

Présentation des archives Raymond Janot

Sous la côte 4AG/25 des Archives nationales intitulée « Secrétariat général de la Présidence, notes adressées au Président par le conseiller juridique Raymond Janot » se cache un matériel précieux pour une approche inédite de la pratique constitutionnelle de la IV^e République, et pour l'étude de la manière dont on pouvait appréhender le droit constitutionnel sous le régime de la Constitution du 27 octobre 1946¹. Ces archives contiennent en effet un certain nombre de notes juridiques adressées par Raymond Janot au Président de la République Vincent Auriol (1947-1953).

Raymond Janot, né en 1917, entre au Conseil d'Etat dans l'immédiat après-guerre. Auparavant, la Seconde Guerre Mondiale l'a vu successivement combattant, prisonnier en Stalag, puis de nouveau combattant en 1944. Il sera d'ailleurs blessé au cours des combats de l'hiver 1944. Après ces années tumultueuses, il accomplit enfin son grand projet en réussissant le concours d'auditeur et en intégrant le Conseil d'Etat en 1946².

Très attaché au Conseil d'Etat³, Raymond Janot se montrera toutefois très vite plus intéressé par la fonction de conseil de la prestigieuse institution que par sa fonction contentieuse, bien qu'il ait un temps été commissaire du Gouvernement. Au fond plus « légiste » que « juriste », Raymond Janot a très vite cherché à obtenir son détachement dans les cabinets du pouvoir⁴.

C'est ainsi qu'il intègre le cabinet de Vincent Auriol, premier président de la IV^e République, par l'entremise de Jean Forgeot, Secrétaire général de l'Elysée. Raymond Janot y exerce pendant quatre années les fonctions de conseiller juridique. Il quitte son poste dans le courant de l'année 1951, pour intégrer le cabinet de Jean Letourneau, ministre chargé des relations avec les Etats associés entre 1950 et 1953. Il sera par la suite secrétaire général du

¹ Je tiens à remercier ici le Professeur Olivier Beaud qui a découvert ce fonds d'archives aux Archives nationales et a eu la bienveillance de me faire part de son existence.

² Séverine Leroyer, *L'apport du Conseil d'Etat au droit constitutionnel de la Ve République, Essai sur une théorie de l'Etat*, Paris, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2011, p. 100.

³ « Conseiller d'Etat, c'est passionnant, c'est un métier de roi (...) tout simplement parce que c'est l'un des rares endroits où on peut servir l'Etat dans une parfaite indépendance : on est payé pour dire ce que l'on pense, pour le traduire dans des décisions juridictionnelles ou pour le dire au Gouvernement dans des avis. Je ne connais pas de plus beau métier... », F. Sauvadet, *Raymond Janot, un itinéraire vers l'essentiel*, Dijon, éd. Du Bien public, 1991, p. 119.

⁴ Séverine Leroyer, *op.cit.*, p. 101.

Conseil d'Etat, et conseiller technique auprès du cabinet du général de Gaulle lors de l'élaboration des institutions de la Ve République.

Une note de Raymond Janot en date du 26 octobre 1950 et relative aux diverses fonctions attachées au cabinet du président de la République permet de cerner les attributions du conseiller juridique auprès de l'Elysée. Ainsi ce conseiller « étudie toutes les questions de droit public et suit l'élaboration de la coutume constitutionnelle ». A ce titre, il est « consulté sur les projets de message ou de lettre traitant du fonctionnement des institutions ». Par ailleurs, « il étudie les projets de loi et de décret soumis au Conseil des ministres ainsi que les communications audit Conseil » et est « en liaison avec le Conseil d'Etat, le Comité constitutionnel, le Ministère de la Justice, le Secrétariat Général du Conseil supérieur de la magistrature »⁵.

L'étude des nombreuses notes adressées par Raymond Janot au Président Auriol permet de mettre en lumière un rôle méconnu et peu étudié, celui de conseiller juridique auprès de la présidence de la République. Or, cette fonction auprès de l'institution présentée comme la magistrature suprême et l'arbitre des institutions est un poste d'observation privilégié pour l'étude de la pratique constitutionnelle sous la IVe République, et notamment des questions de droit politique.

La publication de deux notes rédigées par Raymond Janot permettra ici d'illustrer l'intérêt de ces archives. La première, en date du 14 juin 1948, est relative à la saisine du Comité constitutionnel et la seconde, en date du 8 septembre 1949, concerne la demande de deuxième délibération de la loi par le Président de la République.

*

* *

La première note ici reproduite aborde la question de la saisine du Comité constitutionnel. Si cette saisine est bien connue comme étant la seule ayant donné au Comité l'occasion d'exercer sa compétence sous la IVe République, les détails de celle-ci sont bien plus méconnus.

En l'espèce, était en cause la procédure suivie pour le vote d'une proposition de loi accordant la garantie de l'Etat à la Caisse des marchés, sur fond de tension entre les deux assemblées parlementaires de la IVe République, à savoir l'Assemblée nationale d'une part, et le Conseil de la République d'autre part.

⁵ Raymond Janot, note du 26 octobre 1950 à destination du Secrétaire général, Archives nationales, Cote 4 AG/25.

L'alinéa 2 de l'article 20 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait que, dans le cas où la procédure d'urgence était mise en œuvre, « le Conseil de la République donne son avis dans le même délai que celui prévu pour les débats de l'Assemblée nationale par le règlement de celle-ci ». Mais l'interprétation de cette disposition par les Chambres divergeait. Ainsi l'article 66 du Règlement de l'Assemblée nationale interprétait la notion de « délai prévu » comme signifiant le délai effectivement suivi par l'Assemblée, afin de s'assurer que le Conseil de la République ne puisse ralentir la procédure législative en utilisant plus de temps que l'Assemblée pour donner son avis sur un texte. De son côté, le Conseil de la République reproduisait dans son Règlement les dispositions que l'Assemblée nationale s'imposait à elle-même en cas d'urgence. Il s'ensuivait une opposition larvée entre les deux Chambres, dans un contexte de bicaméralisme inégalitaire et conflictuel.

Cette opposition lancinante va devenir un conflit ouvert à l'occasion du vote de la loi portant garantie de l'Etat pour la Caisse des marchés. La proposition de loi est en effet votée le 12 juin 1948 à l'Assemblée nationale, et transmise immédiatement pour avis au Conseil de la République. Or ce dernier avait préalablement pris la décision de s'ajourner entre le 10 et le 15 juin. Constatant que le Conseil n'était pas en mesure de respecter le délai suivi devant l'Assemblée nationale, le président de cette dernière, passant outre, décide de transmettre la proposition de loi au Président de la République en vue de sa promulgation.

Mais, cette fois-ci, le Conseil de la République décide de ne pas s'incliner, et le conseiller Alain Poher dépose le 12 juin une motion visant à provoquer la saisine du Comité constitutionnel. En effet, selon les termes des articles 91 et 92 de la Constitution, le Comité constitutionnel, qui examine « si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution », est saisi « par une demande émanant conjointement du président de la République et du président du Conseil de la République, le Conseil ayant statué à la majorité absolue des membres le composant ». Le Conseil ne siégeant alors pas, la motion ne pouvait être discutée avant le 17 juin. Gaston Monnerville, président du Conseil de la République, demande en conséquence au président de la République de surseoir à la promulgation de la loi votée par l'Assemblée nationale. C'est alors qu'intervient Raymond Janot.

Le conseiller juridique de l'Elysée est en effet chargé d'adresser au Président Auriol une note présentant la situation et les diverses options à sa disposition.

Raymond Janot constate en premier lieu que la décision de ne pas promulguer doit être prise en accord avec le président du Conseil des ministres, c'est-à-dire faire l'objet d'une délibération gouvernementale. Concernant le problème au fond, il précise également que, comme tous les actes du président de la République, la décision de saisir le Comité

constitutionnel est soumise à contreseing, et doit en conséquence également faire l'objet d'une délibération gouvernementale.

Sur l'opposition entre les Règlements des deux assemblées parlementaires et l'interprétation de « délai prévu » au sens de l'article 20 de la Constitution, le conseiller présidentiel fait preuve de prudence. Mais force est de constater que « l'un des deux règlements est forcément inconstitutionnel », et que celui de l'Assemblée nationale prend une liberté certaine vis-à-vis de la lettre de la Constitution.

Toutefois, c'est au sujet de la compétence du Comité constitutionnel que Raymond Janot va formuler les plus franches réserves. En effet, il note que ce n'est pas ici le contenu de la loi votée par l'Assemblée nationale qui est contesté au regard de la Constitution, mais la procédure d'adoption de la loi, et plus précisément le Règlement de l'Assemblée nationale. Or aucun article de la Constitution ne donne compétence au Comité constitutionnel, « organisme extra-parlementaire », pour « corriger la procédure suivie par une Assemblée qui se dit et que l'on reconnaît dans l'ensemble comme souveraine ».

Ces observations sur la compétence du Comité constitutionnel ne dissuaderont toutefois pas le Président Auriol, à la suite de l'adoption par le Conseil de la République de la motion Poher, de saisir le Comité constitutionnel⁶. La délibération du Comité est rendue le 18 juin 1948. Donnant raison à l'interprétation de la Constitution par le Conseil de la République, le Comité constitutionnel suggère à l'Assemblée nationale de modifier son Règlement, tout en suggérant au président de la République de demander une deuxième délibération de la loi, afin qu'une nouvelle procédure, cette fois-ci régulière, puisse être suivie. Si la nature juridique de cette délibération du Comité constitutionnel a pu être discutée⁷, il faut constater qu'elle sera suivie d'effet, dans la mesure où l'Assemblée nationale a pris en compte les prescriptions du Comité en modifiant par la suite son Règlement.

Ce document de Raymond Janot éclaire sous un jour nouveau la seule et unique délibération du Comité constitutionnel sous la IV^e République, à l'occasion d'un conflit constitutionnel opposant les deux assemblées parlementaires du régime. Il a le mérite d'appuyer sur un point méconnu de cette délibération trop souvent considérée comme négligeable : pour la première fois a été exercé un début de contrôle de constitutionnalité du Règlement d'une assemblée parlementaire, préfigurant ainsi en quelque sorte la solution qui sera mise en œuvre par la Constitution de la Ve République.

⁶ Dans un cas de figure particulier où le président de la République est à la fois l'autorité qui saisit le Comité constitutionnel, et qui reçoit cette même saisine en vertu de la combinaison des articles 91 et 92 de la Constitution du 27 octobre 1947.

⁷ Augustin Soulier, « Chronique constitutionnelle française : La délibération du Comité constitutionnel du 18 juin 1948 », *RDP*, 1948, p. 195-216.

Mais cette délibération est également l'occasion pour le président de la République d'employer, dans le but d'éviter un conflit entre les deux assemblées, son droit de demander une deuxième délibération de la loi. Or, cette prérogative présidentielle est également le thème de la deuxième note juridique ici reproduite.

*

La seconde note ici reproduite, en date du 8 septembre 1949, concerne en effet le droit pour le président de la République de demander aux deux Chambres, par un message motivé, une deuxième délibération de la loi (alinéa 2 de l'article 36 de la Constitution du 27 octobre 1946). Raymond Janot y réagit vivement à un message adressé par Edouard Herriot, président de l'Assemblée nationale, au président de la République au sujet d'une demande de deuxième délibération de la loi.

L'échange de lettres concerne une proposition de loi relative aux immunités parlementaires, adoptée par l'Assemblée nationale le 30 juillet 1949. Cette proposition de loi intervient dans le contexte des suites de l'affaire de Madagascar, au cours de laquelle plusieurs députés malgaches avaient été traduits en justice dans le cadre de la répression de l'insurrection de 1947. Elle a précisément pour objet de briser la jurisprudence de la Cour de cassation, en disposant que ni les autorités de poursuites ni la juridiction de jugement n'ont le pouvoir de modifier la qualification des faits opérée par l'Assemblée dans la résolution par laquelle elle a accepté la levée de l'immunité parlementaire d'un député. Il s'agissait pour les parlementaires de réagir suite aux procès de Madagascar, au cours desquels des députés malgaches, dont l'immunité parlementaire avait été levée par référence à une infraction précise, avaient par la suite été poursuivis sur le fondement de qualifications plus graves et pouvant entraîner jusqu'à la peine de mort.

Mais ce texte avait provoqué l'hostilité du Gouvernement et du Conseil de la République, ce dernier ayant rendu à son sujet un avis négatif, tout en proposant un texte transactionnel plus modéré qui s'en tenait à prohiber la modification de la qualification des faits par l'autorité de poursuite sans nouvelle autorisation de l'Assemblée, tout en réservant la liberté de la juridiction de jugement.

Le président de la République a alors, à la demande du président de la commission de la justice du Conseil de la République, usé de son droit de provoquer une deuxième délibération de la loi par un message en date du 1^{er} août 1949⁸. Ce message présidentiel indiquait que l'interruption de session du Conseil de la République ne lui avait pas permis

⁸ Roland Drago, « Chronique constitutionnelle française : l'évolution récente de la notion d'inviolabilité parlementaire », *RDP*, 1949, n°65, p. 356.

d'exprimer son « inquiétude constitutionnelle », pour reprendre les termes de Raymond Janot. De fait, la menace d'une saisine du Comité constitutionnel semble avoir été évoquée⁹.

Or, ce message reçoit le 12 août une réponse du président Herriot dans laquelle ce dernier s'inquiète du fait qu'une démarche du Conseil de la République puisse faire obstacle à la loi votée par « l'Assemblée Nationale Souveraine ».

C'est l'occasion pour Raymond Janot de conseiller au Président Auriol une vigoureuse défense de sa prérogative présidentielle tirée de l'alinéa 2 de l'article 36 de la Constitution. Cette « prérogative absolument indiscutable » est de droit, et ne saurait être contestée par le Président Herriot.

En fin praticien des institutions, Raymond Janot insiste toutefois auprès du Président Auriol pour que la réponse au Président de l'Assemblée nationale n'exacerbe pas inutilement les relations entre les Assemblées, et insiste plutôt sur les inquiétudes du Gouvernement au sujet de la compatibilité entre le texte adopté par l'Assemblée nationale et les principes fondamentaux de la Constitution.

Par la suite, la demande de deuxième délibération du président de la République va mener à la paralysie temporaire de la procédure parlementaire, puisque la proposition de loi ne sera pas de nouveau étudiée par la législature sous laquelle elle avait été introduite¹⁰. La procédure parlementaire trouvera son achèvement par la loi n°53-655 du 31 juillet 1953, laquelle dispose que la levée de l'immunité parlementaire est limitée aux seuls faits visés dans la résolution autorisant les poursuites adoptée par l'Assemblée¹¹.

*

* *

Les deux notes ici présentées ont donc un point commun : elles s'inscrivent dans la relation difficile entretenue entre les deux assemblées parlementaires de la IV^e République, dans un contexte de bicaméralisme qui tend au « monocaméralisme tempéré »¹² et où l'Assemblée nationale, se considérant seule souveraine, peine à supporter la volonté du Conseil de la République de s'affirmer comme une assemblée parlementaire à part entière. Dans ce contexte, en l'absence de réelle juridiction constitutionnelle, le président de la République joue son rôle d'arbitre des institutions et de « gardien de la règle du jeu »¹³, par la pleine utilisation des quelques prérogatives constitutionnelles que lui réserve la Constitution

⁹ Roland Drago, *op.cit.*, p. 357.

¹⁰ Marcel Prélôt, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 1953, p. 417.

¹¹ Marcel Prélôt, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1957, p. 375.

¹² Paul Coste-Floret, Rapport sur le projet de Constitution, Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale constituante, séance du 20 août 1946, p. 3187.

¹³ *Idem.*

du 27 octobre 1946. On est bien là au cœur du droit politique, et c'est cette pratique des institutions que les notes de Raymond Janot permettent d'éclairer d'un jour nouveau.

Benjamin Fargeaud

Doctorant contractuel de l'Université Paris II Panthéon-Assas.