recettes du budget du Gouvernement provisoire provenant de l'Afrique du Nord il convenait en cette matière d'assurer une représentation et un contrôle plus large à cette partie de l'Empire.

L'article 19 de l'ordonnance du 17 septembre dispose donc que lorsque l'Assemblée est appelée à formuler son avis sur le budget général du Gouvernement provisoire ou sur les projets d'emprunt, elle se complète par l'adjonction de 6 membres désignés par les Délégations financières algériennes à raison de deux membres par délégation, de 4 membres désignés par le Conseil du gouvernement chérifien à raison de trois membres pour la section française et d'un membre pour la section

(1) La question s'est posée de savoir si les représentants des Conseils généraux devaient être membres eux-mêmes de l'assemblée qui les désigne ou s'ils pouvaient être choisis hors du sein de cette assemblée. C'est la seconde interprétation qui a prévalu et les pouvoirs du délégué qui avait été désigné par l'un des conseils généraux, bien qu'il n'en fasse pas partie, ont été validés.

marocaine (1), et de 2 membres désignés par le Grand Conseil tunisien à raison d'un membre par section.

Ces membres financiers ne sont convoqués que pour la discussion des projets qui les intéressent.

L'article 13 du Règlement prévoit que la Commission des finances est complétée par l'adjonction de trois d'entre eux lorsqu'elle étudie ces projets.

Au cours de la première session de l'Assemblée, les membres financiers ont demandé à participer à toutes les discussions. Ils faisaient valoir que les décisions prises en matière de politique générale, économique, sociale, etc..., devaient nécessairement se traduire par des dépenses budgétaires et qu'il serait illogique qu'ils ne fussent pas amenés à donner leur avis sur des dispositions susceptibles d'engager les finances.

Le Bureau de l'Assemblée, saisi de la question, décida qu'il y avait lieu de s'en tenir à l'application stricte de l'ordonnance constitutive (2). Il s'ensuit que les membres financiers ne font pas partie des commissions permanen-

(1) La section marocaine est renouvelée pour chaque session du Conseil du Gouvernement. Elle n'a pas été en mesure, jusqu'à présent, de désigner son délégué financier.

(2) Réunion du bureau du 15 novembre 1943. Cette décision ne fut pas acceptée d'emblée par les membres intéressés et suscita un incident à la séance du jeudi 6 janvier 1944 au cours de laquelle M. Debare, délégué du Conseil du Gouvernement chérifien, fit entendre une protestation.

tes, ne tiennent pas séance dans les débats autres que ceux pour lesquels ils sont spécialement convoqués ; ils ne prennent part aux délibérations et aux scrutins qu'au cours de ces débats spéciaux.

17. — *La durée du mandat.* — Cette durée est variable suivant les catégories. Les représentants des organismes de résistance métropolitaine peuvent recevoir soit un mandat permanent et révocable, soit un mandat temporaire à l'occasion d'une session déterminée (1). La raison en est que ces délégués peuvent être appelés à retourner dans des territoires occupés. Le principe de leur remplacement permet d'introduire dans l'Assemblée des hommes arrivant directement de France et aptes à représenter ainsi le dernier état de l'opinion.

Aucune durée n'est prévue pour le mandat des délégués de la Résistance extra-métropolitaine ni pour le mandat des représentants des conseils généraux. Ces délégués peuvent communiquer librement avec leurs mandants ou retourner, entre deux sessions, dans le territoire qui les a désignés et se tenir ainsi, par eux-mêmes, en liaison constante avec l'opinion.

Le mandat des membres du Sénat et de la Chambre des Députés est d'un an. Cette disposition, dans l'esprit des auteurs du texte, se rapprochait de celle qui vise les délégués de la Résistance métropolitaine. Au fur et à mesure des sorties de France, il pouvait arriver

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 4.

des sénateurs ou des députés mandatés plus récemment par leur parti, qui pouvaient ainsi remplacer ceux de leurs collègues qui auraient perdu le contact avec le pays.

18. — *Indignité.* — Ne peuvent appartenir, à quelque titre que ce soit, à l'Assemblée consultative provisoire (1) :

1° Ni les membres ou anciens membres des prétendus gouvernements ayant eu leur siège dans la métropole depuis le 17 juin 1940 ;

2° Ni les élus, fonctionnaires ou agents publics qui, depuis le 16 juin 1940 ont, par leurs actes, leurs écrits ou leur attitude personnelle, soit favorisé les entreprises de l'ennemi, soit nui à l'action des Nations unies et des Français résistants, soit porté atteinte aux institutions constitutionnelles et aux libertés publiques fondamentales, soit tiré sciemment ou tenté de tirer un bénéfice matériel direct de l'application de règlements de l'autorité de fait, contraire aux lois en vigueur le 16 juin 1940 ;

3° Ni les membres du Parlement ayant abdiqué leur mandat en votant la délégation du pouvoir constitutionnel à Philippe Pétain, le 10 juillet 1940 ;

4° Ni les individus ayant accepté de l'organisme dit « Gouvernement de l'Etat français » soit une fonction d'autorité, soit un siège de conseiller national ou de conseiller départemental nommé.

(1) O. 17 septembre 1943, art. 8.

Ces dispositions s'expliquent d'elles-mêmes. Il a paru cependant nécessaire de leur apporter un tempérament. Les personnes visées aux paragraphes 3 et 4 peuvent être relevées de la déchéance lorsqu'elles se sont réhabilitées par la suite, par leur participation directe et active à la Résistance, participation constatée par décision du Conseil national de la Résistance.

Pour les territoires de l'Empire, lorsque les circonstances ne permettent pas au Conseil national de la Résistance de recueillir en temps utile les éléments nécessaires d'appréciation, les personnes visées au paragraphe 4 peuvent être relevées de la déchéance par décision du Gouvernement provisoire (1).

19. — En fait, les circonstances n'ont pas permis de recueillir les décisions du Conseil national de la Résistance. La difficulté des communications a motivé l'adoption d'une autre procédure et c'est devant les délégués de la Résistance métropolitaine qu'ont été portées les demandes par lesquelles un certain nombre de parlementaires, qui avaient voté la délégation du pouvoir constituant le 10 juillet 1940, ont sollicité d'être relevés de la déchéance. Il est à noter, d'ailleurs, qu'il se trouvait à cette époque, parmi les délégués de la Résistance, plusieurs membres du Conseil national de la Résistance.

L'obligation de se substituer au Conseil national de la Résistance et diverses autres rai-

(1) O. 17 septembre 1944, art. 8.

sons ont conduit les délégués à observer une grande prudence en cette matière. Ils n'ont donc accepté de relever qu'un seul parlementaire de la déchéance.

20. — Les causes d'exclusion qui s'appliquent aux délégués s'appliquent également aux membres des organismes qui procèdent à leur élection (1). C'est ainsi qu'un certain nombre de conseillers généraux d'Afrique du Nord et des Antilles ont dû s'abstenir de participer à la désignation de leurs représentants.

Dans certains cas, cependant, le nombre des exclusions aurait réduit dans une proportion trop considérable le corps électoral et le Gouvernement provisoire a exercé, pour un petit nombre d'exclus, le droit que nous avons mentionné plus haut de les relever lui-même de la déchéance. Il s'agissait généralement de maires nommés par le Gouvernement de Vichy, ayant exercé comme tels une « fonction d'autorité » visée par le paragraphe 4, mais dont l'attitude passée pouvait être excusée ou qui s'étaient réhabilités en prenant une part active à la Résistance.

21. — *Incompatibilités.* — Les textes constitutifs ne prévoient que deux incompatibilités : les membres du Gouvernement et les fonctionnaires des administrations centrales ne peuvent être délégués à l'Assemblée consultative.

Cette disposition a été très strictement observée. On verra, au paragraphe suivant, que la suppléance des délégués appelés au sein du

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 8.

Gouvernement a été organisée. D'autres délégués nommés à des fonctions publiques, ont cessé de siéger ou ont donné leur démission (1).

22. — *Suppléance.* — En principe, les délégués doivent assister aux séances et, sous réserve de dispositions que nous étudierons plus bas, prendre part personnellement aux scrutins.

Mais l'état de guerre, la mobilisation, la difficulté des communications, les voyages éventuels en France donnent parfois aux délégués absents une excuse légitime.

Il a donc été admis qu'un membre, momentanément retenu au loin, pourra être suppléé soit par un autre de ses collègues déjà installé soit par un délégué nouveau. Bien entendu, les pouvoirs du suppléant cessent lorsque le délégué titulaire est à nouveau présent.

Dans un cas particulier, la suppléance a été prévue par les textes constitutifs. C'est celui où l'un des délégués est appelé à siéger au Gouvernement. Il est alors suppléé par un nouveau délégué de la même catégorie (2).

23. — *Excuses et congés.* — Tout délégué empêché d'assister à une séance ou à une série de séances peut s'excuser ou demander un

(1) M. Pierre Bloch, nommé délégué général du Commissaire à l'Intérieur, M. Morandat, nommé attaché au cabinet du Commissaire à l'Intérieur, M. Duval, nommé directeur général de la Caisse centrale de la France d'outre-mer, M. Aubrac, nommé commissaire régional de la République.

(2) O. du 6 décembre 1943, art. 10.

congé. Cette demande, motivée, est présentée au Président qui en rend compte à l'Assemblée au début de la séance (1). L'Assemblée accorde ou refuse le congé (2).

Les noms des délégués excusés ou en congé sont indiqués sous une rubrique spéciale dans la publication des scrutins.

24. — *Démission.* — Tout délégué dont les pouvoirs ont été vérifiés peut se démettre de ses fonctions. La démission est adressée au Président qui en donne connaissance à l'Assemblée à la première séance qui suit la réception. Elle n'est définitive qu'après cette communication (3).

Il suit de là que l'Assemblée n'a pas à se prononcer sur l'acceptation ou le refus de la démission. La formalité prévue par le Règlement a pour principal objet d'assurer la publicité de la décision du délégué qui désire se retirer. D'autre part, elle permet à l'Assemblée d'en prendre acte.

La question s'est posée de savoir si la qualité de délégué pouvait être perdue d'autre manière que par l'expiration des pouvoirs ou la démission. Nous l'examinerons plus bas, avec celle de la validation. Qu'il suffise pour l'instant de noter que la déchéance et l'exclusion ont été retenues (4).

(1) Article 72 du Règlement.

(2) On ne peut citer à ce jour aucun exemple de congé refusé.

(3) Article 71 du Règlement.

(4) V. *Infra*, n° 48.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

25. — *L'administration de l'Assemblée* a pour objet d'assurer la liaison entre l'Assemblée et le Gouvernement, la tenue des séances et la publicité des débats, enfin de mettre à la disposition des délégués les moyens matériels de travail qui leur sont indispensables. Cette administration est moins importante que celles du Sénat et de la Chambre des Députés. L'Assemblée consultative n'a ni Palais, ni bibliothèque historique, ni archives séculaires. Ses moyens, à Alger, sont très réduits en personnel et en matériel.

C'est pourquoi il a paru inutile de faire entrer des questeurs dans la composition du Bureau. Les pouvoirs accordés à ceux-ci dans les autres assemblées sont exercés ici par le Président assisté du Bureau et d'un personnel administratif sous l'autorité d'un Secrétaire général. Bien que l'Assemblée ne soit pas souveraine, son indépendance est en la matière totale : elle établit son administration comme

elle l'entend, fixe le statut de son personnel, le recrute et le nomme, prend toutes les mesures utiles à sa vie quotidienne (1).

Ses dépenses font l'objet d'une section du Budget général dont les crédits sont proposés et suivis par une commission de comptabilité prise dans son sein.

L'administration a été conçue de manière à permettre l'élargissement de l'institution.

D'ores et déjà, elle assure, à une échelle réduite, les mêmes services et fonctionne dans les mêmes conditions que les administrations des assemblées qui l'ont précédée.

26. — *Le Président* (2). — Aux termes de l'article 67 du Règlement, le Président a la haute direction et le contrôle de tous les services ; il procède aux nominations du personnel après avis du Bureau ; les dépenses sont engagées par lui ou par sa délégation.

Ce texte donne au Président la gestion de toute l'administration et c'est à lui qu'il appartient, en dernier ressort, de prendre les décisions. Toutefois, il ne s'agit pas là d'un pouvoir sans limite. D'une part, en effet, nous verrons que le Bureau qui, d'après le texte n'intervient que pour donner son avis dans les nominations intéressant le personnel, s'est

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 13 : « Le Bureau de l'Assemblée est assisté d'un Secrétariat dont les membres sont nommés par décision du Président. »

(2) Sur le rôle du Président dans la direction des débats et la coordination des travaux de l'Assemblée, voir nos 50, 69 et suivants.

trouvé en fait associé dans bien d'autres cas à la gestion du Président. D'autre part, les dispositions qui attribuent à la Commission de comptabilité l'initiative des propositions budgétaires et la vérification des comptes, donnent pratiquement à cette commission le contrôle de la gestion. Enfin, le Président, dont l'attention est toujours vivement sollicitée par ses attributions politiques et dont le temps est très pris par ses fonctions représentatives, ne peut entrer dans tous les détails matériels de l'administration (1).

Les décisions du Président, lorsqu'elles ont un caractère réglementaire et lorsqu'elles sont de nature à engager des dépenses, sont prises sous forme d'arrêtés, visant les textes de référence et, s'il y a lieu, les avis du Bureau. Les minutes sont conservées aux archives et les ampliations ou les copies conformes sont signées par le Secrétaire général.

27. — A côté de ses fonctions administratives, le Président a la charge de représenter l'Assemblée dans toutes les manifestations de la vie publique et sociale.

A ce propos, il a fallu déterminer quels honneurs lui seraient rendus dans l'exercice de ses fonctions et quelle place lui serait attribuée dans les cérémonies publiques.

(1) Le Président est assisté, dans sa tâche politique et représentative, par un Cabinet dont il fixe lui-même la composition et dont il choisit personnellement les membres. Les questions administratives sont du ressort du Secrétaire général.

L'opinion qui a prévalu est celle qui assimile le Président au président des assemblées parlementaires, c'est-à-dire qu'il vient, dans les cérémonies, immédiatement après le Président du Gouvernement provisoire de la République.

Les honneurs militaires lui étaient rendus dans les mêmes conditions jusqu'au décret récent qui les a suspendus pendant toute la durée des hostilités.

A l'intérieur de l'Assemblée, le cérémonial est réduit comme il convient en l'état de guerre. Lorsque le Président se rend en séance publique, il est salué par une haie d'honneur fournie par la Garde républicaine mobile. Il n'y a aucune cérémonie pour la sortie de séance.

Lorsqu'un vice-Président remplace le Président, empêché, dans une cérémonie publique ou en séance, il lui est rendu les mêmes honneurs qu'au Président lui-même.

28. — *Le Bureau* se compose, avec le Président, de quatre vice-présidents et de quatre secrétaires (1).

Les fonctions collectives du Bureau (2) sont d'ordre administratif et d'ordre politique.

29. — Dans l'ordre administratif, nous avons vu que le Bureau donne son avis sur les propo-

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 12 - Règlement art 7. - Voir sur l'élection du Bureau les numéros 51 et suivants.

(2) Sur les fonctions individuelles des vice-présidents et des secrétaires, voir numéro 50.

sitions de nomination du personnel. Mais cette intervention n'aurait pas de sens si elle se bornait aux seules nominations. Non seulement le Bureau est consulté sur les avancements, les reclassements et sur tous les incidents pouvant affecter la carrière des fonctionnaires de l'Assemblée, mais il intervient dans la discipline, en désignant les membres du conseil de discipline qui est placé sous la présidence d'un des vice-présidents. Le cas échéant, le Président consulterait le Bureau avant d'infliger l'une des sanctions graves proposées par ce conseil.

L'administration du personnel amène tout naturellement à l'organisation des services. Il appartient au Bureau de délibérer sur les suggestions qui lui sont faites, à cet égard pour une réglementation, une modification, une création ou une suppression de service. Eventuellement, il peut déléguer l'un de ses membres pour surveiller le fonctionnement d'un service annexe, non prévu au Règlement, et dont les nécessités ont imposé ou imposeraient la création.

D'une manière générale, le Bureau est consulté, lors de ses réunions, sur toutes les questions d'ordre intérieur. Comprenant des représentants de toutes les catégories de délégués, il permet au Président de prendre des décisions qui correspondent au vœu général. C'est ainsi qu'il donne son avis, entre autres affaires, sur les mesures de police néces-

saires à la sécurité de l'Assemblée, sur les conditions d'admission du public dans les tribunes et dans les couloirs, sur la répartition des places dans la salle des séances, sur les dispositions à prendre en vue d'une cérémonie publique, d'une séance solennelle, d'une réception, etc., etc. De même, il règle les questions d'ensemble relatives au paiement des indemnités des délégués, au remboursement de certains frais de mission. Enfin, l'article 65 du Règlement donne la présidence de la Commission de comptabilité à l'un des vice-présidents, créant ainsi une liaison d'ordre financier entre l'organisme qui prépare les décisions et celui qui les traduit dans le budget.

30. — Dans l'ordre politique, sous réserve du cas où l'Assemblée désigne une délégation pour une circonstance déterminée (1), le Bureau la représente collectivement dans tous les cas où elle se manifeste en corps. Les rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée sont très succinctement prévus par les textes. La responsabilité ministérielle n'est pas organisée, alors que, cependant, l'Assemblée exerce un pouvoir de contrôle. Le Bureau est qualifié pour faire une démarche auprès du Président du Gouvernement provisoire afin de régler, par une entente directe, une procédure non prévue par les textes ou de prévenir un incident

(1) Art. 70 du Règlement. Le nombre des membres de la délégation est alors fixé par l'Assemblée, et la désignation est faite par tirage au sort.

éventuel. Il va sans dire qu'une telle démarche suppose une affaire particulièrement importante.

Le Bureau est tenu au courant, avant qu'elles ne soient discutées en séance publique, des propositions de la conférence des Présidents quant à l'ordre du jour.

L'article 42 du Règlement lui donne le pouvoir, conjointement avec le Gouvernement et la majorité des membres de l'Assemblée, de demander la discussion d'urgence, c'est-à-dire sans examen préalable par la commission, d'une proposition.

Dans le même ordre d'idées, il lui appartiendrait de se réunir en cas d'incident grave, de tumulte ayant obligé le Président à suspendre la séance et d'aviser aux mesures à prendre ou à proposer.

Enfin, l'ordonnance constitutive donne au Bureau un droit d'appréciation sur la publication des comptes rendus (1), puisqu'il est prévu la publication « d'un résumé analytique des débats au Journal officiel, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement par un vote exprès soit à la demande du Gouvernement, soit sur l'initiative de son Bureau ». Le texte permet ainsi soit de suspendre la publication du compte rendu analytique, soit d'ordonner la publication du compte rendu sténographique. C'est en ce dernier sens qu'il a été

(1) O. du 17 septembre 1943, art .14.

appliqué lorsque l'Assemblée a décidé, sur l'avis du Bureau, la publication du compte rendu sténographique de certains débats, puis la publication régulière de ce compte rendu au Journal officiel (1).

31. — *Les services.* — L'ordonnance constitutive n'était pas entrée dans le détail de l'organisation de l'Assemblée. Elle s'était contentée d'assurer la préparation et la transmission des délibérations ainsi que la tenue des procès-verbaux, tâches incombant au « secrétaire » prévu par l'article 13 de l'ordonnance.

Il a paru utile d'inscrire dans le Règlement le schéma de l'organisation du « Secrétariat ».

Aux termes de l'article 66 du Règlement, « les services de l'Assemblée, sous l'autorité d'un Secrétaire général, se divisent en services législatifs, services des comptes rendus et services administratifs ».

32. — *Le Secrétaire général.* — Sous la haute direction et le contrôle du Président, le Secrétaire général est le chef de l'Administration. Il cumule en cette qualité les attributions des secrétaires généraux de la Présidence et de la Questure des Assemblées précédentes (2).

(1) Débats sur la politique étrangère et sur la Résistance française (résolution du 25 novembre 1943) ; débats sur la politique coloniale (résolution du 21 janvier 1944) ; publication régulière du compte rendu in-extenso (résolution de la Commission plénière du 8 mai 1944).

(2) « Les principales attributions du Secrétaire général de la Présidence sont d'assister le Président en séance et dans les réunions du Bureau, de transmettre ses ordres dans les divers services, de signer les am-

L'absence de questeurs ajoute aux obligations du Secrétaire général. En particulier, si l'article 67 du Règlement dispose que les dépenses sont engagées par le Président ou sur sa délégation, en fait, c'est le Secrétaire général qui est l'ordonnateur responsable devant la Cour des Comptes (1).

Enfin, le Secrétariat général assiste avec voix consultative aux délibérations de la Com-

« pliations et les extraits des arrêtés pris par le Bureau.
 « Il est chargé de la préparation du travail relatif à la
 « Présidence, à la tenue des séances, à la suite à don-
 « ner aux projets et propositions de loi, aux amendements
 « et aux demandes d'interpellation. Il veille à ce que les
 « délais et formalités prescrits soient observés au sujet
 « du règlement des ordres du jour, du vote des lois et
 « l'expédition des projets adoptés. Il surveille la publi-
 « cation du Journal officiel et dans les Annales parle-
 « mentaires des débats et documents de l'Assemblée. Il
 « a également dans ses attributions la correspondance
 « et les rapports législatifs avec les départements minis-
 « tériels. Il transmet à la Questure les pièces, avis et
 « renseignements concernant les bureaux et les commis-
 « sions. » (E. Pierre, Op. cit. 435.)

« Les principales attributions du Secrétaire général de
 « la Questure sont : la préparation du budget de la
 « Chambre ; la comptabilité ; la liquidation et l'ordon-
 « nancement des dépenses ; la correspondance des Ques-
 « teurs la constatation de l'absence des membres de l'As-
 « semblée ; les marchés ; les achats, réceptions et déli-
 « vrances de fournitures ; la vérification des mémoires ;
 « la délivrance et la comptabilité des billets d'entrée aux
 « séances ; la transmission aux bureaux des procès-ver-
 « baux d'élection et des pièces y annexées ; l'exécution
 « des ordres de convocation de la Chambre, des bureaux
 « et commissions ; la rédaction du livret des adresses des
 « sénateurs et députés ; la surveillance des services d'or-
 « dre, de sûreté et de salubrité des palais législatifs ainsi
 « que le service médical. » (E. Pierre, Op. cit. 440.)

(1) Arrêté du Président du 10 novembre 1943, décret du 2 décembre 1943. L'intervention d'un décret nommant l'ordonnateur a été jugée nécessaire, l'Assemblée n'étant pas souveraine.

mission du Règlement et de la Commission de comptabilité, sans, toutefois, qu'il prenne part aux votes (1). Cette disposition se justifie d'une part par l'assistance que ce fonctionnaire apporte au Président en séance lorsque l'application du Règlement est en jeu, de l'autre par les éclaircissements qu'il est appelé à donner sur la gestion budgétaire de l'Assemblée.

33. — *Le Secrétariat général*, outre son rôle de coordination des divers services, est essentiellement chargé des transmissions.

Les communications et transmissions des délibérations de l'Assemblée au Gouvernement sont faites par le Président et l'intermédiaire du Secrétaire général « au Commissaire d'Etat chargé des relations avec l'Assemblée et au Secrétaire général du Gouvernement provisoire de la République française » (2). Toute la correspondance entre le Gouvernement et l'Assemblée doit donc passer par le Secrétariat général et si, bien entendu, chaque Commissaire peut entrer directement en rapports avec telle ou telle commission de l'Assemblée, celle-ci ne peut être valablement saisie que par un dépôt régulier, une demande d'avis conformes à la procédure prévue par les textes.

En sens inverse, toute résolution, toute motion, tout avis, adoptés par l'Assemblée sont transmis au Gouvernement suivant le mode in-

(1) Art. 68 du Règlement.

(2) Art. 69 du Règlement.

diqué à l'article 69. En pratique, en même temps qu'il transmet au Commissaire d'Etat et au Secrétaire général du Gouvernement, le Secrétaire général envoie directement au Commissaire intéressé les décisions de son ressort ou les questions qui lui sont adressées.

Le Secrétariat général a également dans ses attributions les rapports avec la presse et avec le public. Les seuls communiqués officiels de l'Assemblée ou de ses commissions sont donc ceux qui émanent de lui. Dans le même ordre d'idées, il distribue les cartes d'accès aux couloirs et aux tribunes suivant les indications données par le Bureau.

34. — *Les services législatifs.* — Le Règlement a créé, sous cette rubrique, le service de la séance, celui des procès-verbaux et le service des documents et archives.

Le premier prépare le travail du Président en séance et assiste le Secrétaire général.

Le second a la charge du feuilleton, des dépôts, des scrutins, de la rédaction définitive, du classement, du collationnement, de la distribution des projets et des textes adoptés. Il centralise l'activité des bureaux et des commissions (1).

Le service de documentation et archives, en liaison avec le Commissariat à l'Information, recueille, dans tous les domaines, toute la documentation possible, constitue une bibliothè-

(1) Voir nos 46 et 64.

que, reçoit les journaux, bulletins et périodiques français et étrangers. Il tient à jour, d'autre part, les archives de l'Assemblée.

35. — *Les services du compte rendu* comprennent le compte rendu analytique et le compte rendu in-extenso ou sténographique.

Le compte rendu analytique donne sous une forme résumée l'intégralité des débats portés à l'ordre du jour. Il est imprimé et distribué aux membres de l'Assemblée, à la presse et aux abonnés quelques heures après la fin de la séance. Il publie en annexe le détail des scrutins, les dépôts et toutes autres indications utiles sur les discussions. Un tirage à part, signé du Président ou du vice-président qui a tenu la séance et de deux secrétaires (1) constitue le procès-verbal officiel des débats.

L'ordonnance constitutive n'avait prévu que la tenue d'un « résumé analytique ». Il a paru nécessaire, dès l'origine, pour l'information rapide de la presse, d'établir en outre un compte rendu sommaire, ronéotypé, donnant au fur et à mesure du déroulement de la séance l'essentiel des débats et des interventions. Les difficultés d'exécution ont obligé à suspendre momentanément la publication du « sommaire » qui a été remplacé par un « bulletin » beaucoup plus succinct.

Le compte rendu sténographique a été établi et conservé aux archives dès la première séance de l'Assemblée. Il a remplacé le compte

(1) Art. 21 du Règlement.

rendu analytique au Journal officiel à partir du 10 mai 1944 (1). Il est servi à tous les abonnés et peut être vendu au numéro.

36. — Enfin, les *services administratifs* gèrent le personnel de l'Assemblée, le matériel et la caisse ainsi que les services annexes (logement, automobiles, restaurant) dont les circonstances ont amené la création sous diverses formes et qui n'appellent aucune observation.

37. — *Le budget de l'Assemblée.* — Le Parlement français est souverain. Il établit donc sans aucun contrôle un état de dépenses qui est inscrit au budget général sous une rubrique spéciale, les recettes correspondantes lui étant fournies par le budget général. Dans les deux Chambres, le budget est préparé par les questeurs et voté, après examen de la commission de comptabilité, par l'assemblée intéressée. Les comptes sont vérifiés et apurés définitivement par la commission de comptabilité.

38. — Les mêmes principes n'ont pu être suivis par l'Assemblée consultative qui n'est pas souveraine, mais il a paru nécessaire cependant, de la rendre, en cette matière, aussi indépendante du Gouvernement qu'il était possible en respectant les règles de la comptabilité publique.

Comme les autres assemblées, elle choisit dans son sein une commission de comptabili-

(1) Voir n° 50 ci-dessus (in fine).

té (1) qui « vérifie, examine et soumet » à son approbation des propositions budgétaires qui sont adoptées en séance plénière. Ces propositions sont ensuite transmises au Commissaire aux Finances qui les inscrit au projet de budget général où elles forment trois chapitres de la section « Pouvoirs publics ». Ces propositions ne sont donc pas définitives malgré le vote intervenu. Le Gouvernement peut les modifier et si, dans la pratique, ces modifications n'interviennent qu'après accord entre le Commissaire aux Finances et la commission de comptabilité, il n'en est pas moins vrai qu'en droit l'Assemblée peut se voir refuser les crédits nécessaires à son fonctionnement:

Une fois les crédits inscrits au budget, les dépenses sont engagées par le Président ou sur sa délégation. Nous avons vu que cette délégation avait été donnée au Secrétaire général et qu'un décret avait confirmé ce fonctionnaire dans le rôle d'ordonnateur. Là encore, nous voyons une intervention du Gouvernement qui ne se justifierait pas si l'Assemblée était souveraine.

Il n'a pas semblé nécessaire de nommer un fonctionnaire spécial pour les paiements; mais

(1) Art. 65 du Règlement. « Cette commission, élue « chaque fois qu'il y a lieu au renouvellement du Bureau, « comprend deux représentants des organismes métropo- « litains, un membre parlementaire et un représentant « de la Résistance extra-métropolitaine ou des Conseils « généraux. Elle est présidée par l'un des vice-présidents « de l'Assemblée, délégué à cet effet par le Bureau. Elle « rend compte de son mandat à l'expiration de chaque « période de six mois. »

pour respecter la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, il a été décidé que les paiements seraient faits, comme dans toutes les administrations publiques, par l'intermédiaire du Trésor public.

Enfin et surtout, la commission de comptabilité n'apure pas les comptes. Elle ne peut que les vérifier, l'apurement définitif étant du ressort de la Cour des Comptes, ce qui consacre une autre atteinte au principe de la souveraineté.

Quoiqu'il en soit, le rôle de la commission de comptabilité reste important. A propos de la vérification des comptes, il lui appartient évidemment de porter ses observations soit au Bureau, par l'intermédiaire de son président, soit devant l'Assemblée elle-même à l'occasion de son compte rendu semestriel. Ainsi se trouve contrôlée à chaque moment la gestion budgétaire du Président et, par voie de conséquence, l'entière activité de l'administration.

39. — Les dépenses de l'Assemblée, nous l'avons vu, sont réparties en trois chapitres : indemnités des délégués, personnel, matériel. Les deux derniers n'appellent aucune observation et sont comparables aux dépenses courantes de toutes les administrations.

L'indemnité des délégués rappelle l'indemnité parlementaire. Elle est divisée en deux parties : l'une correspondant au remboursement forfaitaire des frais de fonction. L'autre, indispensable dans les circonstances qui ont coupé les délégués de leurs sources personnel-

les de revenu, a plutôt le caractère d'un traitement. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance du 10 janvier 1944 (1) a décidé, à la demande même de l'Assemblée, que cette partie de l'indemnité « est soumise aux retenues légales et ne peut être cumulée avec aucun traitement ni indemnité perçus à quelque titre que ce soit ».

Il n'existe pour les délégués aucun droit à pension. Ils ne bénéficient d'aucune « facilité de circulation » gratuite, sous réserve, bien entendu, en cas de mission, des frais de déplacement qui sont remboursés sur justification.

On voit, par les développements qui précèdent que la nouvelle assemblée a été organisée avec le souci de lui assurer toute l'indépendance compatible avec les textes, en même temps que les services nécessaires à son fonctionnement. L'expérience du passé, très largement utilisée, a permis à la fois de créer rapidement l'administration strictement indispensable et d'éviter quelques erreurs de détail dont les détracteurs du régime parlementaire s'étaient autrefois emparés pour accabler l'édifice entier.

(1) Ordonnance portant fixation du budget du C.F.L.N. de l'exercice 1944. Art. 18.

CHAPITRE IV

CONSTITUTION DE L'ASSEMBLÉE

40. — *Les sessions.* — L'Assemblée se réunit tous les deux mois, le premier mardi du mois, pour une session ordinaire d'une semaine. Elle peut se réunir en session extraordinaire de même durée sur convocation de son Président, à la requête des deux tiers au moins de l'Assemblée ou à la demande du Gouvernement (1).

La première de ces dispositions prévoit une réunion de plein droit. C'est une preuve supplémentaire de l'indépendance reconnue par le législateur à l'encontre du Gouvernement. Les travaux préparatoires avaient envisagé des réunions plus espacées mais on a considéré que la marche des événements et la libération désormais prochaine du territoire posant de mois en mois des problèmes nouveaux, justifiaient des sessions plus fréquentes. La session ordinaire s'ouvre à la date légale sans

(1) O. du 17 septembre 1943, art. 11.

intervention d'un décret de convocation (1) et sans qu'il soit, d'autre part, nécessaire que le Président lance une convocation.

La faculté de tenir des sessions extraordinaires à la requête des deux tiers des délégués place le Gouvernement sous le coup d'un contrôle quasi permanent. De son côté, le pouvoir exécutif peut réunir l'Assemblée entre deux sessions ordinaires pour la saisir, en cas de besoin, des questions dont la solution s'avère urgente.

41. — Dans la pratique, la durée d'une semaine s'est révélée beaucoup trop courte pour l'examen des projets à l'ordre du jour. L'usage s'est établi de prolonger les sessions ordinaires de deux, trois ou quatre sessions extraordinaires réunies à la requête des deux tiers des délégués. De même, les sessions ordinaires de mars et de juillet 1944 ont été précédées d'une session extraordinaire.

Enfin, l'Assemblée a usé du droit qui lui était reconnu de constituer des commissions siégeant hors session, assurant ainsi une véritable continuité du travail parlementaire.

Outre les sessions normales prévues par l'article 11 de l'ordonnance, il faut signaler que l'Assemblée peut se réunir, hors session, à l'oc-

(1) Cependant, l'ordonnance n'avait pas prévu quelle serait la date de la première convocation ouvrant la première série de deux mois. Un décret du 30 octobre 1943 a comblé cette lacune en convoquant l'Assemblée pour le 3 novembre 1943. Les sessions ordinaires s'ouvrent donc le premier mardi de chaque mois de novembre, de janvier, de mars, de mai, de juillet et de septembre.

casion d'une solennité particulière. C'est ainsi qu'elle a tenu, entre ses 8^e et 9^e sessions extraordinaires de 1944 une séance solennelle le 18 juin pour commémorer le premier appel à la résistance du Général de Gaulle.

42. — *La validation des pouvoirs.* — La première formalité à laquelle une Assemblée nouvellement réunie est tenue de procéder, est la vérification des pouvoirs de ses membres.

Il importe, en effet, que ceux qui vont délibérer en commun, affronter leurs thèses, prendre leurs responsabilités soient assurés de la régularité du mandat qui habilite leurs collègues à siéger. Une assemblée qui accueillerait sans vérification soit les membres que lui adresserait le Pouvoir, soit, à l'inverse, tous ceux qui ne tiendraient leur mandat que d'eux-mêmes serait inconcevable en régime démocratique. C'est donc très sagement que l'article 9 de l'ordonnance constitutive dispose que « l'Assemblée consultative vérifie les pouvoirs de ses membres. »

Il faut distinguer, pour l'examen de cette importante question, la vérification des pouvoirs qui s'est opérée lors de la première réunion et celle qui a lieu à l'entrée de chaque nouveau délégué.

43. — Lors de la première réunion, en effet, il y avait lieu, comme à l'ouverture de chaque nouvelle législature de la Chambre des députés, de vérifier à la fois les pouvoirs de tous les délégués présents. Il n'existait pas encore de Règlement. Il fallait donc imaginer une

procédure impartiale qui fut, par la suite, sanctionnée par le Règlement et qui puisse s'appliquer désormais chaque fois qu'il y aurait lieu à vérification des pouvoirs.

Ajoutons que cette question de validation générale ne s'est posée qu'une fois et ne se posera plus à l'avenir. L'Assemblée n'est pas faite pour durer, elle ne se renouvellera pas périodiquement. Il est arrivé, depuis sa création, que plusieurs nouveaux délégués soient admis en même temps. L'ordonnance du 14 avril 1944 a prévu, d'autre part, un accroissement sensible du nombre des membres lors de la libération du territoire métropolitain. Mais cet élargissement se fera progressivement et si même il devait se faire d'un seul coup, les nouveaux délégués seraient en nombre inférieur à celui de leurs collègues déjà en fonctions et validés.

La manière dont s'est opérée la vérification initiale n'a donc plus qu'un intérêt historique. Il est bon, toutefois, de la rappeler, puisqu'elle a fixé la procédure reprise, depuis, par le Règlement.

44. — *Les bureaux de validation.* — C'est en se référant à « la tradition de toutes les assemblées » que le Président d'âge, on l'a vu, a proposé, lors de la première séance, de répartir les délégués en bureaux tirés au sort pour l'examen des dossiers de validation (1).

(1) V. supra n° 8, note.

Pourquoi le tirage au sort ? C'est qu'en pareille matière les délégués sont des juges, chargés uniquement de l'examen d'un dossier, de la légalité des pouvoirs de l'un de leurs collègues, abstraction faite de toute autre considération. Il ne saurait donc être question de former des comités élus ou désignés qui auraient, par exemple, une couleur politique. C'est donc au sort qu'il convient de s'en remettre, comme la Justice s'en remet au sort lorsqu'elle désigne les juges populaires qui constituent le jury.

En raison du nombre des délégués présents le 3 novembre 1943, il fut constitué 7 bureaux, dont 3 de 10 membres et 4 de 9 membres chacun. Par la suite, au fur et à mesure de l'arrivée des nouveaux délégués, les quatre derniers bureaux furent d'abord complétés à dix membres, puis chaque membre nouveau fut intégré à l'un des bureaux, dans l'ordre de numérotation, jusqu'à ce que tous comprennent onze membres, et ainsi de suite.

Lorsque la démission d'un délégué a créé une vacance dans un bureau, la place fut remplie par le premier délégué arrivé postérieurement. Il ne s'est jamais élevé de difficultés sur ce point, les bureaux restant constitués une fois pour toutes au hasard du premier tirage au sort et des arrivées successives. Lorsque l'Assemblée se complètera sur le territoire métropolitain par l'afflux simultané des représentants nouveaux, il y aura lieu, sans doute, de grossir les bureaux par un nouveau

tirage au sort pour éviter tout reproche éventuel dans la répartition.

45. — Pour l'examen des dossiers, c'est encore au sort qu'on a eu recours, mais en utilisant cette fois cette forme du hasard qui résulte de l'ordre alphabétique. Il a été tiré un nom qui a marqué le début de la série des dix dossiers nominatifs attribués au premier bureau, la série suivante étant soumise à l'examen du deuxième bureau, etc... Ce système a permis, dans la suite, l'attribution des dossiers, sans nouveau tirage, au bureau chargé de la série alphabétique dans laquelle s'insérait le nom du nouveau délégué. Peu importe, dans ce cas, que les membres arrivent individuellement ou simultanément : l'ordre alphabétique pour le premier tirage peut continuer de s'appliquer sans difficulté.

46. — *La procédure de vérification :*

A. — Dans les bureaux. Chaque bureau désigne son président. Il procède ensuite à l'examen des dossiers.

L'Assemblée consultative s'est trouvée ici en présence d'un problème délicat. Dans les assemblées élues, en effet, chaque représentant est précédé d'un dossier complet comprenant notamment le procès-verbal de l'élection assorti, le cas échéant, de pièces justificatives (bulletins contestés ou nuls, procès-verbaux d'incidents, etc). Ce dossier est transmis à la Présidence par le ministre compétent : Intérieur pour les élections métropolitaines, Colo-

nies pour les élections des territoires d'outre-mer.

En l'espèce, il n'y avait pas de difficulté sérieuse pour les représentants de la Résistance extra-métropolitaine, pour les représentants du Parlement ni pour les représentants des conseils généraux. Tous avaient été élus ou désignés dans des conditions permettant l'établissement de véritables procès-verbaux qui furent transmis au Secrétariat général, suivant les cas, par le Commissaire aux Colonies (désignations des Conseils généraux des vieilles colonies) ; le Commissaire à l'Intérieur (désignations des Conseils généraux d'Algérie) ; ou par le Groupe des délégués de la Résistance métropolitaine (désignations des délégués de la Résistance extra-métropolitaine sur candidatures des comités transmises par les Commissaires compétents).

La question était plus délicate s'agissant des délégués de la Résistance métropolitaine désignés directement par le Conseil national de la Résistance siégeant en France et dans des conditions telles que la tenue et la transmission des procès-verbaux en forme s'avéraient impossibles. La difficulté fut tranchée par l'adoption d'un système de double vérification : transmission par le Commissaire à l'Intérieur des télégrammes reçus du Comité national de la Résistance, vérification sur place, par les délégués de la Résistance eux-mêmes, de l'identité du délégué et de la désignation dont il a été l'objet. Cette tâche supplémentaire a

été facilitée et authentifiée par une double circonstance : le fait, d'abord, que ces délégués comprenaient plusieurs membres du Conseil national de la Résistance ayant participé aux désignations en France ; le fait aussi que nombre de ces délégués avaient participé côte à côte aux mêmes luttes et qu'ils se connaissaient, dès lors, personnellement et pouvaient porter témoignage personnel de l'identité et de la désignation de leurs collègues.

Quelqu'imparfait qu'il soit, ce système présentait donc des garanties certaines ; et pour les esprits chagrins qui déniaient l'action des événements et qui, malgré la guerre et l'occupation du territoire par l'ennemi, auraient regretté que chaque dossier ne contînt pas le procès-verbal en forme d'une commission électorale, il suffirait de rappeler que l'Assemblée a étudié de si près la validité des pouvoirs de ses membres qu'elle a conclu, au moins une fois, en invalidant l'un d'eux.

B. — En assemblée générale. Lorsque l'examen du dossier est terminé, après audition, s'il y a lieu, du délégué intéressé, ou après enquête complémentaire, le bureau désigne un rapporteur qui fait savoir au Secrétariat général la date à laquelle il sera en mesure de présenter son rapport en séance publique.

L'affaire est alors inscrite à l'ordre du jour suivant la procédure habituelle (1).

Les conclusions sur lesquelles l'Assemblée est appelée à se prononcer peuvent tendre soit

(1) Voir nos 83 et suivants.

à la validation, soit à une enquête, soit à l'invalidation. Dans le premier cas, et si la proposition de validation n'est pas contestée, elle est adoptée sans débat au début de la première séance utile. Dans les deux autres cas, la discussion a lieu comme à l'habitude : lecture du rapport, interventions diverses pour et contre. Bien entendu, le délégué en cause peut prendre la parole. Mais les délégués non validés ne votent sur leur admission ni dans les bureaux, ni en séance (1).

A noter qu'une proposition tendant à une enquête — le cas ne s'est pas encore présenté — comporterait une conséquence accessoire. Le Règlement prévoit, en effet (2), que les délégués dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés pourront prendre part aux délibérations et aux votes, mais que le droit de vote est suspendu pour tout délégué dont l'admission a été ajournée par décision de l'Assemblée. Il s'ensuit que si l'Assemblée, suivant la proposition du bureau de validation, votait une enquête — ou un ajournement — la position du délégué intéressé subirait une première atteinte.

La discussion terminée, il est procédé au vote. Si le bureau proposait l'invalidation, il serait loisible à l'Assemblée de se prononcer sur une demande d'enquête proposée par voie d'amendement et qui, par hypothèse, aurait la priorité.

(1) Article 5 du Règlement.

(2) Ibid.

Bien que le Règlement ne l'exige pas, l'habitude s'est établie de mettre les conclusions du bureau aux voix par scrutin public à la tribune avec appel nominal.

47. — *Caractère définitif de la validation.* — Cette règle a été posée d'une manière très nette par l'Assemblée au cours d'un débat qui eut lieu le 13 juillet 1944. Saisie d'une proposition tendant à la déchéance de l'un de ses membres, mesure qui n'était pas prévue par les textes, l'Assemblée renvoya cette proposition à l'examen de la commission de législation et de réforme de l'Etat pour avoir son avis sur la recevabilité de la motion et sur la procédure à suivre.

La commission constata que les faits invoqués auraient pu, s'ils avaient été connus antérieurement, conduire à l'invalidation. Mais elle adopta, sur ce point, la thèse traditionnelle aux termes de laquelle la validation a un caractère définitif. L'Assemblée se rangea à l'avis de sa commission en adoptant ses conclusions.

48. — A la même occasion, la question de la déchéance et de l'exclusion fut examinée. Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans le détail de la discussion (1), il nous suffira d'en dégager les conclusions, telles qu'elles résultent de la décision prise :

1° La déchéance peut être prononcée par l'Assemblée dans les conditions où elle était possible dans les autres assemblées françaises,

(1) Voir compte rendu analytique du 13 juillet 1944.

c'est-à-dire en cas de condamnation à une peine afflictive et infamante (1).

2° L'exclusion peut être prononcée contre tout délégué qui ne remplirait pas les conditions prévues par l'article 8 de l'ordonnance constitutive, conditions considérées comme permanentes, ainsi qu'il résulte du texte : « Ne peuvent appartenir à l'Assemblée... »

3° Dans le silence du Règlement, la proposition de déchéance ou d'exclusion est renvoyée à l'examen d'une commission spéciale composée de 7 membres à raison d'un membre de chaque bureau tiré au sort en séance publique. Cette commission spéciale dépose un rapport sur lequel il est statué après discussion en assemblée générale, par un scrutin public à la tribune avec appel nominal.

49. — *Le Bureau d'âge.* — Lorsque la majorité des membres sont validés, il appartient à l'Assemblée, pour achever sa constitution, d'élire son Bureau définitif.

Le Bureau étant élu pour six mois, il y a lieu de procéder à cette formalité au début de chaque session de novembre et de mai (2). La séance est tenue par un Bureau spécial présidé par le doyen d'âge assisté par les quatre plus jeunes membres présents en qualité de secrétaires (3). Le Secrétariat général, qui dispose des renseignements nécessaires, prévient

(1) Article 28 du décret du 2 février 1852. Voir Eugène Pierre, n° 317.

(2) O. du 17 septembre 1943, art. 12. — Art. 6 et 8 du Règlement.

(3) Art. 1^{er} du Règlement.

le doyen d'âge et les plus jeunes membres qu'ils siégeront au Bureau à la séance de rentrée.

Pour permettre un dépouillement simultané des divers scrutins, le Président d'âge tire au sort, avant que l'on procède au vote, six scrutateurs qui assisteront les secrétaires, mais qui ne font pas partie du Bureau d'âge.

Les pouvoirs du Bureau d'âge, jusqu'à l'élection complète du Bureau définitif, sont exactement les mêmes que les pouvoirs de ce dernier. Le Président assure la conduite et l'ordre des débats ; les secrétaires dépouillent les scrutins et surveillent la rédaction ainsi que la publication du procès-verbal. Il appartient au Bureau d'âge de statuer sur les incidents de séance et, s'il est nécessaire, d'interpréter le Règlement en cas de difficulté.

Les Présidents d'âge ont, jusqu'à présent, suivi la tradition ancienne et ouvert la session par une allocution au cours de laquelle ils ont fait part à leurs collègues des réflexions que leur expérience leur a suggérées tant sur la marche des travaux de l'Assemblée que sur la politique générale et les questions d'actualité.

50. — *Le Bureau définitif.* — A. — Composition.

Le Bureau se compose d'un président, de quatre vice-présidents et de quatre secrétaires (1).

Il est inutile de résumer ici le rôle du pré-

(1) Art. 7 du Règlement. Sur les fonctions collectives du Bureau (voir supra n^{os} 28 et suivants).

sident dont nous avons déjà examiné les fonctions administratives et représentatives (1). Nous verrons son action dans la conduite du travail de l'Assemblée, au cours des développements qui suivront.

Les vice-présidents remplacent le président lorsqu'il est empêché. L'usage est établi de faire appel à leur concours dans l'ordre fixé par le nombre de voix qu'ils ont recueillies lors de leur élection.

La fonction des secrétaires est d'assister le président en séance, notamment pour le décompte des scrutins et la rédaction du procès-verbal.

Reprenant une disposition de l'article 12 de l'ordonnance constitutive, le Règlement décide que chacune des quatre catégories de membres de l'Assemblée (Résistance métropolitaine, Résistance extra-métropolitaine, membres du Sénat et de la Chambre des Députés, conseillers généraux) doit être représentée au Bureau. La répartition des sièges entre les quatre groupes constitutifs se fait à l'amiable au cours de réunions préparatoires dans chaque groupe (2).

Les membres du Bureau sortant sont rééligibles.

51. — B. - Election.

(1) Ci-dessus n° 26.

(2) Cette disposition de l'ordonnance et du Règlement, ainsi d'ailleurs que la représentation des délégués des quatre catégories dans les commissions, fait de chacun des quatre groupes constitutifs une division officielle de l'Assemblée. Les groupes ont pris l'habitude de se réunir périodiquement, non seulement pour ces désignations,

L'élection du Bureau a lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des voix des membres présents.

Il faut noter, à cet égard, un incident qui s'est produit lors de la nomination du Bureau à la session de mai 1944. Le Président sortant avait obtenu un nombre de voix égal à la majorité absolue à la condition que l'on défalque du nombre des votants les bulletins blancs ou nuls trouvés dans l'urne. Certains délégués firent alors valoir que ces bulletins devaient être comptés pour le calcul de la majorité absolue, le Règlement portant que l'élection devait avoir lieu « à la majorité absolue des membres présents ». Cette rédaction du Règlement était évidemment vicieuse. En effet, elle ne correspondait pas à celle de l'ordonnance constitutive qui portait : « La majorité absolue *des voix* des membres présents ». Il est de principe, d'autre part, en matière d'élections, que seuls peuvent entrer en ligne de compte les suffrages exprimés, sinon il dé-

mais également pour l'examen en commun de toutes les questions intéressant la même catégorie de délégués. De ce fait, le groupe de la Résistance métropolitaine, dont les délégués représentent plus spécialement le territoire envahi, a pris une importance particulière au sein de l'Assemblée.

Il s'est établi, d'autre part, une autre répartition des délégués, toute officieuse celle-ci, suivant les affinités politiques. Il existe actuellement un groupe communiste, un groupe socialiste, un groupe de la gauche républicaine et démocratique, un groupe des résistants indépendants. Mais, alors que chaque délégué fait nécessairement partie, en raison de son origine, de l'un des quatre « groupes constitutifs », un certain nombre de membres de l'Assemblée n'ont pas jugé devoir s'affilier à aucun groupe politique.

pendrait des abstentionnistes d'obliger à un second tour de scrutin en empêchant la majorité absolue de se dégager.

Quoi qu'il en soit, le Bureau d'âge, après délibération, décida d'appliquer le Règlement à la lettre et fit procéder à un second tour de scrutin.

Cette erreur du Règlement a été corrigée depuis par la résolution du 10 juillet 1944 modifiant, entre autres, l'article 8. Désormais, ainsi que le rapporteur de cette résolution le fit remarquer, les bulletins blancs ou nuls devraient être défalqués du nombre des votants pour le calcul de la majorité absolue. Cette solution a l'avantage d'unifier le mode de calcul pour les scrutins secrets de désignation et pour les scrutins publics.

52. — En cas de ballottage, il est procédé à un second tour de scrutin à la majorité relative. S'il y a égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

53. — Les vice-présidents et les secrétaires sont élus au scrutin de liste, c'est-à-dire qu'il est procédé au vote à la fois pour les quatre vice-présidents et à la fois pour les quatre secrétaires. Mais il est évident que tout membre de l'Assemblée peut se présenter individuellement au suffrage de ses collègues. L'essentiel est que chaque bulletin ne comprenne pas plus de quatre noms.

Les mêmes règles concernant la majorité et le ballottage s'appliquent aux trois scrutins (Président, vice-présidents, secrétaires).

54. — Des bulletins imprimés, au nom des candidats qui se sont fait connaître au Secrétariat général, sont mis à la disposition des délégués à côté de chaque urne. Les trois scrutins ont généralement lieu simultanément, le premier à la tribune, dans la salle des séances, les deux autres dans un salon voisin où chaque urne est surveillée par un secrétaire d'âge assisté de deux scrutateurs. Ils restent ouverts pendant une demi-heure. Chaque délégué, avant de déposer son bulletin dans l'urne, signe la feuille de contrôle qui permettra, lors du dépouillement, d'établir la concordance entre le nombre des émargements et le nombre des bulletins trouvés dans l'urne.

Lorsque le temps est écoulé, le scrutin est clos et dépouillé ; le Président d'âge proclame les élus.

55. — L'installation du Bureau définitif peut se faire immédiatement, le Bureau d'âge cédant la place aux nouveaux élus, sans autre formalité qu'une cordiale poignée de mains du Président d'âge au Président élu lorsqu'il quitte le fauteuil.

Notons cependant qu'au renouvellement du mois de mai 1944, le Président d'âge, restaurant une très vieille tradition de la Convention, a donné l'accolade au Président élu, aux applaudissements de l'Assemblée.

56. — Dès la fin des opérations, la constitution de l'Assemblée est portée à la connaissance du Gouvernement.

CHAPITRE V

LES COMMISSIONS

57. — *Création des commissions.* — L'ordonnance constitutive dispose (1) que « l'Assemblée peut constituer en son sein des commissions spécialisées qui peuvent siéger hors session ».

L'institution des commissions a fait l'objet d'un débat en commission plénière au début de la première session, débat dont les conclusions furent soumises à l'Assemblée qui les a adoptées en séance publique, le 10 novembre 1943 (2).

Il fut créé à cette date les huit commissions suivantes (3) :

Affaires étrangères ;

Finances ;

Défense nationale ;

France d'outre-mer ;

(1) Art. 16. Reproduit textuellement par l'article 11 du Règlement.

(2) V. au compte rendu analytique de la séance, le rapport de M. Grenier.

(3) Non compris la Commission de comptabilité dont on a vu supra le statut spécial.

Education nationale, santé publique et jeunesse ;

Affaires économiques et sociales ;

Réforme de l'Etat et législation ;

Information et propagande.

L'idée directrice qui a présidé à ce choix a été d'attribuer à chaque commission la connaissance des affaires du ressort d'un ou plusieurs commissariats.

Tel a été notamment l'argument soutenu à l'appui de la proposition, faite ultérieurement, de créer une commission de l'Intérieur, aucune des commissions existantes n'étant compétente pour examiner les questions d'administration générale. Cette commission fut créée le 10 mars 1944.

Il avait été proposé également de créer une commission dont les attributions correspondraient à celles du Commissariat aux prisonniers, réfugiés et déportés. Mais il parut inutile d'instituer un organisme spécial pour l'examen de questions qui, presque toutes, sont du ressort de la commission de la Défense nationale (1).

Enfin, la commission du Règlement qui avait été initialement créée à raison d'un membre par bureau de validation a été portée à l'effectif normal. Le nombre des commissions permanentes de l'Assemblée est ainsi fixé à dix.

(1) Séance du 10 juillet 1944.

Mentionnons, pour être complet, que certaines commissions ont créé dans leur sein des sous-commissions pour l'examen de certaines questions déterminées : ainsi la commission de l'Intérieur a chargé trois de ses membres de suivre plus spécialement l'action en France.

Dans le même ordre d'idées, certaines commissions ont décidé de s'élargir en appelant les membres d'autres commissions à siéger avec elles pour l'examen de projets particulièrement délicats (1).

58. — *Intercommissions.* — Il peut se produire qu'un ensemble de problèmes intéresse plusieurs commissions par les aspects variés qu'il présente. L'article 13 bis du Règlement prévoit, dans ce cas, la création, sur l'initiative des présidents de deux ou plusieurs commissions, d'« intercommissions » composées de 12 à 16 membres désignés en nombre égal par chacune des commissions intéressées. La composition de ces organismes diffère donc sensiblement de celle des commissions ordinaires que nous étudierons au paragraphe suivant.

L'Assemblée a usé de cette faculté réglementaire en créant l'intercommission des Affaires musulmanes (2), composée de quatre membres de chacune des commissions de l'In-

(1) Ainsi notamment de la Commission de Législation pour l'étude des projets d'organisation des pouvoirs publics en France libérée et d'annulation des actes inspirés par l'ennemi.
art. 23 à 30.

(2) Séance du 10 juillet 1944.

térieur, des Affaires étrangères et de la France d'outre-mer.

59. — *Composition des commissions.* — Les commissions se composent de 16 membres, élus sur la proposition des groupes des quatre catégories de délégués et suivant la règle proportionnelle suivante (1) :

8 membres du Groupe de la Résistance métropolitaine ;

3 membres du Sénat et de la Chambre des Députés ;

3 membres du Groupe de la Résistance extra-métropolitaine ;

2 membres des Conseils généraux.

Cette répartition, qui correspond à l'importance numérique des groupes constitutifs, fait de chaque commission une reproduction réduite de l'Assemblée elle-même.

Les désignations des candidats sont faites par les groupes intéressés chaque fois qu'il se produit une vacance. Les désignations sont portées à la connaissance du Secrétariat général et sont ratifiées par l'Assemblée à la première séance utile. Le Règlement présente ici une lacune, car l'Assemblée ne peut pas sérieusement discuter dans ces conditions les désignations des groupes qu'elle ne connaît que par l'annonce qui lui en est faite, généralement au début d'une séance.

Il serait bon de prévoir un mode de publicité préalable tel que l'affichage des proposi-

(1) Art. 14 du Règlement.

tions des Groupes quelques jours avant la ratification et l'inscription des oppositions éventuelles au Secrétariat général.

Autre lacune, plus grave celle-ci : le Règlement n'a fixé aucune durée aux pouvoirs des membres des commissions. Or, il est indispensable qu'à des périodes régulières, les groupes — dont la composition s'est modifiée par des départs et des arrivées — soient amenés à ré-examiner la liste de leurs représentants. Il ne s'est pas encore produit de difficulté sérieuse, tant en raison de la faculté pour les délégués d'échanger, par voie d'entente directe, leurs sièges dans les commissions, que grâce au système des suppléances des membres absents. Mais une Assemblée plus nombreuse risquerait de trouver ici une source de heurts ou de frictions.

60. — Aucun membre de l'Assemblée ne peut faire, en principe, partie de plus de deux commissions (1). Toutefois, cette règle n'a pu être strictement observée par certains Groupes dont l'effectif est resté très incomplet en raison des circonstances.

Bien que le Règlement n'y fasse pas allusion, l'usage s'est établi très fermement de permettre à tout membre de l'Assemblée d'assister aux séances des commissions dont il ne fait pas partie. Bien entendu, il ne peut prendre part ni aux discussions ni aux votes.

Cet usage pourrait aisément dégénérer en

(1) Art. 16 du Règlement.

abus et transformer les séances des commissions en véritables réunions plénières non publiques. Il est donc sage d'admettre que dans certains cas laissés, par exemple, à la discrétion du président de la commission intéressée, celui-ci pourra décider soit de sa propre initiative, soit à la demande de ses collègues, soit enfin à la demande du membre du Gouvernement entendu par la commission, que l'auditoire sera limité aux seuls membres de la commission.

61. — A noter enfin une particularité de la composition de la commission des finances : lorsque celle-ci examine le budget général ou les projets d'emprunts de plus de 500 millions, elle se complète par l'adjonction de trois membres pris parmi les membres complémentaires élus par les conseils financiers nord-africains. C'est l'application à cette commission de la représentation supplémentaire de l'Afrique du Nord que nous avons déjà rencontrée supra n° 16.

62. — *Bureau des commissions.* — Chaque commission élit un bureau composé d'un président et de deux vice-présidents (1). Elle désigne également ses rapporteurs. Nous constatons ici la même lacune qu'au paragraphe précédent : la durée des pouvoirs du bureau des commissions n'est pas fixée.

(1) La Commission des Affaires économiques et sociales a nommé deux présidents qui dirigent alternativement les travaux suivant qu'il s'agit de questions économiques ou de questions sociales.

Le Président est le directeur des travaux de la commission et son porte-parole, non seulement au sein de l'Assemblée, mais aussi auprès du Gouvernement en raison de la collaboration étroite qui tend à s'instaurer entre les commissions et les membres du Gouvernement chargés des questions de leur compétence. Toutefois, les transmissions officielles doivent se faire par l'intermédiaire du Secrétariat général.

Chaque commission est dotée d'un secrétaire administratif qui assure les convocations, tient les procès-verbaux et recueille la documentation qui lui est demandée. Un bureau unique, dépendant du service des procès-verbaux de l'Assemblée, centralise les renseignements intéressant l'activité des commissions et tient à jour, notamment, un tableau des convocations afin d'éviter dans la mesure du possible des réunions concomitantes.

63. — *Assiduité. - Suppléance.* — Le procès-verbal de chaque séance de commission mentionne le nom des membres présents. L'absence d'un membre sans motif valable à trois séances consécutives d'une session doit être notifiée par les soins du Président de l'Assemblée au groupe dont le défaillant fait partie, en vue de son remplacement (1).

Cette disposition, prévue à titre de pénalité contre l'absentéisme — mal dont avaient souffert les autres assemblées françaises — n'a

(1) Art. 14 du Règlement.

jamais été appliquée, du moins sous cette forme.

Mais l'usage s'est établi, en cas d'absence prolongée au moins pendant une session entière (départ en mission lointaine ou aux armées) de suppléer le délégué intéressé par l'un de ses collègues du même groupe constitutif. Les commissions parviennent ainsi à conserver un effectif constant leur permettant de travailler utilement.

64. — *Travaux des commissions.* — Les commissions ont pris un caractère permanent et siègent hors session comme en cours de session. Bien entendu, leur activité est plus grande dans ce dernier cas et, pour leur permettre de fonctionner sans empiéter sur le temps des séances, la matinée de chaque jour de session leur est en principe réservée (1).

Les séances des commissions ne sont pas publiques. Il en est tenu un procès-verbal détaillé — in-extenso pour les auditions de membres du Gouvernement — qui est distribué aux membres de la commission et déposé aux archives. Il n'est communiqué aux tiers que sur l'ordre du président de la commission.

65. — Le rôle essentiel des commissions est de préparer le travail de l'Assemblée en se li-

(1) Calendrier des commissions établi par la Conférence des Présidents : Lundi, Réforme de l'Etat, Finances, France d'outre-mer. — Mardi : Affaires économiques et sociales. — Mercredi : Règlement, Affaires étrangères. — Jeudi : Défense nationale. — Samedi : Education nationale, Intérieur.

vrant à l'examen des textes et en rédigeant un rapport qui servira de base de discussion. Tous les projets dont l'Assemblée est saisie, qu'il s'agisse de projets d'origine gouvernementale sur lesquels son avis est demandé, ou de propositions de résolution, de motion, de vœu, présentées par les délégués, sont obligatoirement renvoyés à l'examen de la commission compétente (1).

D'autre part, la commission peut se saisir elle-même de l'examen d'une question, le résultat de ses travaux se traduisant soit sous la forme d'un vœu de la commission, soit sous celle d'une proposition de résolution qui sera soumise au vote de l'Assemblée.

La commission se livre à toutes les investigations utiles. A cet effet, elle reçoit, par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée, toutes les pièces relatives aux objets qu'elle discute. Elle demande, le cas échéant, au membre du Gouvernement intéressé, de venir lui apporter des éclaircissements (2).

Cette forme de collaboration a été considérablement développée à l'Assemblée consultative, le Gouvernement se tenant en contact presque constant avec les commissions par l'intermédiaire de leur Président, soit pour leur donner des renseignements complémen-

(1) Art. 40 du Règlement. A moins que l'urgence n'ait été déclarée (art. 42). Voir n° 85.

(2) Dans ce cas, le Commissaire d'Etat chargé des relations avec l'Assemblée peut assister ou se faire représenter à la séance. (Décret du 4 décembre 1943, art. 2.)

taires sur les projets déposés, soit pour les mettre au courant de l'état d'une question déterminée, soit même pour les consulter avant le dépôt d'un projet.

Au cours de son examen, la commission peut amender le texte qui lui est soumis. Elle peut, notamment, lorsqu'elle n'est saisie que d'une demande d'avis à caractère général, accompagnée ou non d'un rapport du Gouvernement, proposer dans son rapport à l'Assemblée l'adoption d'un avis constitué par un texte divisé en articles et comportant un règlement, en forme d'ordonnance, de la question débattue.

66. — La commission compétente est toujours saisie au fond. Mais il peut arriver qu'une autre commission soit appelée à donner également son avis. Elle est alors saisie soit à la demande de son président, soit à celle du Gouvernement, soit même à la demande de la commission compétente au fond.

Il a été décidé à cet égard, pour l'examen des projets budgétaires, que chaque commission examinerait pour avis les propositions relatives aux commissariats correspondant à leur compétence, la commission des Finances restant compétente pour le fond et pour l'ensemble (1).

67. — Il faut noter, à côté de cette activité principale des commissions, le développement

(1) Séance du 4 juillet 1944.

d'une nouvelle méthode de collaboration avec le Gouvernement. De plus en plus celui-ci tend, avant de prendre une ordonnance à propos de laquelle il n'a pas l'intention — ou le temps — de solliciter l'avis de l'Assemblée, à consulter, au moins officieusement, la commission compétente. Cette procédure ne se concevrait pas dans un régime de séparation des pouvoirs. Il n'en est pas moins vrai que le Gouvernement, qui cumule le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, pourrait se dispenser de la suivre. Il faut donc voir dans cette pratique de plus en plus courante, la preuve de la place que l'Assemblée s'est acquise dans ce que nous serions tentés d'appeler le « système constitutionnel provisoire ».

68. — Lorsque la commission a terminé son examen, son rapport est imprimé et distribué, et le rapporteur fait connaître au Secrétariat général que l'affaire peut être inscrite à l'ordre du jour. Le rapport doit, en principe, être distribué 24 heures au moins avant la discussion, sauf cas d'urgence déclarée.

Main body of handwritten text, appearing as a list or series of entries, possibly names or dates, arranged in a vertical column.

CHAPITRE VI

PROCÉDURE DES DÉBATS

SECTION A. — TENUE DES SEANCES

69. — *Séances publiques. - Commissions plénières.* — En principe, les séances de l'Assemblée sont publiques. Il faut entendre par cette expression non seulement que le public, au sens le plus large, y assiste — dans la limite, bien entendu, des places disponibles — mais aussi que les débats sont publiés et diffusés par la voie de la presse et parfois même de la radio (1).

Cependant, il a paru nécessaire, en période de guerre, de prévoir des réunions en assemblée générale non publique pour la discussion de questions sur lesquelles un certain secret doit être gardé ou de questions d'ordre intérieur. Le Règlement (2) prévoit donc le droit pour l'Assemblée de décider par un vote exprès, soit à la demande du Gouvernement, soit sur l'initiative du Bureau, soit à la demande de la moitié plus un des membres pré-

(1) V. *Infra* n° 119.

(2) Art. 19.

sents qu'elle se réunira en « commission plénière ».

70. — L'Assemblée a très peu usé de cette faculté. La tradition démocratique veut que les représentants du peuple délibèrent sous les yeux de leurs mandants et cette raison, jointe aux mauvais souvenirs laissés par les « comités secrets », a détourné les délégués des commissions plénières. De leur côté, les membres du Gouvernement préfèrent discuter les questions secrètes devant les auditoires plus restreints des commissions ordinaires, quitte à demander la réunion, pour l'occurrence, de deux ou trois commissions également intéressées.

71. — La procédure des débats est la même, que la séance soit publique ou qu'elle ne le soit pas. Elle se déroule suivant les formes prévues au Règlement et que nous allons analyser. Il est bon, toutefois, de déterminer, auparavant, les contours de l'auditoire.

Dans la partie de la salle des séances réservée aux discussions, on trouve, à leur banc, les délégués. Un banc spécial est réservé à la commission qui rapporte le projet en discussion.

Un autre « banc » est réservé au Gouvernement dont les membres, décide l'ordonnance constitutive (1) « peuvent assister aux séances de l'Assemblée et être entendus par elle ». Le Commissaire qui suit la discussion d'un projet qui l'intéresse peut se faire assister en

(1) Art. 14.

séance d'un ou plusieurs fonctionnaires de son département. L'accès de la salle des séances leur est ouvert sur présentation d'un arrêté signé du Commissaire et établissant leur qualité. Cet arrêté est joint en annexe au procès-verbal.

L'auditoire se complète des fonctionnaires ou employés de l'Assemblée que leur service appelle en séance. A noter qu'en pratique il n'est établi qu'un procès-verbal analytique succinct des commissions plénières qui n'est pas publié et est déposé aux archives. Toutefois, les déclarations des membres du Gouvernement sont généralement insérées in extenso.

72. — *Conduite des débats.* — Le Président ouvre la séance, dirige les délibérations, fait observer le Règlement et maintient l'ordre. Cette disposition sera plus largement commentée dans les paragraphes qui suivent.

73. — *Le procès-verbal.* — Au début de chaque séance, le Président « communique » à l'Assemblée le procès-verbal de la séance précédente. Nous avons déjà vu comment ce document est établi et ce qu'il contient. Sa lecture intégrale serait impossible en raison de sa longueur. C'est donc à juste titre que l'Assemblée a modifié son règlement primitif qui prévoyait la lecture du procès-verbal par l'un des secrétaires et qui n'était jamais observé.

Toutefois, il est nécessaire que les délégués aient connaissance du procès-verbal avant son adoption, afin qu'ils présentent leurs observa-

tions s'il y a lieu. La pratique consiste à afficher le « bulletin » dans les couloirs de l'Assemblée au fur et à mesure du déroulement de la séance et à distribuer, avant le début de la séance suivante, le compte rendu analytique imprimé. La « communication » du Président se borne donc à rappeler que « le procès-verbal a été affiché et distribué » et à demander si l'un des membres désire présenter des observations.

74. — Le délégué qui demande la parole sur le procès-verbal doit limiter son intervention à son objet. Il ne doit, sous ce prétexte, ni faire rebondir la discussion de la séance précédente, ni émettre une protestation contre la censure (1), ni présenter des observations sur les discussions inscrites à l'ordre du jour de la séance et que l'Assemblée n'a pas encore abordées (2). Le Président donne acte des rectifications justifiées, qui sont inscrites au procès-verbal de la séance suivante.

75. — Le procès-verbal est ensuite adopté. En principe, les décisions prises au cours d'une séance ne sont définitives qu'après cette adoption. C'est la raison pour laquelle, dans les autres assemblées, il était d'usage de faire adopter le procès-verbal de la dernière séance d'une session, au moment même où l'Assemblée se séparait (3).

(1) Séance du 4 janvier 1944.

(2) Séance du 21 janvier 1944.

(3) Le procès-verbal n'était pas encore rédigé, mais on faisait confiance aux secrétaires pour sa rédaction et sa

Le caractère consultatif de la nouvelle institution, qui retire toute force obligatoire à ses décisions prises en elle-même, a fait négliger cette pratique : le procès-verbal de la dernière séance d'une session est donc adopté au début de la première séance de la session suivante. Il y aurait lieu de revenir à la procédure régulière si les pouvoirs de l'Assemblée étaient étendus et si ses avis recevaient force de loi.

76. — *Communications diverses.* — Avant de passer à l'ordre du jour, le Président donne connaissance à l'Assemblée des communications qui l'intéressent. Il s'agit en général de télégrammes reçus de personnalités étrangères, de motions de confiance ou de sympathie adressées à l'Assemblée par des collectivités ou organisations politiques diverses.

Parmi ces communications, il convient de relever l'hommage funèbre que le Président rend, le cas échéant, aux délégués décédés. Là encore, il s'agit d'une tradition ancienne des assemblées françaises. L'éloge funèbre du disparu est prononcé à la première séance qui suit la date où le décès a été connu.

Citons encore les paroles d'hommage ou les félicitations adressées par le Président aux nations amies ou alliées à l'occasion de leur fête nationale, de l'anniversaire d'un grand

sincérité. Cette manière d'opérer donna lieu à plusieurs reprises à des débats sur le décret de clôture dont certains membres du Parlement estimaient la présentation prématurée.

événement, d'une victoire éclatante. Le plus souvent, le Gouvernement s'associe, dans ce cas, à l'allocution prononcée par le Président au nom de l'Assemblée (1).

C'est également au début de la séance que le Président salue les délégués nouvellement arrivés, qu'il fait part des excuses et des demandes de congé, de la démission d'un délégué. Il propose à la ratification les désignations des groupes pour les commissions ou pour certains organismes et comités gouvernementaux. Enfin, il annonce le dépôt des demandes d'avis du Gouvernement ainsi que des propositions diverses et en prononce le renvoi aux commissions compétentes.

L'Assemblée commence alors l'examen de son ordre du jour (2).

77. — *Déroulement des débats.* — A. - Tour de parole :

Les orateurs qui désirent parler dans la discussion doivent soit s'inscrire avant la séance au Secrétariat général, soit demander la parole au Président au cours de la séance. Les secrétaires inscrivent les délégués suivant l'ordre de leur demande. Aucun membre ne peut parler sans avoir demandé la parole et l'avoir obtenue (3).

Le règlement du tour de parole est parfois malaisé. En principe, le Président donne al-

(1) Séances des 10 mai, 4 juillet et 21 juillet 1944.

(2) Sur le règlement de l'ordre du jour, voir n° 83 et s.

(3) Sur tous ces points et les suivants, voir Règlement art. 34 à 30.

ternativement la parole à des orateurs qui parleront « pour » et à des orateurs qui parleront « contre ». Mais il peut s'inscrire plus de délégués dans un sens que dans un autre. Le sens de leur discours peut être affecté par la discussion. En fait, par conséquent, le Président est amené à donner la parole aux orateurs dans l'ordre de leur inscription.

78. — Une exception notable est faite en faveur du Gouvernement, des Commissaires du Gouvernement et des rapporteurs chargés de soutenir la discussion des projets. Ceux-ci peuvent obtenir la parole au moment où ils la réclament. Cette règle s'explique par l'utilité — ou la nécessité — d'apporter une précision ou une rectification immédiate aux affirmations avancées par un délégué.

Mais l'Assemblée a maintenu le principe ancien d'après lequel l'un de ses membres peut toujours parler après le Gouvernement, principe qui s'explique par la souveraineté de la représentation nationale.

A part cette exception, le Président ne doit permettre aucune interruption (1). Lorsque, toutefois, un membre désire interrompre sur-le-champ l'un de ses collègues pour une précision ou une rectification qui perdrait de son intérêt si elle était retardée, il peut obtenir la parole à la condition que l'orateur, interrogé par le Président, y consente (2).

(1) Voir not. séance du 22 janvier 1944.

(2) Il est d'usage que le Président ne prenne pas part à la discussion pour manifester son opinion personnelle

79. — B. - Temps de parole :

S'agissant de la discussion en cours, le temps de parole de la première intervention d'un délégué n'est pas limité.

L'expérience montre en effet qu'aucune réglementation n'est efficace en la matière, une Assemblée étant toujours disposée à permettre à un orateur de s'étendre lorsqu'il l'entretient d'une manière qui l'intéresse. L'Assemblée consultative n'a pas manqué à cette habitude (1). La seule limitation qui s'impose est celle qui résulte de l'attitude de l'Assemblée suivant qu'elle est ou qu'elle n'est pas intéressée par l'orateur.

Mais nul ne peut parler plus de deux fois sur la même question et la deuxième intervention ne peut durer plus d'un quart d'heure. Une autre limitation résulte de la réglementation des interventions « pour un fait personnel », « pour un rappel au règlement », ou « contre la clôture ». Ces interventions ne peuvent durer plus de cinq minutes. Enfin, nous trouverons une dernière limitation dans la procédure spéciale des questions (2).

80. — C. - Objet des interventions :

L'orateur doit se renfermer dans la question. S'il s'en écarte, le Président l'y rappelle. Lors-

et limite son rôle à une conduite rigoureusement impartiale des débats.

(1) Voir not. séances des 7 et 13 juillet 1944.

(2) Voir infra n° 103.

que l'orateur, rappelé deux fois à la question dans le même discours, continue de s'en écarter, le Président consulte l'Assemblée, pour savoir si la parole ne lui sera pas interdite pendant le reste de la séance sur le même sujet. La décision a lieu sans débat, à mains levées. L'obligation de ne pas déborder du sujet est particulièrement impérative dans les débats incidents tels que les « faits personnels » ou les « rappels au règlement » qui interrompent la discussion en cours.

Là encore le rôle du conducteur des débats est délicat et le soutien de l'Assemblée lui est indispensable. Il est difficile au Président d'inviter un orateur qui a su intéresser l'Assemblée à abréger son discours lorsqu'il a dépassé son temps de parole ou de le ramener à la question lorsque son éloquence l'a entraîné loin de son sujet.

L'Assemblée doit se rappeler dans ce cas que le Président ne fait pas preuve de partialité en appliquant le Règlement même lorsqu'il prive les auditeurs d'une période éloquente mais prolongée ou de considérations pleines d'intérêt mais hors de la question. Le respect du Règlement permet seul une discussion ordonnée et digne des représentants de l'opinion, de même qu'en restreignant la liberté de chacun, il garantit la liberté de tous. Il importe donc que l'intervention du Président en pareil cas trouve un écho auprès des délégués eux-mêmes.

81. — D. - Incidents :

De même que les interruptions, les attaques personnelles, les manifestations de nature à troubler l'ordre sont interdites. Il faut ajouter à cette énumération les interpellations de collègue à collègue dont la prohibition découle de l'obligation de demander la parole au Président.

Il peut arriver toutefois que le débat s'aigrisse et que la maîtrise de l'auditoire échappe au Président. Un tel événement ne s'est jamais produit à l'Assemblée consultative. Néanmoins, le Règlement en a prévu la solution : lorsque les circonstances l'exigent, le Président peut annoncer qu'il va suspendre la séance. Cette annonce — ou plutôt cette menace — est mise à exécution si elle ne suffit pas à rétablir le calme. La séance est alors suspendue pour une heure, les délégués se retirant pendant ce temps dans les bureaux. Si la suspension n'a pas permis une détente des esprits et si, à la reprise, le tumulte renaît, le Président lève la séance et la renvoie au lendemain.

82. — E. - Clôture :

La clôture peut être demandée par tout membre de l'Assemblée lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire ont pris part à une discussion et traité le fond du débat (1). En fait, la clôture n'est réclamée généralement qu'après l'audition d'un assez grand nombre

(1) Règlement, art. 31.

d'orateurs et l'examen du sujet sous tous ses aspects.

Lorsque la clôture est demandée, le Président annonce qu'il la mettra aux voix après l'orateur dont le tour de parole vient immédiatement. Si un membre de l'Assemblée demande à parler contre la clôture, son intervention ne peut durer plus de cinq minutes et il doit se limiter à l'exposé des raisons qui existent en faveur de la continuation de la discussion. La clôture est ensuite mise aux voix.

Lorsque la clôture n'a pas été demandée, le Président consulte l'Assemblée après l'audition du dernier orateur inscrit, sur le point de savoir s'il y a lieu de la prononcer.

Nous examinerons la sanction des discussions dans la section consacrée aux votes.

83. — *Règlement de l'ordre du jour.* — Sauf déclaration d'urgence dans les conditions indiquées infra, l'Assemblée ne doit aborder aucune discussion qui n'ait été préalablement inscrite à son ordre du jour.

Lorsque l'ordre du jour d'une séance est épuisé, la séance doit donc être levée. Mais il convient de régler auparavant l'ordre du jour de la, ou des séances suivantes. Pour faciliter ce règlement, l'Assemblée a constitué un organisme spécial, la Conférence des Présidents, formé de la réunion des présidents de toutes les commissions, des quatre groupes constitutifs et des groupes politiques.

84. — La Conférence se réunit en principe une fois par semaine pendant les sessions. Elle est tenue au courant de l'état des travaux des divers organismes de l'Assemblée : bureaux, commissions, intercommissions, groupes. Elle détermine un ordre d'urgence à la fois juridique et politique des discussions à venir et formule des propositions que le Président soumet à l'approbation de l'Assemblée lorsque le moment vient de procéder au règlement de l'ordre du jour.

Ces propositions sont parfois discutées, voire combattues et modifiées en séance. Mais, dans la très grande majorité des cas, elles sont adoptées sans difficulté, évitant ainsi un débat public superfétatoire.

C'est le lieu de noter une particularité relative aux projets financiers et notamment au budget. La discussion de ces projets ne peut être inscrite à l'ordre du jour avant l'expiration d'un délai de vingt jours suivant le renvoi à l'examen de la commission des Finances du dernier texte sur lequel l'Assemblée est appelée à se prononcer.

Cette disposition a pour but de réserver à la commission le temps nécessaire pour un examen utile et d'obliger le Gouvernement, toujours désireux de voir voter rapidement le budget, à déposer ses projets à la date convenable.

85. — Telle est donc la procédure normale de règlement de l'ordre du jour. Elle com-

porte une exception prévue par le Règlement sous le nom de « procédure d'urgence ».

En effet, par dérogation à la règle qui veut que toute proposition ou demande d'avis soit soumise à l'examen préalable de la commission compétente, l'Assemblée peut, sur la demande du Gouvernement, de son Bureau ou de la moitié plus un de ses membres, décider que la discussion aura lieu d'urgence. Dans ce cas, non seulement il n'est pas procédé au renvoi à la commission, mais la discussion est inscrite immédiatement à l'ordre du jour et elle est abordée sans retard (1).

Par analogie, lorsqu'une commission est prête à rapporter un projet ou une proposition dont les circonstances font apparaître l'urgence malgré les prévisions antérieures de la Conférence des Présidents, elle peut demander, en cours de séance, la discussion immédiate de son rapport qui est ordonnée si l'Assemblée le décide, ce qui lui est très facile puisque la majorité ordinaire suffit (2).

86. — L'ordre du jour qui a été fixé en fin de séance est imprimé au « feuillet » qui est distribué aux délégués avant le début de la séance suivante. Ce document contient également les convocations pour les comissoins, les bureaux et les groupes qui se réuniront dans

(1) Art. 42 du Règlement.

(2) Voir not. séance du 13 juillet 1944.

l'intervalle avec, le cas échéant, leur ordre du jour.

87. — La date et l'heure de la séance suivante, enfin, sont fixées par l'Assemblée sur la proposition du Président. Il convient d'appeler l'attention sur le fait qu'il s'agit là d'une décision de l'Assemblée qu'elle seule sera juridiquement capable de modifier au cours de la séance qu'elle tiendra à la date et à l'heure fixées. Il est donc impossible au Président — ou même à la Conférence des Présidents — de modifier dans l'intervalle cette date et cette heure ni pour les avancer, ni pour les retarder.

Une seule exception a été apportée à cette règle dans des circonstances très particulières et graves. Le Comité français de la Libération nationale avait décidé, dans sa réunion du 16 novembre 1943, de demander à l'Assemblée de tenir une séance publique extraordinaire pour entendre une déclaration du Général de Gaulle sur la politique extérieure à propos de l'incident qui avait éclaté au Liban. L'Assemblée fut convoquée, en quelque sorte, d'heure à heure par le Président et la séance se tint dans l'après-midi du même jour, conformément au vœu du Comité.

Cette exception est de celles qui confirment la règle et il a fallu une affaire à la fois grave et urgente pour que l'Assemblée accepte de tenir séance à une date qu'elle n'avait pas elle-même fixée.

SECTION B. — DISCUSSIONS (1)

88. — *Objet des discussions.* — Les discussions qui se déroulent au sein de l'Assemblée ont trait :

- aux demandes d'avis du Gouvernement ;
- aux questions d'intérêt national qu'elle inscrit à son ordre du jour ;
- aux explications fournies par le Gouvernement sur un sujet déterminé ;
- aux questions écrites posées par les membres de l'Assemblée ;
- aux propositions diverses.

Les premières s'ouvrent sur l'initiative du Gouvernement et l'intervention de l'Assemblée ne soulève aucune difficulté puisque cette activité correspond exactement à son rôle consultatif. Toutes les autres discussions partent d'une initiative de l'Assemblée exerçant son droit de contrôle.

89. — Nous touchons ici à un point délicat des relations de l'Assemblée et du Gouvernement. Un contrôle, en effet, doit s'exercer pleinement ou ne pas exister. Les représentants qui, après avoir « contrôlé », approuvent, acceptent devant l'opinion une part de la responsabilité. Un contrôle qui subit des limites n'est donc qu'une duperie, tant pour les représentants qui s'y prêtent que pour l'opinion elle-même.

En sens inverse, le contrôle est toujours une gêne pour les gouvernants, même pour ceux dont les intentions sont les plus droites, car

(1) Cf. Articles 33 à 42 du Règlement.

il est parfois tâtilon, volontiers impatient et toujours exigeant. S'il constitue pour l'administration un stimulant nécessaire, il peut restreindre l'esprit d'initiative. Ajoutons qu'en temps de guerre l'exercice du contrôle se heurte non seulement aux difficultés matérielles — et spécialement à celles qui découlent de la restriction des communications — mais surtout aux entraves résultant du secret des opérations militaires ou des négociations diplomatiques.

L'abus du contrôle parlementaire avait abouti avant la guerre à une paralysie de l'appareil gouvernemental. Il fallait éviter ces errements dans une Assemblée qui, par ailleurs, ne pouvait puiser sa source dans le suffrage populaire.

90. — L'ordonnance constitutive a donc restreint l'initiative parlementaire qui, dans l'Assemblée consultative, n'est pas individuelle, mais collective. Il est admis que l'Assemblée peut inscrire à son ordre du jour la discussion d'une question d'intérêt national ou qu'elle peut appeler un membre du Gouvernement devant elle pour lui présenter un exposé verbal sur une question de cet ordre. Mais ces initiatives doivent émaner des deux tiers au moins des membres.

Dans sa proposition tendant à modifier l'ordonnance, votée le 18 novembre 1943, l'Assemblée avait demandé la substitution de la majorité de la moitié plus un à la majorité des deux tiers. Cette prétention n'a pas été rete-

nue par l'ordonnance modificative du 6 décembre suivant qui a maintenu sur ce point le texte primitif.

Mais l'intérêt de cette controverse est plus juridique que pratique. Lorsque la proposition est formulée par un certain nombre de membres, de discuter une question importante ou de demander les explications du Gouvernement sur une question de ce genre, cette proposition pose en elle-même le problème du contrôle. Que le Gouvernement prétende alors se retrancher derrière les textes et exiger que la demande recueille les deux tiers des signatures, une nouvelle proposition surgira aussitôt dans la forme exigée car les délégués les moins désireux de voir traiter la question au fond se solidariseront avec leurs collègues devant ce qui apparaîtra comme un refus d'explications du Gouvernement.

Il s'ensuit que, dans la pratique — et sans que jamais, hâtons-nous de le mentionner, un conflit se soit élevé sur ce point — la règle des deux tiers n'est pas observée. Les propositions de ce genre sont, en général, portées par le président d'une commission ou d'un groupe devant la Conférence des Présidents qui juge de l'opportunité du débat et en propose l'inscription à l'ordre du jour. Toutefois, l'initiative reste collective.

91. — L'ordonnance constitutive n'avait prévu qu'un contrôle portant sur les « questions d'intérêt national ». En introduisant dans son règlement la procédure des questions écrites —

procédure que le Gouvernement a sanctionnée dans l'ordonnance modificative — l'Assemblée a étendu son contrôle aux activités quotidiennes de l'Administration. Il faut noter cet élargissement de pouvoirs comme un phénomène psychologique important. Il démontre que, dès l'abord, l'Assemblée a su imposer le respect et manifester son indépendance du pouvoir ; il prouve, d'autre part, le sens démocratique du Gouvernement et son esprit de franche collaboration avec les représentants de l'opinion.

92. — *Discussion des avis.* — L'avis de l'Assemblée est demandé par le Gouvernement soit sur les projets d'ordonnance qu'il compte prendre, soit sur les questions d'intérêt national à caractère général. Dans cette dernière catégorie, on peut ranger l'avis que le Gouvernement a demandé en juillet 1944 sur « la politique générale de libération ». Nous nous attacherons plus spécialement dans ce paragraphe aux demandes d'avis sur les projets d'ordonnance.

Le texte constitutif n'a prévu l'avis obligatoire que pour le projet de budget et les projets d'emprunt de plus de 500 millions. Un décret du 20 avril 1944 va plus loin. L'avis de l'Assemblée est demandé « en principe » préalablement à l'adoption de toute législation touchant au statut des libertés individuelles, à l'organisation des pouvoirs publics et à la structure économique et sociale du pays.

La vérité oblige à dire que le Gouvernement a largement usé du caractère facultatif de la

consultation qui résulte des mots « en principe ». Nombreuses sont les ordonnances relatives aux trois objets énumérés qui n'ont pas été présentées à l'Assemblée. Reconnaissons cependant que, dans quelques cas, le Commissaire intéressé a pris l'avis officieux de la commission compétente. La succession rapide des événements a pu justifier cette action indépendante du Gouvernement ; mais elle sera plus difficilement acceptée par l'Assemblée lorsque celle-ci siègera en France avec un effectif élargi et progressivement renouvelé par l'élection.

93. — Revenons à la procédure normale de consultation. Le premier acte est le dépôt, par le Gouvernement, d'une demande d'avis accompagnée d'un rapport ou d'un projet de texte. Ce dépôt est enregistré, reçoit un numéro dans la liste générale. La demande est alors renvoyée à la commission compétente (1) qui l'examine et dépose un rapport tendant à l'adoption d'un avis « exprimé par une motion qui peut prendre la forme d'un texte divisé en articles » (2).

94. — C'est le rapport de la commission qui sert de base de discussion en assemblée générale. Le débat s'ouvre par une discussion générale dans laquelle, après avoir entendu le rapporteur ou le président de la commission, les divers orateurs présentent des considéra-

(1) V. sur le travail de la commission, supra n° 64 et suivants.

(2) Décret du 20 avril 1944, art. 4 et 5.

tions sur les principes mis en jeu. Le Gouvernement intervient s'il le juge utile. Puis, la clôture de la discussion générale est prononcée ainsi qu'on l'a vu supra n° 82, et l'Assemblée passe à l'examen soit de la motion d'ensemble, soit des articles du projet qui constituent son « avis ».

95. — *Amendements.* — Le Règlement ouvre aux délégués le droit d'amendement, c'est-à-dire qu'ils peuvent proposer au vote de l'Assemblée un texte qui se substitue, supprime ou complète tout ou partie de celui qui est proposé par la commission. Une bonne méthode de travail exigerait que la commission ait examiné tous les amendements avant de déposer son rapport. Mais cela suppose, soit que tous les délégués aient pris part au travail de la commission, soit qu'ils aient été tenus au courant de l'état de ce travail au fur et à mesure de son avancement, ce qui est matériellement impossible. Si donc la commission a pu être saisie, en cours d'examen, de suggestions suscitées hors de son sein par la publication des propositions gouvernementales, elle ne peut connaître des amendements que l'on suggère à son propre texte, qui n'est rendu public que dans son rapport. Il s'ensuit que la pratique des amendements de séance, pour détestable qu'elle soit, car bien souvent elle introduit dans les textes des improvisations insuffisamment mûries en la forme et dans le fond, ne peut être évitée.

Deux dispositions limitent les inconvénients de cette pratique. La première exige que le Président soit saisi d'amendements écrits, de telle sorte que l'Assemblée connaisse littéralement le texte qu'on lui propose. La deuxième permet au Président et au rapporteur de la commission compétente de demander le renvoi de toute proposition nouvelle à la commission. Le renvoi est de droit, sans débat, lorsqu'il est ainsi demandé. Il équivaut soit à une disjonction, en ce sens que la commission examinera la proposition nouvelle après le vote du projet en discussion, soit à une réserve, c'est-à-dire qu'au cours d'une nouvelle réunion la commission recherchera s'il y a lieu d'introduire l'amendement dans le projet et sous quelle forme.

96. — Il est d'usage d'examiner à propos du premier article les amendements — plus exactement dénommés « contre-projets » — qui tendent à substituer un texte nouveau à l'ensemble de celui de la commission. Le vote sur un amendement de cette importance ne peut en général intervenir directement, puisque le contre-projet comporte une série de dispositions qui devront être ensuite examinées une à une et que la commission a rejetées ou n'a pas connues. A moins, par conséquent, qu'il ne s'agisse d'un texte très bref, c'est la « prise en considération » qui doit être mise aux voix et qui, si elle est votée, emporte automatiquement le renvoi à la commission de l'ensemble du projet.

Si le contre-projet n'est pas pris en considération dans son ensemble, son auteur conserve le droit de soutenir, dans la suite de la discussion, des dispositions particulières de son amendement primitif au fur et à mesure de la discussion des articles.

97. — Il appartient au Secrétariat général de classer les amendements qu'il reçoit avant la séance ou qui sont portés au Bureau pendant le débat, de telle sorte que le Président puisse les appeler à leur place logique. La parole est donnée à l'auteur de l'amendement pour en exposer les motifs. La commission est ensuite consultée par l'organe de son rapporteur. Le Gouvernement intervient s'il le désire.

Il peut même arriver que pendant la discussion de l'amendement une proposition soit faite dans le but de le modifier. Lorsque ces débats incidents sont terminés, il est procédé au vote dans l'ordre inverse des propositions, c'est-à-dire que l'Assemblée se prononce d'abord sur les sous-amendements, puis sur l'amendement.

Si l'amendement tendant à supprimer ou à remplacer le texte de la commission est adopté, le texte de la commission disparaît *ipso facto*. S'il est rejeté, il y a lieu de mettre aux voix le texte initial.

Les amendements tendant à compléter le texte de la commission n'ont pas d'influence sur la mise aux voix du texte lui-même. Ils

sont soumis à l'Assemblée à leur place logique.

97 bis. — Dans les autres assemblées françaises, le Gouvernement n'avait pas le droit d'amendement, son initiative législative étant considérée comme épuisée par le dépôt de son projet initial. Dans le silence des textes, la pratique de l'Assemblée consultative ne s'est pas nettement affirmée. Juridiquement, le caractère consultatif de l'avis doit conduire à refuser au Gouvernement le droit de reprendre, en séance, le texte initial que la commission a rejeté.

D'une part, en effet, on ne voit pas bien pourquoi le Gouvernement consulterait l'Assemblée s'il avait la pensée de lui imposer ses vues dans son sein même. De l'autre, le texte voté par l'Assemblée n'a pas de caractère obligatoire. Le Gouvernement peut n'en pas tenir compte dans la rédaction de l'ordonnance définitive. Dès lors, il n'a aucun intérêt à entrer en lutte avec la commission et à faire apparaître publiquement un différend qu'il est le maître de trancher par voie d'autorité.

Il est un cas, cependant, où le Gouvernement est intéressé à faire triompher sa thèse *hic et nunc* : c'est celui de l'examen des crédits budgétaires puisqu'en cette matière les décisions de l'Assemblée obligent le Gouvernement à une nouvelle délibération. Le Commissaire compétent a donc avantage à reprendre en assemblée générale le chiffre des crédits inscrit au projet initial et que la com-

mission a modifié, pour revenir devant le Conseil des ministres fortifié par l'approbation des délégués.

Dans les discussions qui ont eu lieu jusqu'à ce jour, il est presque toujours intervenu une entente en séance entre le Gouvernement et la commission des Finances (1). Dans un seul cas, l'accord n'ayant pu se faire, le crédit initial demandé par le Gouvernement a été repris, sous forme d'amendement, par un délégué (2). La question réglementaire n'est donc pas tranchée dans le cas où aucun délégué n'accepterait la responsabilité de proposer le chiffre du Gouvernement.

98. — *Considérations sur l'ensemble.* — Lorsque la discussion des articles est terminée, les membres de l'Assemblée peuvent présenter des considérations générales pour l'adoption ou le rejet de l'ensemble du projet. C'est ici que se placent les explications de vote.

L'ensemble est ensuite mis aux voix et, par son adoption, constitue l'avis que l'Assemblée transmet au Gouvernement.

99. — Aux termes du décret du 20 avril 1944, le Gouvernement fait connaître, dans un délai de 15 jours, s'il accepte ou non le principe de l'avis formulé par l'Assemblée. Dans l'affirmative, l'ordonnance définitive contient, parmi les textes de référence visés avant son dispositif, la formule : « Vu l'avis de l'Assem-

(1) V. séances des 4, 5 et 6 janvier 1944.

(2) Séance du 13 juillet 1944.

blée consultative provisoire exprimé en sa séance du... ». La responsabilité de l'Assemblée n'est engagée que par les ordonnances qui mentionnent qu'elle a été effectivement consultée. Cette mention ne saurait être inscrite dans les textes pour lesquels l'avis officieux d'une commission a seul été demandé (1).

100. — *Discussion des interpellations.* —

Bien que, comme nous l'avons vu, l'initiative parlementaire soit collective et non individuelle, il est commode de réunir sous l'appellation d'interpellations les questions d'intérêt national et les demandes d'explications que l'Assemblée peut inscrire à son ordre du jour à la majorité des deux tiers.

L'ensemble de la discussion se déroule comme il a été dit précédemment, la Conférence des Présidents étant généralement amenée, lorsqu'elle décide de proposer l'inscription d'un de ses débats, à organiser la discussion à l'avance.

En général, les orateurs font connaître les points sur lesquels des explications du Gouvernement seraient souhaitables ou sur lesquels ils demandent au Gouvernement de prendre une position déterminée. Le Commissaire compétent répond, et c'est ici que nous trouvons une différence avec les discussions étudiées dans les paragraphes précédents : la sanction du débat, au lieu de se présenter sous

(1) Voir, sur ce point, la déclaration de M. Philip, Commissaire d'Etat, à la séance du 20 mars 1944.

forme de texte divisé en articles, se traduit par un ordre du jour.

On appelle ainsi une motion plus ou moins détaillée, résumant les désirs exprimés par l'Assemblée, portant un jugement sur les actes antérieurs du Gouvernement et se terminant en général par une formule de confiance. Ce texte est rédigé par un ou plusieurs présidents de commission ou de groupe et soumis au vote de l'Assemblée.

Il peut arriver cependant que les débats n'aient pas été ni suffisamment longs ni suffisamment clairs pour permettre un accord d'ordre général sur les divers paragraphes de l'ordre du jour. Un vote intervenu dans ces conditions pourrait être mal interprété par l'opinion et faire apparaître des différends de fond ou de principe là où il n'existe que des désaccords sur l'action. Cette situation, qui s'est produite une fois, a été tranchée par le dépôt de l'ordre du jour pur et simple (1).

Conformément aux précédents des autres assemblées, l'ordre du jour pur et simple doit être mis aux voix par priorité. Il est d'usage, après son dépôt de permettre aux orateurs qui le désirent d'expliquer leur vote. Au point où en est arrivé le débat, ces interventions sont nécessairement brèves.

La question importante qui se pose dans ces discussions est celle de la représentation du Gouvernement. Bien qu'il ait été créé un Com-

(1) Séance du 22 janvier 1944.

missaire aux relations avec l'Assemblée (1), celle-ci supporte malaisément de ne pas entendre directement les explications du Commissaire compétent (2).

101. — *Questions.* — Les articles 42 bis et 42 ter du Règlement ont introduit dans les débats de l'Assemblée une procédure entièrement nouvelle : celle par laquelle un membre du Gouvernement répond oralement en séance à une question écrite qui lui a été posée à l'avance.

Cette procédure diffère sensiblement de celles que connaissait le Parlement français : questions écrites auxquelles il était répondu par la voie du Journal officiel ; questions orales qui constituaient de véritables petites interpellations. Elle a été créée à l'imitation de la procédure en usage au Parlement britannique et qui permet à la Chambre des Communes de régler en une courte séance de deux ou trois heures une soixantaine de petits débats de détail.

Cette procédure donne à l'Assemblée l'exercice d'un contrôle de détail sur les actes de l'Administration.

102. — Aux termes du Règlement, les questions sont adressées par écrit et par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée, aux Commissaires intéressés. La question est transmise par les soins du Secrétariat général qui fait connaître en même temps que le dé-

(1) V. *Infra* n° 121.

(1) Voir résolution votée le 29 février 1944.

bat sera inscrit à l'ordre du jour d'une séance spéciale de la session, réservée à cet effet.

Les questions ne sont plus recevables trois jours avant la clôture de la session. Cette disposition avait été inscrite à une époque où l'on pensait réserver aux questions la dernière séance d'une session. Mais cette procédure spéciale ayant connu un légitime succès, l'usage s'est établi de lui réserver une séance de plus en cours de session. Il faut donc interpréter le délai de recevabilité et considérer que les questions doivent être déposées au moins trois jours avant la séance spéciale réservée à leur discussion.

Ce délai a pour but de permettre à l'Administration de préparer sa réponse. Il est donc évident que le Commissaire intéressé peut y renoncer et accepter de répondre à une question particulière dans un délai plus bref (1).

En sens inverse, la Conférence des Présidents avait, en une circonstance, fixé la séance spéciale à une date ne réservant pas le délai de trois jours habituels, ce qui provoqua diverses protestations de la part des membres du Gouvernement.

103. — Les questions sont imprimées au feuillet. Elles sont classées par les soins du Secrétariat général par Commissariat et, dans la mesure du possible, par date de dépôt.

Au cours de la séance, le Président lit chaque question. Le Commissaire interrogé dis-

(1) Voir séance du 29 février 1944.

pose de cinq minutes pour répondre. L'auteur de la question peut seul ensuite prendre la parole pendant une durée égale. Aucune autre intervention ne peut se produire.

104. — Comme nous l'avons déjà indiqué, la procédure des questions a connu un plein succès mais ce succès même a comporté sa rançon. On a pu constater, au cours de la session de juillet 1944, une tendance à transformer certaines questions en véritables interpellations. Cette pratique a provoqué des observations de la part du Gouvernement (1).

La Conférence des Présidents a estimé qu'il y avait lieu, dans ces conditions, d'étudier une modification du Règlement tendant à préciser la procédure et, conformément à sa suggestion, l'Assemblée a chargé sa Commission du Règlement de procéder à cette étude.

Il importe tout d'abord de bien spécifier que les questions doivent être posées sous une forme très succincte et se limiter à un objet déterminé.

Conformément aux précédents qui permettaient au Secrétaire général des autres assemblées de demander aux auteurs d'une ques-

(1) Compte rendu analytique du 7 juillet 1944, déclaration de M. André Philip, Commissaire d'Etat : « Je tiens à souligner à ce sujet que l'Assemblée procède à une expérience toute nouvelle en matière de questions écrites. Il conviendrait de respecter le principe de cette procédure qui ne doit pas permettre à l'auteur de cette question de faire dévier le débat sur d'autres questions et invoquer des faits étrangers à la question posée. Il est nécessaire que l'Assemblée sache se limiter afin que les questions et les réponses s'appliquent à un objet précis et défini. »

tion orale d'en modifier le texte lorsque le sujet lui paraissait relever plutôt de l'interpellation que de cette procédure spéciale, le Règlement doit donner un pouvoir du même ordre au Président de l'Assemblée. Le Règlement devrait prévoir également la faculté pour le Commissaire interrogé de demander un ajournement des débats mais, afin d'éviter un renvoi *sine die*, il pourrait être décidé dans ce cas que la question sera obligatoirement inscrite à l'ordre du jour de la première séance de la semaine suivant l'ajournement.

Enfin, il est des cas où le droit de réponse de l'auteur de la question, qui a la parole le dernier, à l'inconvénient de faire clôre un incident sur une impression fâcheuse, en particulier lorsque des tiers ont été nominativement mis en cause ou que des imputations ont été portées contre des personnes qui ne peuvent pas répondre. Il serait bon que le Gouvernement puisse, exceptionnellement, obtenir la parole pour une mise au point ou une rectification qui s'avèrerait indispensable.

C'est de ces modifications que la Commission du Règlement est saisie et l'on doit envisager une prochaine réforme du Règlement en ce sens.

105. — *Discussion de propositions diverses.*

— L'Assemblée peut être saisie de propositions tendant à l'adoption de vœux, de motions ou d'adresses diverses. Le principe de l'article 40 du Règlement s'applique à ces propositions comme à toutes les autres : aucune

discussion ne peut s'ouvrir sans examen préalable de la commission compétente. Sur le débat public, aucune observation particulière : il se déroule comme il a été indiqué précédemment, depuis le rapport jusqu'au vote final.

A noter que lorsque l'Assemblée vote une adresse à une nation étrangère, sa décision est transmise, en même temps qu'au Gouvernement, au représentant accrédité de la nation intéressée.

SECTION C. — LES VOTES

106. — *Le quorum.* — L'ordonnance constitutive (article 16) et l'article 43 du Règlement disposent que « l'Assemblée siège valablement lorsque quarante au moins de ses membres sont présents ». Il faut interpréter cette disposition.

Comme dans les autres Assemblées et suivant l'intérêt que présentent les débats, il peut se produire que le nombre minimum de délégués fixé par les textes ne soit pas atteint pendant une discussion particulière. Est-ce à dire que les délibérations ne sont pas valables ? Si l'on se réfère aux précédents, la réponse est sans aucune doute négative. Mais il est toujours loisible soit à l'un des membres de l'Assemblée, soit au Gouvernement, de faire constater que le quorum n'est pas atteint. Le fait ne s'est jamais produit et le Règlement ne pré-

(1) Articles 43 à 51 du Règlement.

voit point de solution. On indiquera simplement pour mémoire que dans les autres assemblées la séance devait soit être suspendue pour permettre aux membres de rentrer en séance, soit être renvoyée à une date ultérieure.

Nous constatons sur ce point une lacune qu'il y aura probablement lieu de combler ultérieurement, alors surtout que le principe du vote à l'Assemblée consultative est celui du vote personnel.

107. — *Objet du scrutin.* — Il y a lieu à scrutin chaque fois que l'Assemblée prend une décision.

En principe, et lorsqu'il s'agit de projets, les votes ont lieu article par article et il est procédé à un scrutin sur l'ensemble. Dans les questions complexes, le Règlement permet le vote par division qui est de droit lorsqu'il est demandé.

108. — *Les scrutins publics.* — L'article 15 de l'ordonnance constitutive et l'article 44 du Règlement disposent que « les votes de l'Assemblée autres que ceux relatifs aux désignations personnelles (1) sont émis au scrutin public et à la majorité absolue des voix des membres présents ». Ainsi se trouve posée l'interdiction du vote par délégation ou par « boitier ».

Toutefois, cette règle subit une exception très importante s'agissant du vote des repré-

(1) Voir sur les désignations personnelles les nos 51 et s.

sentants des organismes de résistance métropolitaine qui disposent toujours, au total, de l'ensemble des 49 voix de leur groupe.

On avait prévu initialement que ces délégués pourraient se remplacer de session en session car certains d'entre eux seraient amenés à retourner clandestinement en France. Il aurait été injuste que ceux qui auraient été ainsi éloignés par leur mission et que les circonstances n'auraient pas permis de remplacer fussent privés du droit de manifester leur opinion par l'intermédiaire d'un de leurs camarades. Il n'est pas exclu non plus de penser qu'une sorte de prime dans les votes ait été envisagée au bénéfice de la Résistance métropolitaine. Quoi qu'il en soit, les dispositions dont il s'agit étaient d'une application relativement délicate, mais nous verrons plus bas qu'elle a été aisément réalisée.

109. — Les auteurs du Règlement ont pensé que le scrutin public devait, malgré la disposition légale, être réservé pour les votes importants nécessitant une prise de responsabilité. Une assemblée est sans cesse amenée à se prononcer par un vote sur des questions sans importance de procédure intérieure ou à prendre des décisions pour lesquelles la majorité ne fait pas de doute.

Le Règlement a donc prévu la possibilité pour le Président de consulter l'Assemblée à mains levées, et, lorsque ce premier scrutin est confus, par assis et levés.

Il se peut toutefois que, contrairement à l'appréciation antérieure, l'Assemblée se montre moins décidée qu'il ne paraissait ; lorsque, par conséquent, les consultations à mains levées et par assis et levés n'ont pas donné de résultat net, il est procédé au scrutin public.

110. — *Formes du scrutin.* — Lorsqu'il y a lieu à scrutin public, chaque délégué dépose dans l'urne un bulletin sur lequel son nom est imprimé. Il dispose, à cet effet, de deux bulletins de couleur différente : blanc pour l'adoption de la proposition mise aux voix, bleu pour l'opinion contraire.

111. — *Vote des délégués de la Résistance.* — Pour permettre l'application de la règle, posée au n° 106, du vote des membres de la résistance métropolitaine, le Groupe de la Résistance a pris, le 16 novembre 1943, une délibération qui en régleme les modalités. Sans entrer dans le détail, il nous suffira de noter que chaque délégué de cette catégorie dispose, outre ses bulletins nominatifs, de bulletins numérotés qu'il remet, en cas d'absence, à l'un de ses collègues qui sera chargé de voter à sa place. Pour éviter toute difficulté, le Secrétaire général de l'Assemblée est avisé par les membres qui doivent s'absenter, du nom du détenteur de leurs bulletins numérotés.

Au dépouillement, on trouve donc dans l'urne, à côté des bulletins nominatifs, un certain nombre de bulletins numérotés, et il suffit de rapprocher ces numéros de la liste des mem-

bres absents pour contrôler la régularité du scrutin.

112. — *Scrutin public à la tribune.* — Sur la demande de 20 membres de l'Assemblée, le scrutin a lieu à la tribune, c'est-à-dire que seuls y prennent part les membres effectivement présents. Le principe du vote par représentation des membres de la Résistance se trouve ici mis en échec.

Bien que le Règlement ne le précise pas, l'usage s'est introduit de procéder à ce vote par appel nominal. L'un des secrétaires appelle les délégués à la tribune suivant l'ordre alphabétique, un contre-appel permettant à ceux qui n'ont pas voté au premier appel de le faire avant la clôture du scrutin.

Pour contrôler le nombre des votants, les délégués signent une feuille d'émargement placée au pied de la tribune, avant de monter déposer leur bulletin.

En fait, il n'a été procédé de cette manière que pour les vérifications de pouvoirs.

113. — *Dépouillement.* — Les votes sont recueillis par les huissiers qui font circuler les urnes. Le Président prononce alors la clôture du scrutin dont les secrétaires font le dépouillement.

Pour hâter celui-ci, il est d'usage de compter simplement les bulletins de chaque couleur, sans rechercher s'il ne figure pas plusieurs bulletins au même nom (1). Cependant, le Rè-

(1) Fort heureusement les membres de l'Assemblée ont eu la sagesse de ne pas s'abandonner à la pratique si

glement prévoit l'obligation de procéder au pointage des votes lorsque l'écart entre le nombre des bulletins blancs et des bulletins bleus n'est pas supérieur à cinq.

Dans ce cas, le nom porté sur chaque bulletin est relevé et, lorsqu'il est trouvé plusieurs bulletins de la même couleur au même nom, l'ensemble n'est compté que pour une voix ; lorsqu'il est trouvé un bulletin blanc et un bulletin bleu au même nom dans l'urne, le délégué dont il s'agit est considéré comme n'ayant pas pris part au vote.

114. — *Proclamation des résultats.* — Le Président proclame le résultat du vote (1).

Les votes sont émis à la majorité absolue, qui est calculée après défalcation des bulletins blancs ou nuls du nombre des votants.

La formule consacrée pour le résultat des délibérations est « l'Assemblée a adopté », ou « l'Assemblée n'a pas adopté ».

115. — *Publicité.* — Les scrutins sont publiés au compte rendu analytique et au compte rendu in extenso sous quatre rubriques : « Ont voté pour » ; « ont voté contre » ; « n'ont pas pris part au vote » ; « en congé ou excusés ».

Les rectifications de vote sont admises et sont publiées dans les mêmes formes. Toutefois, c'est le résultat proclamé en séance qui est seul valable.

condamnables, dans les autres assemblées, du « chargement ».

(1) Il est d'usage que le Président ou le Vice-Président qui tient séance ne participe pas aux scrutins.

CHAPITRE VII

DISCIPLINE ET POLICE INTÉRIEURE

116. — Il faut prévoir, dans les assemblées les plus disciplinées, l'éventualité d'incidents et donner au Président, qui a la charge de conduire les débats, les moyens de maintenir l'ordre, au besoin par l'application de sanctions.

La police intérieure de l'Assemblée fait l'objet des articles 52 à 64 du Règlement, qu'il nous suffira de résumer brièvement.

117. — Les peines disciplinaires appliquées aux membres de l'Assemblée sont le rappel à l'ordre, la censure simple, la censure avec exclusion temporaire.

Le rappel à l'ordre s'applique à tout orateur qui s'en écarte, à tout membre qui trouble l'ordre par une attaque personnelle, une manifestation ou une interruption déplacée. Il comporte toujours l'inscription au procès-verbal et il emporte privation, pendant la session, de la moitié de l'indemnité allouée au délégué. C'est au Président seul qu'il appartient de rappeler à l'ordre, mais il doit donner la parole à l'orateur qui se soumet à son autorité et demande à se justifier.

La censure simple et la censure avec exclusion temporaire, peines plus graves, ne peuvent être proposées que dans des cas déterminés et expressément prévus. Elles sont prononcées par l'Assemblée, sans débat, par assis et levés, sur proposition du Président. Là encore, le délégué contre qui l'une ou l'autre de ces peines disciplinaires est demandée, a toujours le droit d'être entendu ou de faire entendre en son nom un de ses collègues.

Ces deux sanctions comportent la privation de la totalité de l'indemnité pendant la session.

118. — Le Règlement prévoit également la procédure à suivre en cas de délit commis par un délégué dans l'enceinte du palais où siège l'Assemblée. Il dispose que le Président est chargé de veiller à la sûreté intérieure de l'Assemblée, fixe l'importance des forces militaires ou de police qu'il juge nécessaires et qui sont placées sous ses ordres ; il édicte enfin les obligations auxquelles est soumis le public qui assiste aux séances.

119. — Plus libérale que celles qui l'ont précédée, l'Assemblée consultative a autorisé, à diverses reprises, la diffusion de ses séances par la radio et la prise de vues cinématographiques à l'intérieur de la salle des séances. Ces autorisations ont été données notamment pour les séances du 3 novembre 1943 et du 18 juin 1944, mais elles sont restées exceptionnelles en raison du trouble qui en résulte pour les délibérations.

CHAPITRE VIII

RAPPORT DE L'ASSEMBLÉE AVEC LE GOUVERNEMENT

120. — Cette question a déjà été traitée largement dans les développements qui précèdent. Nous avons vu que les membres du Gouvernement ont libre accès aux séances publiques, qu'ils peuvent se faire entendre au moment où ils le désirent.

Nous avons vu également leurs rapports étroits avec les commissions et nous avons noté la procédure de consultation officielle qui s'est peu à peu développée. Si cette procédure peut conduire à d'heureux résultats pour l'élaboration des textes législatifs, il convient toutefois d'appeler l'attention sur l'inconvénient qui en résulte pour l'Assemblée. Celle-ci risque en effet d'engager la responsabilité de tous ses membres par l'intermédiaire de la seule commission consultée. C'est la raison pour laquelle la disposition, que nous avons déjà rencontrée, du décret du 20 avril 1944, aux termes de laquelle l'avis de l'Assemblée est mentionné dans les visas des ordon-

nances, doit être strictement respectée et son application limitée aux cas où l'Assemblée a été consultée d'une manière officielle et a été appelée à délibérer un avis en séance publique.

121. — Un décret du 4 décembre 1943 a fixé les attributions du Commissaire d'Etat aux relations avec l'Assemblée, dans le but d'établir la liaison entre elle et l'organisme gouvernemental. En principe, le Commissaire d'Etat suit les séances ordinaires, intervient dans les débats pour définir, s'il y a lieu, la politique du Gouvernement. Il peut assister ou se faire représenter aux séances des commissions chaque fois que celles-ci demandent à entendre un membre du Gouvernement. Il présente au Gouvernement les vœux, résolutions et motions émanant de l'Assemblée et transmet à celle-ci les décisions gouvernementales qui peuvent l'intéresser. Il peut prendre part à la séance et intervenir dans les débats lorsque l'Assemblée demande à entendre un Commissaire sur les questions relevant strictement de sa compétence.

L'usage s'est établi également de convoquer le Commissaire d'Etat aux réunions de la Conférence des Président et de le faire participer ainsi à l'élaboration de l'ordre du jour.

Nous nous trouvons ici en présence d'une institution originale qui a déjà rendu d'éminents services dans un système constitutionnel qui ne comporte pas de responsabilité gouver-

nementale devant un Parlement et qui ne prévoit aucune solution des conflits éventuels entre le Pouvoir et les représentants de l'opinion.

Bien des incidents qui se seraient autrefois traduits sur le plan de la responsabilité ministérielle ont été ainsi aplanis.

Mais cette institution ne satisfait pas complètement les membres de l'Assemblée lorsqu'ils entendent exercer le contrôle de l'activité gouvernementale dans la mesure où ce contrôle leur est ouvert.

Si l'intervention du Commissaire d'Etat paraît suffisante lorsqu'il s'agit de répondre, à la place de l'un de ses collègues empêchés, à une question écrite, l'Assemblée se montre en général plus exigeante lorsqu'une question d'intérêt national est en jeu et qu'elle désire examiner en présence du Commissaire compétent les problèmes qui sont de son ressort.

Il suffira pour caractériser l'état d'esprit de l'Assemblée de rappeler les observations qui avaient été présentées par un délégué sur un mode quelque peu ironique lorsqu'il avait évoqué les mânes de Rouher et l'institution du « ministre de la parole » (1).

En fait, d'ailleurs, les membres du Gouvernement viennent très volontiers devant l'Assemblée défendre personnellement leur politique et donner les explications qui leur sont demandées.

(1) Séance du 29 février 1944.

122. — Mentionnons pour être complet que le Président du Gouvernement provisoire est considéré dans ses rapports avec l'Assemblée et paraît se considérer lui-même comme un véritable Président du Conseil et non comme un Chef de l'Etat qui n'aurait pas accès au Parlement et ne communiquerait avec lui que par voie de message. C'est ainsi qu'à de très nombreuses reprises il est venu prendre part aux débats et a fait à la tribune de l'Assemblée des déclarations importantes.

CHAPITRE IX

LA TRANSFORMATION DE L'ASSEMBLÉE

Ce précis est rédigé au moment où la bataille de France nous donne l'espoir d'une libération prochaine. Un exposé technique, volontairement limité à l'examen aride d'une institution juridique ne peut laisser de place à l'émotion.

Cependant il n'est pas interdit d'imaginer les sentiments qui étreindront, lors de la première réunion de l'Assemblée sur le sol de France, ceux qui ont répondu depuis juin 1940 à l'appel du Général de Gaulle et ceux qui sont restés dans l'armée de la Résistance, tous unis dans la même volonté de lutte et de victoire.

Jamais, sans doute, la France n'aura eu — peut-être n'aura-t-elle plus jamais — une Assemblée qui la figure aussi exactement unie dans son élan patriotique.

Les prévisions des hommes pour une rencontre de cette nature seront-elles à l'échelle de l'exaltation du moment ? Quoiqu'il en soit, il a fallu prévoir, préparer le rétablissement

des institutions démocratiques, le retour au régime de souveraineté que cent cinquante ans de liberté et de civisme ont si profondément enfoncé dans le cœur et l'esprit des Français.

Cette transition, c'est encore l'Assemblée consultative qui doit l'assurer. Il est encore trop tôt pour mesurer l'importance de son œuvre dans le passé récent (1) et d'ailleurs, un jugement de cette nature dépasserait le cadre de notre étude. Mais il apparaît dès maintenant que sa tâche n'est pas encore accomplie.

(1) Cependant, il est utile de reproduire ici l'opinion de celui qui est le mieux qualifié pour apprécier l'action de l'Assemblée, c'est-à-dire du Général de Gaulle. Dans la séance du 24 novembre 1943, il déclarait :

« Les débats de l'Assemblée apportent au Comité de la Libération un appui inestimable. Cet appui lui confère, d'abord, une plus grande autorité nationale, pour susciter et pour mettre en œuvre, contre l'ennemi et contre la trahison, toutes les forces de la Nation.

« Cet appui lui permet d'avoir, dans le concert des peuples libres, une plus grande autorité et, je l'espère, une plus grande audience pour le service de la cause commune. Cet appui enfin, Messieurs, est la preuve éclatante que la démocratie, aux lois de laquelle nous avons été, nous, fidèles, et dont nous sommes en train de restaurer le fonctionnement, la démocratie, dis-je, se confond avec l'intérêt le mieux entendu de la France. »

De même, à la séance du 9 mars 1944 :

« Ce que la Nation et le Gouvernement attendaient jusqu'à présent de l'Assemblée consultative c'était, avant tout, l'expression de ses sentiments. La Nation a besoin que des hommes tout récemment sortis du cachot dans lequel elle est enfermée, crient ses désirs et ses espérances, en même temps que ses colères et ses dégoûts. Cela, Messieurs, vous l'avez fait pendant vos deux premières sessions... Je crois et même j'affirme qu'au total la Nation y a gagné à l'intérieur et au dehors et que, par conséquent, d'une manière globale, l'Assemblée a déjà rendu service à la Patrie. »

Cette tâche, le Général de Gaulle l'a définie dans un discours prononcé à la tribune le 25 juillet 1944 : « Rendre la parole au peuple, organiser dans le plus court délai possible les conditions de liberté, d'ordre et de dignité nécessaires à la grande consultation populaire d'où sortira l'Assemblée Constituante, voilà vers quoi nous allons. En attendant, nous appliquerons ce que nous avons décidé, c'est-à-dire la réunion d'une Assemblée consultative plus complète et ensuite, s'il y a lieu, celle d'une Assemblée représentative provisoire élue afin que le Gouvernement trouve auprès de lui une expression aussi qualifiée que possible de l'opinion des citoyens. »

Ainsi donc, c'est à cette Assemblée consultative que revient le redoutable honneur d'éclairer le Gouvernement dans cette grave période de reconstruction dans tous les domaines. Aux délégués revenus d'Alger vont s'ajouter d'abord un nombre de représentants des organisations de résistance égal à ceux qui ont été désignés initialement (1). Puis, au fur et à mesure de la libération, des élections libres et au grand jour renouvelleront et compléteront le premier noyau jusqu'à ce que les deux tiers du territoire, dont Paris, se soient prononcés.

Alors, l'Assemblée se transformera en « Assemblée représentative provisoire ». Mais l'Assemblée consultative n'aura pas vécu pour au-

(1) O. du 21 avril 1944, art. 20 et s.

tant. Ce sont ses membres fortifiés du suffrage populaire, animés de l'esprit de la Résistance qui continueront, sous la nouvelle dénomination, le patient labeur de renaissance. Ce sont aussi ses traditions, ses méthodes qui guideront, au moins au début, les nouveaux élus. Et lors de la réunion de l'Assemblée Constituante, l'Assemblée Consultative provisoire pourra rejoindre, sans encourir de reproche, les Assemblées disparues de la Nation française ; elle aura fourni sa grande part à l'œuvre commune : le rétablissement de la souveraineté du Peuple français.

INDEX ANALYTIQUE

A

Administration, 25.
Amendements, 95 —
Classement, 97 —
Contre-projet, 96 —
Droits du Gouvernement, 97 bis — *En commission*, 65 — *Mise aux voix*, 97.

Arrêtés, 26.

Avis, 92 et s. - 99 - 121.

B

Budget de l'assemblée, 37 et s.

Bureau, *Fonctions collectives*, 28 — *Rôle administratif*, 29 — *Rôle politique*, 30.

Bureau d'âge, 8, 49.

Bureau définitif, 50 —
Composition, 50 —
Fonctions individuelles des membres, 50

— *Election*, 51 et s —
Installation, 55.

Bureaux de validation, 44 et s. — *Désignation*, 44 — *Distribution des dossiers*, 45.

C

Cloture, 82.

Commissaires du Gouvernement, 71-78.

Commissaire d'état, 121.

Commissions, 57 et s. —
Assiduité, suppléance, 63 — *Bureau*, 62 —
Bureau central, 62 —
Commission des Finances, 61 — *Commission saisie pour avis*, 66 — *Composition*, 59 et 60 — *Consultation officieuse*, 67 — *Création*, 57 —
Liste, 57 — *Rapports*, 62, 68 — *Sous-com-*

missions, 67 — Travaux, 64 et s.
Commission de comptabilité, 38.
Commission plénière, 69, 70.
Communications diverses, 76.
Conférence des présidents, 84.
Conseils généraux (représentants des) 15 — Causes d'exclusion, 20.
Contrôle de l'assemblée, 4, 89.

D

Débats. Clôture, 82 — Conduite, 72 — Déroulement, 77 — Incidents, 81 — Objet des interventions, 80 — Temps de parole, 79 — Tour de parole, 77 et s.

Délégation, 30, note 1.

Délégués. Catégories, 10 — Déchéance et exclusion, 48 — Démission, 24 — Durée du mandat, 17 — Excuses et congés, 23 — Incompatibilité, 21 —

Indignité, 18 — Suppléances, 22.

Dépôts, 76, 93, 102.

Discipline intérieure, 116 et s. — Cinéma et radio, 119 — Délits, 118 — Peines disciplinaires, 117.

Discussions — Amendements, 95 — Avis, 92 — Considérations sur l'ensemble, 98 — Interpellations, 90, 100 — Mention de l'avis, 9 bis - 99 - 121 — Objet, 88 — Projets, 93 — Propositions diverses, 105 — Questions, 101 et s. — Rapport de la commission, 94.

E

Explications de vote, 98 - 100.

F

Feuilleton, 86, 103.

I

Indemnité des délégués, 39.

Inter-commissions, 58.
Interpellations, 100 —
 Ordre du jour 100.

M

*Membres du sénat et
 de la chambre des
 députés*, 14.
Membres financiers, 16.

O

Ordre du jour — Con-
 férence des Prési-
 dents, 84 — Projets
 financiers, 84 — Rè-
 glement, 83 — Règle-
 ment en séance, 85 —
 Urgence, 85.

P

Parole (Tour de) 77, 78,
 (Temps de) 79.
Peines disciplinaires,
 117.
*Pouvoirs de l'Assem-
 blée*, 4.
Président — Direction
 des débats, 69 et s. 72
 et s., 80 — Election,
 51 — Fonctions admi-

nistratives, 26 —
 Fonctions politiques
 et représentatives, 26
 et 27 — Honneurs, 27.
 V. égalt. 78 (note 2),
 114 (note) - 116 - 118.

Procès-verbal, 35, 73 et
 s.

Propositions diverses,
 105.

Publicité des débats, 35,
 69 et s. 119.

Q

Questions, 91, 101 et s.
 — Dépôt, 102 — Pro-
 jet de révision, 104 —
 Procédure, 103 — Re-
 cevabilité, 102.

R

*Rapports avec le Gou-
 vernement*, n° 33, 64
 et s., 78, 90, 92 et s.
 97 bis, 100, 102 et s.,
 120 et s.

Règlement, 8.

*Résistance extra-mé-
 tropolitaine*, 13.

*Résistance métropoli-
 taine*, 12.

S

Salle des séances, 71.
Scrutins, 10 et s. — Délégués de la Résistance, 111 — Dépouillement, 113 — Formes, 110 — Objet, 107 — Proclamation des résultats, 114 — Publicité, 115 — Scrutin public ordinaire, 108 — à mains levés, par assis et debout, 109 — à la tribune, 112.
Séances publiques, 69 et s. — Date et heure, 87. V. également : « *Ordre du jour* ».
Secrétaire général, 32, 33.
Services de l'Assemblée, 31 — Administratifs, 36 — Compte-rendus, 35 — Législatifs, 34.
Sessions, 40 et s.

T

Textes constitutifs, 3.
Transformation de l'Assemblée, 9.
Transmissions, 33, 105.
Travaux préparatoires, 1.

U

Urgence, 85.

V

Vérification des pouvoirs, 8, 42 et s. — Caractère définitif, 47 — Procédure, 46.
Votes, 106 et s. — Publicité, 115. — Quorum, 106 — Scrutin, 107 et s. — Scrutin public, 108 — Autres formes, 109, 112.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	5
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I. — Historique.	13
CHAPITRE II. — Les délégués.	25
CHAPITRE III. — L'organisation administra- tive.	39
CHAPITRE IV. — Constitution de l'Assem- blée.	55
CHAPITRE V. — Les Commissions.	71
CHAPITRE VI. — Procédure des débats.	83
Section A. — Tenue des séances.	83
Section B. — Discussions.	97
Section C. — Votes.	113
CHAPITRE VII. — Discipline et police inté- rieure.	119
CHAPITRE VIII. — Rapports de l'Assemblée avec le Gouvernement ..	121
CHAPITRE IX. — La transformation de l'As- semblée.	125
INDEX ANALYTIQUE	129

