

Atelier n° 4

**LE PRESIDENT DE LA QUATRIEME REPUBLIQUE ET L'UNION FRANÇAISE.
REMARQUES SUR L'ETUDE DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE.**

Communication présentée par
Violaine CHATELAIN-CADIOU (doctorante EHESS)

Pour décrire les prérogatives du président de la IV^e République au sein du système politique, les contemporains comme de nombreux travaux d'historiens, de juristes ou de politistes reprennent les mêmes formules : magistrature morale, arbitre, gardien de la Constitution. Dans les travaux écrits après 1958, ces formules sont complétées par l'opposition terme à terme avec la présidence de la V^e République¹. Elles sont utilisées comme des concepts définis en droit prétendant décrire dans sa totalité cette magistrature, sans que leur contenu ne soit réellement interrogé. Elles accompagnent les présupposés d'analyses fondées sur le seul contenu de la Constitution pour lesquelles cette institution ne mérite pas d'intérêt particulier puisqu'elle est dénuée de pouvoirs propres. Ces études se heurtent pourtant à un paradoxe souvent cité sans qu'il ne soit jamais mis en question : la Constitution de 1946 donne moins de pouvoir au chef de l'Etat que les lois de 1875, alors que les présidents Vincent Auriol et René Coty semblent avoir joué un rôle plus important². Le formalisme juridique de la Constitution ne suffit donc pas à fournir une compréhension globale de la fonction présidentielle que n'apportent pas non plus ces expressions vidées de leur sens par leur emploi répété et convenu.

Dans la Constitution d'octobre 1946, le président dispose de prérogatives réduites. Les constituants sont ainsi fidèles à la conception républicaine d'un chef d'Etat amoindri, fruit de l'histoire des institutions dont une subite inflexion en 1958 aurait transformé la tradition. Dans la lignée de la III^e République et du tournant de la crise du 16 mai 1877, la Constitution réduit les pouvoirs propres accordés au président de la République. De plus, l'expérience de Vichy discrédite toute évolution vers un renforcement de l'exécutif en faveur du chef de l'Etat³.

Pourtant, il importe de ne pas s'en tenir aux seuls termes de la Constitution afin de comprendre la construction de sa position prééminente.

¹ Voir l'analyse qu'en donne Nicolas Mariot, « Le président de la République », dans V. Duclert et C. Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, p. 771-778.

² G. Dupuis, « Le président de la République », dans *La Quatrième République. Bilan 30 ans après la promulgation de la Constitution*, Paris, LGDJ, 1978, p. 58 ; S. Rials, *La Présidence de la République*, Paris, PUF, rééd. 1983, p. 58 ; J. Massot, *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1977, p. 42 ; S. Berstein, *Le chef de l'Etat. Histoire vivante des 22 présidents à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 58.

³ S. Rials, *La présidence de la République*, Paris, PUF, rééd. 1983, p. 58.

Celle-ci expliquerait la permanence de cette institution en dépit de prérogatives politiques réduites. Il s'agit en même temps de déterminer ce que recouvrent les formules habituellement utilisées pour décrire cette fonction en analysant dans la pratique l'action de la présidence qui demeure un « centre de force » de la scène politique⁴.

L'Union française apparaît comme un terrain d'étude intéressant pour débiter cette réflexion. La présidence en revient de droit au président de la République qui l'exerce comme une fonction spécifique de sa magistrature, bien distinguée de ses autres attributions par la Constitution dans son titre VIII. Elle se compose de la métropole, des départements⁵ et territoires d'outre-mer⁶, des territoires associés⁷ et des Etats associés⁸. Elle s'organise autour du président de l'Union française, du Haut Conseil composé de délégués du gouvernement français et d'une représentation de chaque Etat associé, avec pour mission d'assister le gouvernement dans les questions touchant l'outre-mer, et de l'Assemblée de l'Union française composée pour moitié de délégués métropolitains et pour l'autre moitié de représentants du reste de l'Union⁹. Née avec la IV^e République, l'Union française apparaît comme un bon lieu d'observation car n'existe encore aucune tradition fixant les règles de l'exercice de la présidence dans ce domaine spécifique. Se révèlent donc les rapports de force autour de la définition du champ d'action de la présidence mais aussi le rôle spécifique joué par cette fonction au sein des institutions. D'autre part, se dessine dans les rapports avec les anciennes colonies une forme de domaine réservé puisque les présidents prendront très à cœur cette nouvelle charge, tentant de la défendre contre les empiètements des ministères.

Il ne s'agit pas ici de débiter des contradictions que suscite la définition que la Constitution donne de cette Union entre assimilation et fédération, ni des difficultés et des incompréhensions de la classe politique à l'égard de la décolonisation. Mon propos tente seulement d'approcher les différentes facettes de la fonction présidentielle, les modalités de son activité et le mode de construction de sa position prééminente à travers ce domaine spécifique de l'Union française dont le chef de l'Etat exerce la présidence. Il ne présente pas non plus de conclusions définitives mais souhaite proposer quelques-unes des hypothèses de travail d'une recherche en cours.

⁴ B. Lacroix, J. Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, PFNSP, 1992, p. 79.

⁵ Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion.

⁶ Afrique Occidentale française, Afrique Equatoriale française, Madagascar, les Etablissements de l'Inde, la Côte française des Somalis, les Comores, la Nouvelle-Calédonie, les Etablissements français d'Océanie et de Saint-Pierre-et-Miquelon et l'Algérie.

⁷ Togo, Cameroun.

⁸ Protectorats du Maroc, de Tunisie et d'Indochine (Annam, Tonkin, Cochinchine, Laos et Cambodge).

⁹ Pour plus de détail sur l'organisation de l'Union française, voir F. Borella, *L'Evolution politique et juridique de l'Union française depuis 1946*, thèse pour le doctorat en droit, Université de Nancy, 1958 ; D. Bouche, *Histoire de la colonisation française*, t.2 : *flux et reflux, 1815-1962*, Paris, Fayard, 1991, p. 394-406 ; P. Lampué, « L'Union française d'après la Constitution », dans *Revue juridique et politique de l'Union française*, t.1, 1947, p. 1-39.

I- Enjeux de pouvoir autour de la constitution d'un domaine réservé

Le titre V de la Constitution définit les prérogatives du président de la République au sein du système étatique français. Le chef de l'Etat occupe de droit la fonction de président de l'Union française, désignée par l'article 63 comme l'un des organes centraux de l'Union. Aux termes de l'article 64 du titre VIII¹⁰, la présidence apparaît donc duale, composée de deux fonctions distinctes. Ainsi, la présidence de l'Union française n'est pas seulement l'une des charges de la présidence de la République. La reconnaissance de cette définition constitue un enjeu de pouvoir. Elle anime les rivalités autour de la marge d'autonomie dont le président de la République pourrait ainsi disposer en tant que président de l'Union française, constituée en une sorte de domaine réservé. Il faut souligner cependant que le débat ne remet pas en question l'équilibre des pouvoirs établi dans la tradition française du régime parlementaire : le gouvernement dispose seul du pouvoir décisionnel au sein de l'exécutif.

Fonction duale et domaine réservé

La création de l'Union française et la dualité affirmée de leur magistrature donnent l'occasion aux chefs d'Etat de prolonger la tradition d'un domaine réservé pour les affaires extérieures. La distinction entre les deux fonctions permet à la présidence de revendiquer un domaine spécifique de son action au sein duquel elle tente de gagner une certaine autonomie. Les conclusions d'un rapport de la commission sur les pouvoirs du président de l'Union française, rendues en novembre 1947, formalisent l'élaboration de ce domaine réservé. Chargée d'interpréter la Constitution, elle précise que le président dispose d'une liberté d'action et d'opinion totale en Haut Conseil de l'Union française, ce qui n'est pas le cas au sein des institutions de la République. Lors des délibérations de cet organe, il n'est pas soumis aux choix politiques du gouvernement puisqu'en tant qu'arbitre, il ne peut être tenu de défendre les seules vues d'une moitié du Haut Conseil composée de la délégation du gouvernement français¹¹. Vincent Auriol martèle cette idée tout au long de son septennat, obtenant son acceptation par l'opinion comme en témoigne l'évidence avec laquelle est présentée dans la presse la formation du cabinet de la présidence de l'Union française en mai 1952 comme « conforme à l'esprit de la Constitution qui distingue les deux fonctions assumées par M. Vincent Auriol. »¹² L'organisation de ce deuxième cabinet accélère la spécialisation de ce versant de la fonction présidentielle et apparaît comme la réalisation concrète du domaine réservé au président de l'Union française.

¹⁰ « Le président de la République française est président de l'Union française, dont il représente les intérêts permanents. »

¹¹ 4 AG 518.

¹² *France-Soir*, 15 mai 1952.

Vincent Auriol et René Coty ont très à cœur de s'occuper spécifiquement des questions de l'Union française situées à mi-chemin entre domaines intérieur et extérieur. Ils se tiennent régulièrement informés, exigeant par exemple de recevoir les synthèses d'information envoyées au ministère de la France d'outre-mer par les gouverneurs des territoires. Les questions de l'Union française occupent aussi une place particulièrement importante dans le *Journal du Septennat* de Vincent Auriol. Les difficultés croissantes que connaît la France dans ces territoires l'expliquent en partie, mais il faut aussi tenir compte de l'intérêt tout particulier qu'il porte à cet aspect spécifique de sa charge, considéré comme un domaine à part et valorisé plus particulièrement comme la justice et l'exercice du droit de grâce. Vincent Auriol nomme ainsi un membre de son cabinet pour la présidence de la République chargé spécifiquement des questions de l'outre-mer. Il choisit pour exercer ces fonctions le préfet musulman Chérif Mécheri. Le 7 février 1953, celui-ci est nommé chef de cabinet de la présidence de l'Union française, fonction dans laquelle le maintient René Coty. Ce dernier consacre également une grande partie de son temps à ces questions et s'implique personnellement dans la définition d'une politique pour l'outre-mer. Il est par exemple en rapport très étroit avec le président du Conseil, Pierre Mendès France, pour redéfinir l'Union après le règlement de la question indochinoise. A l'issue de la signature des accords de Genève les 20 et 21 juillet 1954, l'organisation, fondée en grande partie sur les Etats indochinois qui avaient accepté l'évolution de leur statut en Etats associés et participaient à ce titre au Haut Conseil, doit être repensée. Entre octobre et décembre 1954, René Coty étudie ainsi la possibilité de faire évoluer cette structure désormais centrée sur les protectorats du Maroc et de la Tunisie, dont il prévoit l'évolution, et surtout sur l'Afrique noire. On trouve dans ses archives la trace de plusieurs projets de réforme étudiés avant qu'il ne soumette au président du Conseil cette question¹³. Il rencontre les préoccupations du ministère de la France d'outre-mer qui élabore aussi différents projets de réformes au cours des années 1954 et 1955. Si ceux-ci n'aboutissent pas à cette date, ils influencent largement la rédaction de la loi-cadre en 1956¹⁴. De même, le président Coty ne demeure pas inactif face aux débats qui animent l'opinion. En août-septembre 1956, Raymond Cartier publie dans l'hebdomadaire à grand tirage *Paris-Match* des articles dénonçant le fardeau économique que constituent les colonies. Il défend l'idée que l'attachement de la IV^e République à l'Union française est un frein au développement puisque l'investissement consenti par la France apparaît bien supérieur aux profits que la métropole retire de ses territoires. Ses articles concernent principalement l'Afrique noire, mais ils ébranlent plus généralement les convictions de l'opinion française et son attachement aux

¹³ Pierre Mendès France lui écrit ainsi le 13 novembre 1954 : « Vous avez bien voulu, au cours de plusieurs entretiens, attirer mon attention sur l'utilité de soumettre à étude le statut général de l'Union française, en fonction de l'évolution politique accomplie et de celle que l'on peut prévoir dans les différents éléments de cette Union [...]. », 4 AG 577.

¹⁴ C. Coquery-Vidrovitch, C.-R. Ageron, *Histoire de la France coloniale*, t. III : *Le déclin*, Paris, Armand Colin, 1991, p.389-395.

colonies¹⁵. Responsable de la continuité des institutions et de l'Union française, René Coty se préoccupe immédiatement de tenter de mesurer la validité de ces thèses qui ont un si fort impact dans l'opinion. Les archives de son directeur du secrétariat général garde la trace de ce souci du président d'obtenir des informations chiffrées. Francis de Baecque rédige ainsi une lettre, datée du 13 novembre 1956, à l'attention du directeur général des Finances du gouvernement général de l'Algérie, avec lequel il entretient des relations d'amitié, lui demandant de réunir les informations souhaitées par le chef de l'Etat sur la charge que représente les collectivités outre-mer pour le budget de la métropole: « son souci (qui) est, en gros, d'essayer de déterminer quelle est la part, dans les recettes et dans les dépenses des deux collectivités d'Algérie »¹⁶. On observe de la part des deux présidents une implication personnelle et une vigilance continue en ce qui concerne les questions de l'outre-mer. Vincent Auriol évoque d'ailleurs à plusieurs reprises son « devoir de conscience »¹⁷, n'hésitant pas à rappeler à l'ordre le gouvernement pour lui demander de définir une politique précise ou lui conseiller de se tenir mieux informé de la situation.

Définition d'une coutume et enjeu de pouvoir autour de l'institutionnalisation d'un domaine réservé

La nouveauté de cette structure et l'imprécision des règles institutionnelles laissent à la coutume et aux relations entre les pouvoirs le soin de déterminer l'ampleur de l'autonomie présidentielle qui lui est accordée en ce domaine. L'Union française relèverait d'un droit de regard et d'influence particulier que suggère la Constitution par la définition de deux présidences occupées par le même individu. La reconnaissance de compétences distinctes attribuées au président reviendrait à institutionnaliser le domaine réservé, élargissant ainsi les prérogatives du chef de l'Etat au sein de l'Union.

Vincent Auriol au début de son septennat, tente ainsi d'instituer une coutume concernant le fonctionnement de l'Assemblée de l'Union française différente de celle qui existe pour l'Assemblée nationale. La Constitution, par exemple, ne précisait pas les modalités d'ouverture et de clôture des sessions de l'Assemblée de l'Union française, indiquant simplement que le président de l'Union en avait la charge. Le 31 décembre 1947, Vincent Auriol déroge donc à la pratique traditionnelle à laquelle il se plie concernant l'Assemblée nationale. Au lieu de transmettre le décret au président de l'Assemblée par l'intermédiaire d'un ministre, il choisit d'adresser le décret de clôture par une lettre personnelle au président Boisdon. Vincent Auriol omet en outre de mentionner le gouvernement, écrivant simplement « J'ai signé le décret de clôture »¹⁸. Cette démarche pour institutionnaliser le domaine réservé échoue puisque le gouvernement impose le retour à la pratique parlementaire traditionnelle. Le 8 janvier 1948, le décret d'ouverture signé par le président

¹⁵ C. Coquery-Vidrovitch, C.-R. Ageron, *Ibid.*, p. 376-378.

¹⁶ 4 AG 44.

¹⁷ Par exemple, le 6 mai 1953, en Conseil des ministres, dans V. Auriol, *Journal du Septennat*, t. VII, Paris, Armand Colin, 1971, p. 149.

¹⁸ 4 AG 529.

Auriol est transmis par le secrétaire général du gouvernement. Mais cette tentative révèle combien les modalités de fonctionnement peuvent constituer un enjeu de pouvoir au sein de l'exécutif. Elle illustre bien la difficulté de reconnaître au président de l'Union une marge d'autonomie dans un domaine qu'on lui reconnaît pourtant comme plus particulièrement réservé. Le gouvernement ne peut accepter de s'effacer devant le président irresponsable dans des domaines aussi codifiés que les relations avec les Chambres, ce que confirme le rapport rendu par la commission d'étude de la présidence du Conseil en janvier 1948¹⁹.

De la même façon, il échoue dans sa volonté de distinguer sur le plan fonctionnel l'Assemblée de l'Union française des Chambres de la République. Il s'agit là encore d'une tentative d'institutionnaliser l'existence d'un domaine réservé au sein duquel le président gagne un rôle accru. Pour bien individualiser les deux ensembles, il entend ouvrir leurs sessions à des dates différentes. En décembre 1947, il annonce ainsi son intention de convoquer l'Assemblée de l'Union française pour le 20 janvier 1948, alors que la session de l'Assemblée nationale doit être ouverte le 13 janvier. Il doit finalement convoquer les Assemblées à la même date. Sa volonté se heurte en effet à des enjeux de pouvoir en contradiction avec ses objectifs. Les conseillers métropolitains de l'Union française considèrent en effet souvent leur mandat comme un tremplin vers l'Assemblée nationale ou un terrain de repli pour les candidats malheureux aux élections législatives ou au Conseil de la République²⁰. Ils ne se considèrent donc souvent pas comme les techniciens des questions d'outre-mer qu'avaient envisagés les constituants, mais vivent leur situation comme une relégation temporaire. Disposant seulement d'un rôle consultatif, placés en position mineure par rapport aux députés, isolés à Versailles, les conseillers refusent donc l'institutionnalisation d'une distinction encore plus grande, ressentie comme un éloignement supplémentaire d'avec la norme valorisée de l'Assemblée nationale. La définition de l'Union française comme domaine spécifique voit ainsi s'affronter des intérêts politiques divergents. Les projets présidentiels qui mettent à profit l'absence de coutume pour définir en parallèle un domaine de compétences de l'Union distinct de celui de la République et une marge de manœuvre présidentielle accrue échouent face aux rivalités ou aux objectifs concurrents des autres organes de pouvoir.

La question du contreseing

L'enjeu central dans le processus de constitution de l'Union française en domaine réservé et dans les tensions autour de la définition d'une marge d'autonomie laissée au président réside dans la question du contreseing. L'obligation que chacun des actes du président de la République soit signé par le ministre responsable et/ou le président du Conseil représente la contrepartie de son irresponsabilité. Le contreseing doit souligner la cohérence politique entre les vues du président de la République

¹⁹ 4 AG 529.

²⁰ F. Borella, *op. cit.*, p. 208.

irresponsable et celles du gouvernement responsable devant le Parlement²¹. Cette nécessité est clairement posée par la Constitution pour les actes réalisés en tant que président de la République, mais n'est pas rappelée au titre VIII pour le président de l'Union française. Une coutume doit donc fixer dans les premières années de la IV^e République une lecture de ce texte incertain qui orientera ou non la pratique des institutions vers une autorité formelle accordée au président irresponsable. Les avis divergent parmi les juristes, en Conseil des ministres ou dans le comité interministériel réuni en novembre 1947 pour trancher la question. Paul Ramadier, le président socialiste du Conseil, milite en faveur d'une application systématique du contreseing. En effet, il défend l'idée que reconnaître une autonomie au président de l'Union française serait appliquer un principe fédéral à l'ensemble constitué par la France et ses anciennes colonies, ce que la Constitution n'affirme pas²². Pierre-Henri Teitgen, ministre MRP de la justice, défend la thèse de la distinction des deux statuts juridiques, estimant nécessaire le contreseing pour les affaires de la République, exercées dans le cadre de la première fonction, mais pas pour celles de l'Union française, dans le cadre de la deuxième. C'est la position défendue également par le président Auriol²³. On retrouve dans l'interprétation de la Constitution les clivages partisans qui s'étaient affirmés au sein de la Constituante lors des débats sur la présidence de la République et l'étendue de ses prérogatives. Finalement, le rapport de la commission sur les pouvoirs du président de l'Union française rend un avis fin novembre 1947 sur des positions basses : le président, pour exercer sa fonction au sein de l'Union française, doit se plier au contreseing ministériel pour les actes juridiques ; en revanche, les discours et les messages prononcés en tant que président de l'Union en sont dépourvus, ce qui diffère des obligations auxquelles le chef de l'Etat est soumis dans la République. Le rapport de force pour la définition de la coutume autorisée par les incertitudes du texte constitutionnel tourne en faveur des ministres. La classe politique admet la définition d'un domaine réservé par la reconnaissance de la dualité de la fonction, mais elle refuse d'accepter une évolution fédérale de cette organisation²⁴. D'autre part, après l'expérience de Vichy et par respect de la tradition parlementaire, les réticences sont nombreuses à l'encontre d'une autorité politique présidentielle formellement établie. Lui est reconnue cependant une part d'autonomie au sein de l'Union française envisagée comme « un système

²¹ G. Tedeschi, « Le contreseing ministériel sous les différentes constitutions françaises et étrangères », dans *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1945, p. 461.

²² Le texte constitutionnel balance en effet entre principes fédéraux et principes assimilationnistes dans la définition de l'Union française. Sur ces ambiguïtés, voir G. Elgey, *Histoire de la IV^e République*, t. I : *La République des illusions, 1945-1951*, Paris, Fayard, 1961, rééd. 1993, p. 219 et F. Borella, *op. cit.*, p. 38-43.

²³ Conseil des ministres du 4 mars 1947, V. Auriol, *Journal du Septennat*, t. 1, Paris, Armand Colin, 1970, p. 121-122.

²⁴ Pierre Lampué, « La présidence de l'Union française », dans *La Constitution de la IV^e République*, Etudes juridiques, Association Cujas, n° 3-4, 1954, p. 32.

politique à base internationale »²⁵. Il dispose en effet de la liberté de parole pour s'adresser aux autres Etats membres. Surtout lui est reconnue une place prééminente et un rôle actif lors de la signature des traités avec les Etats associés. Ceux-ci doivent être négociés avec la France pour définir l'évolution du statut des anciennes colonies vers celui d'Etats associés et permettre leur représentation au Haut Conseil de l'Union française. Ils déterminent les transferts de compétences et reconnaissent l'existence de nouveaux Etats autonomes dans le cadre de l'Union française²⁶. Ces actes ont une valeur internationale puisque le statut qu'ils définissent permet la reconnaissance des Etats indochinois par les Etats-Unis en 1950²⁷. Or il est admis que l'échange de lettres entre les chefs d'Etat français et indigènes a valeur de traité, le contreseing n'étant pas nécessaire dans ce cas. Ces échanges de lettres entre le président de l'Union française et les Etats associés reconnaissent ainsi l'exercice d'une autorité politique du chef de l'Etat dans ce domaine.

II- Les modalités d'interventions politiques du président

Le chef de l'Etat ne dispose pas de pouvoir décisionnel, son action prend donc d'autres formes. Il s'agit de tenter de cerner le contenu de cette magistrature « d'influence et de persuasion »²⁸, ainsi que la décrit Vincent Auriol. L'étude de la pratique quotidienne de cette fonction doit nous permettre de décrire partiellement les modalités d'exercice de cette magistrature et les fondements de son autorité.

L'importance de l'information

Le président se situe au centre d'un réseau d'informations, volontairement données ou exigées au prix d'une lutte continue, et plus ou moins fiables. Il fonde une partie de son autorité sur l'usage de cette information qui lui permet de conseiller, critiquer ou encourager le gouvernement.

Il exige de recevoir, comme la Constitution l'y autorise, les télégrammes et les rapports des hauts-commissaires. Cependant, ses conseillers doivent en permanence rappeler à l'ordre les ministères des Affaires étrangères et de la France d'outre-mer pour qu'ils se plient à ces obligations. En décembre 1947,

²⁵ P. Lampué, « L'Union française d'après la Constitution », dans *Revue juridique et politique de l'Union française*, t.1, 1947, p. 31.

²⁶ F. Borella, *op. cit.*, p. 332.

²⁷ L'article 61 précise ainsi que « la situation des Etats associés dans l'Union française résulte, pour chacun d'eux, de l'acte qui définit ses rapports avec la France. » Plusieurs documents officiels remplissent la fonction de cet acte officiel. Il s'agit pour le Vietnam de la déclaration de la Baie d'Along du 5 juin 1948 et de l'échange de lettres entre l'empereur Bao Dai et Vincent Auriol. Pour le royaume du Laos, de l'échange de lettres du 25 novembre 1947 et du 14 janvier 1948, complété par une convention signée le 19 juillet 1949. Enfin pour le Cambodge, le statut d'Etat associé est fixé et reconnu par l'échange de lettres des 27 novembre 1947 et du 14 janvier 1948 et par un traité du 8 novembre 1949. Cf. G. Peureux, *op. cit.*, p. 32.

²⁸ Discours de Quimper, 1^{er} juin 1948.

Vincent Auriol apprend par le haut-commissaire en Indochine, l'envoi par Bao Dai d'une lettre et d'un télégramme qui lui étaient destinés, dans lesquels figuraient des propositions de l'empereur pour le Vietnam. Il proteste vivement auprès du Quai d'Orsay qui ne lui a pas transmis ces documents²⁹. En août 1953, Vincent Auriol se plaint auprès du président du Conseil de ne pas recevoir les textes des accords négociés depuis le mois de mai avec les Etats indochinois. Il envoie également cette note à Chérif Mécheri, secrétaire général du cabinet de la présidence de l'Union française : « Indiquer au secrétaire d'Etat que, président de l'Union française, je tiens à avoir les textes de toutes les propositions et contre-projets et surtout des accords échangés entre Etats »³⁰. Il s'emporte à nouveau le 25 août lorsqu'il découvre que les services du secrétaire d'Etat chargé des affaires d'Indochine, Marc Jacquet, répondent au cabinet du président que les renseignements demandés par lui sont directement adressés à la présidence, alors qu'il ne reçoit rien³¹. En fait, cette information dépend du bon vouloir du ministre en place à l'égard du président et des circonstances. Le même Marc Jacquet, devenu ministre de la France d'outre-mer, adresse en effet le 30 septembre 1957 au président Coty une note sur la loi-cadre et les décrets d'application pris entre août 1956 et avril 1957 : « J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint, dans l'idée que cette documentation pourrait intéresser vos services, une note d'étude relative aux réformes effectuées dans les territoires relevant du Ministère de la France d'outre-mer par la loi-cadre du 23 juin 1956 et les décrets pris pour son application »³². La rétention de l'information met bien en valeur l'enjeu de pouvoir que constitue cette dernière. La bonne connaissance des questions par la présidence légitime en effet une intervention accrue sur les questions d'outre-mer. La lutte feutrée entre les différents pôles en charge de la direction de l'Union française, fruit de leurs rivalités sur ce terrain, se joue aussi en termes d'accès aux documents rendu possible ou non à la présidence. Tout semble donc beaucoup dépendre des relations plus ou moins apaisées qu'entretient le président avec les ministres responsables.

Face aux difficultés entretenues de façon récurrente par les circuits officiels, les entretiens et audiences sont également un élément incontournable de la pratique présidentielle. Les présidents, tout comme leurs conseillers, reçoivent de nombreuses personnalités de tous horizons. Ces entretiens peuvent être l'occasion de compléter ou de redresser l'information du chef de l'Etat. En 1952 et 1953 par exemple, Vincent Auriol est très mal informé de la situation en Indochine. Le 25 mai 1953, le prince héritier du Laos, Savang, lui apprend ainsi qu'une contre-offensive a été déclenchée quinze jours plus tôt. Le président lui avoue: « Je vous remercie de me l'apprendre. Je n'ai moi-même aucune nouvelle »³³, alors que ces questions sont abordées régulièrement en Conseil des ministres. Il décide alors, sur la foi de ces informations, de faire diffuser un communiqué précisant la situation laotienne.

²⁹ 2 décembre 1947, V. Auriol, *Journal du Septennat*, t. II, Paris, Armand Colin, 1974, p. 605.

³⁰ V. Auriol, *op. cit.*, t. VII, p. 332.

³¹ V. Auriol, *op. cit.* t. VII, p. 389.

³² 4 AG 43.

³³ V. Auriol, *op. cit.*, t. VII, p. 160.

Le 3 mars déjà, une lettre de l'empereur vietnamien Bao Dai lui avait apporté des précisions en contradiction avec les déclarations officielles et les communiqués du ministère chargé des relations avec les Etats associés, destinés à rassurer l'opinion publique inquiète de l'évolution de la guerre. Cette lettre est transmise au président du Conseil, René Mayer, en demandant « des solutions claires »³⁴. Ces épisodes permettent de mesurer l'importance des réseaux d'information pour le président qui lui donnent les moyens à la fois de prendre position dans le débat, mais aussi de s'imposer sur la scène politique par l'intermédiaire du discours qu'il peut alors tenir sur ces questions. Mais il est toujours soumis aux incertitudes liées à la fiabilité de la parole de ses interlocuteurs qui l'obligent à multiplier ses sources. Le président utilise aussi ces audiences pour tenter de peser plus directement sur la décision. De nombreuses notes sont envoyées aux présidents du Conseil successifs ou aux ministres après étude des dossiers signalés en audience. Le 23 avril 1953, Vincent Auriol va même jusqu'à suggérer à Pierre Brisson, journaliste du *Figaro* venu l'entretenir du Maroc, de constituer un groupe de pression pour qu'une politique soit définie concernant les protectorats. Il entend de cette façon pousser le gouvernement à sortir de sa passivité. Il renouvelle la suggestion au général Catroux venu lui rendre visite le 5 mai³⁵. Cependant, cette attitude exceptionnelle est aussi le résultat de l'impuissance du président face à une situation bloquée. Depuis plusieurs mois, il s'efforce en vain d'obtenir du gouvernement qu'il s'engage fermement sur la question des protectorats, mais l'immobilisme l'emporte car ni le président, ni les gouvernements ne mesurent vraiment les enjeux de la situation.

L'intervention en Conseil des ministres

L'article 32 de la Constitution précise : « Le président de la République préside le Conseil des ministres. Il fait établir et conserve les procès-verbaux des séances. » Les présidents utilisent l'inscription au procès-verbal pour conférer à leurs paroles de conseil ou de contestation au sein des réunions un caractère officiel. Le 5 février 1947, Vincent Auriol intervient en ce sens au Conseil des ministres : « Je demande que le gouvernement examine en Conseil tous les problèmes de l'Afrique du Nord. J'insiste pour que ma demande figure au procès-verbal. C'est dire quel intérêt j'y porte »³⁶. C'est en Conseil, chaque semaine, que les questions importantes sont débattues, permettant au chef de l'Etat d'en prendre connaissance ou de faire connaître sa position. Aussi, lorsque le gouvernement souhaite contourner l'avis présidentiel, met-il à l'étude certaines questions en conseil restreint. Le gouvernement est ensuite seul maître de la décision. Pourtant, le président parvient parfois à faire valoir son opinion. Un bon exemple en est donné en 1952 à l'occasion du recours que les Tunisiens déposent devant l'ONU. Le Conseil du 7 octobre délibère des instructions données à la délégation

³⁴ V. Auriol, *op. cit.*, t. VII, p. 36.

³⁵ *Ibid.* p. 131 et 147.

³⁶ V. Auriol, *op. cit.*, t. I, p. 56.

française. Les conclusions de cette réunion, en accord avec les vues de Vincent Auriol, sont diffusées par un communiqué affirmant que « la délégation française n'acceptera aucune ingérence ». Or Maurice Schumann, ministre des Affaires étrangères, envoie des instructions différentes à New York. A la lecture de ce télégramme le 12 octobre, Vincent Auriol proteste auprès de la présidence du Conseil qui lui donne raison et fait modifier les instructions envoyées à la délégation française après vérification des notes prises par le président de la République en Conseil³⁷.

Le président profite des réunions du Conseil pour suggérer à l'ensemble du gouvernement, ce qui donne du poids à sa parole, des questions qu'il souhaiterait voir traiter ou pour réclamer l'application des décisions prises par le gouvernement. Ainsi, le 3 janvier 1951, le chef de l'Etat intervient pour demander que soient appliquées en Indochine les clauses des traités accordant aux pays l'indépendance au sein de l'Union française. Il fait noter au procès-verbal : « Monsieur le président de la République souhaite que l'on retire tous les fonctionnaires de gestion directe, et que le maintien des fonctionnaires s'il en doit rester soit expressément demandé par le gouvernement vietnamien »³⁸. Il s'agit souvent de problèmes auxquels le président veille plus particulièrement ou de sujets dont il a été saisi lors de ses nombreux contacts et dont, après étude, ses conseillers lui ont montré l'importance. Chérif Mécheri répond ainsi à la résolution envoyée par le secrétaire général de l'Union algérienne des Travailleurs des chemins de fer : « Respectueux de ses obligations constitutionnelles, Monsieur le Président n'intervient jamais auprès des membres du gouvernement responsables de leur action devant le parlement. Toutefois, et exceptionnellement, il a dérogé à cette règle pour attirer la bienveillante attention de Monsieur le ministre de l'Intérieur sur la question soulevée »³⁹. L'évidence d'un rôle joué par le président en conseil des ministres s'impose aux membres extérieurs au sérail qui font régulièrement appel à lui pour qu'il exerce ce pouvoir informel. Le chef de l'Etat doit donc souvent rappeler qu'aux termes de la Constitution le gouvernement dispose seul du pouvoir exécutif. L'autorité présidentielle fondée sur la prise de parole en conseil n'a en effet aucune valeur juridique dont pourrait se prévaloir le président, mais elle lui permet d'intervenir sur les décisions politiques. Sa force exécutoire dépend cependant de la conviction du président du Conseil ou des ministres qui décident en dernier ressort.

Le rôle spécifique que joue le président en Conseil et l'autorité informelle qui en découle peuvent être prolongés par des relations de travail étroites entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. C'est alors sur un mode plus personnel que le président exerce une influence sur la politique gouvernementale, par accord de vue entre les deux hommes. René Coty travaille ainsi en étroite collaboration avec Pierre Mendès France à l'automne

³⁷ V. Auriol, *Journal du Septennat*, t. VI, Paris, Tallandier, rééd. 2003, p. 484-486 et p. 499-501. Voir aussi R. Ulrich, « Vincent Auriol et la Tunisie », dans *Revue d'histoire diplomatique*, n° 3-4, 1996, p. 237.

³⁸ V. Auriol, *Journal du Septennat*, t. VI, *op. cit.*, p. 7.

³⁹ 6 Juillet 1950. 4 AG 522.

1954 pour tenter de préciser, à sa demande, les structures de l'Union française après l'indépendance des trois Etats indochinois⁴⁰.

Dans cette perspective, les conseillers du président, spécialisés sur les questions de l'outre-mer, occupent une place toute particulière. Leurs compétences techniques autorisent leur intervention informelle auprès des ministres. Celle-ci constitue pour le chef d'Etat un autre moyen d'orienter la politique gouvernementale, ou tout du moins de participer à son élaboration. Ainsi, en novembre 1954, le président Coty précise sa pensée concernant la mise à l'étude des réformes possibles. Dans une lettre adressée au chef du gouvernement, il suggère également la participation du chef de cabinet de la présidence de l'Union française : « C'est plutôt vers la réunion d'un comité interministériel, au rang des ministres eux-mêmes, que je m'orienterais ; [...] Bien entendu, si vous en exprimiez le désir, je mettrais volontiers Monsieur Mécheri, à titre personnel et officieux, à la disposition du gouvernement pour un tel travail »⁴¹. Il renouvelle cette proposition dans une lettre envoyée par le secrétariat général à la présidence du Conseil à l'occasion de la mise en place d'un comité restreint sur l'Afrique du Nord en juin 1957⁴². L'institutionnalisation du cabinet de la présidence de l'Union française semble d'ailleurs favoriser ce mode d'intervention du président sur la décision gouvernementale.

Haut Conseil, secrétariat de la présidence de l'Union et conflit de compétence

En Haut Conseil de l'Union française, le président dispose d'une liberté de parole et d'avis à l'égard du gouvernement. Il peut donc participer activement à ses délibérations et à l'élaboration des avis rendus par cet organe chargé d'assister le gouvernement pour toutes les questions concernant l'outre-mer. Dans le conflit de compétences qui oppose parfois le gouvernement au président, le premier peut choisir d'écarter l'intervention du second et d'ignorer son point de vue. Pour cela, les questions ne sont pas présentées et débattues en Haut Conseil. En Conseil des ministres, Vincent Auriol proteste contre les empiétements effectués sur ses prérogatives : « Je dis aux ministres intéressés que j'aurais été heureux de participer en tant que président de l'Union Française à la réunion qui a eu lieu avec Monsieur Bollaert pour arrêter les instructions à lui donner en vue de sa rencontre avec Bao Dai. Il ne faut pas oublier que je suis président de l'Union Française »⁴³. En tant que représentant de l'Union, il entend participer à la définition des instructions données aux hauts-commissaires. Le chef de l'Etat utilise alors les

⁴⁰ 4 AG 527.

⁴¹ 4 AG 527.

⁴² 4 AG 529 : " Le secrétariat gal de la présidence de l'Union a été déjà associé à des travaux interministériels intéressant les questions d'outre-mer (Sahara par exemple). Aussi pour assurer la documentation de Monsieur le président sur les problèmes d'Afrique du nord dont la solution conditionnera l'avenir et la structure de l'Union française, je suggérerai qu'un membre du secrétariat général de la présidence de l'Union, assiste aux réunions de ce comité restreint ou en fasse partie à titre personnel. "

⁴³ V. Auriol, *Journal du Septennat*, t. II, Paris, Armand Colin, 1974, p. 23.

ressources offertes par les présidences des différents conseils, exercées dans le cadre de sa fonction duale, pour imposer sa participation aux délibérations concernant l'outre-mer. Les blocages institutionnels ont cependant repoussé la mise en place des institutions de l'Union au sein desquelles le dédoublement fonctionnel de la présidence peut s'opérer et le président de l'Union gagner en influence. Le secrétariat de la présidence et du Haut Conseil met en effet en contact permanent les conseillers de la présidence, spécialisés pour les questions de l'outre-mer, et les représentants de la présidence du Conseil, des ministères de la France d'outre-mer et des relations avec les Etats associés. Il apparaît donc comme un élément essentiel dans la stratégie présidentielle pour orienter les décisions gouvernementales concernant l'Union. Or les gouvernements successifs ont fait traîner la mise en œuvre de ces institutions. Une note de Paul Auriol⁴⁴ au président du 7 juillet 1947 souligne déjà ces réticences : « Je crois que si l'on désire créer l'Union française dans un délai bref et dans l'esprit de la Constitution, il serait nécessaire de mettre à la place de M. Eric Labonne⁴⁵ une personne ayant foi dans cet organisme. M. Eric Labonne est d'ailleurs soutenu dans ses projets par le ministère de la France d'outre-mer, et le ministère des Affaires étrangères, qui désirent conserver le contrôle sur nos territoires d'outre-mer »⁴⁶. C'est en effet dans le cadre de ces institutions que la dualité de la fonction présidentielle prend son sens et qu'une autonomie plus étendue du président de l'Union peut se déployer. Vincent Auriol réclame pendant près de 6 ans la mise en place de ces organes prévus par la Constitution. Or, la première session du Haut Conseil de l'Union se tient seulement en novembre 1951, alors que l'évolution de la situation en Indochine le rend caduque dès 1955. Ensuite, il faut attendre le décret du 14 mai 1952 pour la création du cabinet du président de l'Union, transformé en février 1953 en secrétariat général permanent de la Présidence et du Haut Conseil de l'Union⁴⁷. Dès sa création, spécialisé sur un domaine restreint, à la différence de la vocation plus diversifiée du secrétariat général de la présidence de la République, il rapproche la présidence des ministères responsables et exerce sa mission jusqu'à la fin de la IV^e République. Se révèlent dans ces retards à la fois les réticences à l'égard des nouvelles structures de l'Empire, et celles à l'égard d'une présidence à laquelle serait reconnu un rôle plus actif.

III- Prééminence et attitude

Une description de la construction par la présidence de ressources politiques propres permet de situer la place de cette fonction sur la scène politique. Cependant, pour tenir compte de sa spécificité, le questionnement ne doit pas s'intéresser seulement à l'action politique mais doit aussi se situer

⁴⁴ Secrétaire général adjoint de la présidence de la République.

⁴⁵ Chargé de la loi d'organisation de l'Union française.

⁴⁶ 4 AG 518.

⁴⁷ Voir F. Borella, *op. cit.*, p. 237.

sur le terrain de l'action symbolique et du travail effectué en amont et en aval de la décision. Ceci semble plus pertinent pour saisir, même partiellement, la manière dont le chef de l'Etat s'intègre au jeu politique dans le respect de la lettre constitutionnelle.

Position prééminente

Du fait de la durée de sa fonction et surtout de la définition de l'Union française comme un domaine spécifique confié à la présidence, le titulaire de la magistrature suprême peut établir des liens directs avec les chefs des Etats de l'Union. Il occupe ainsi une place prééminente qui le place au centre des échanges protocolaires. Ce contact régulier avec la présidence, par échange de lettres ou entretiens, est distinct de celui qui est maintenu avec le gouvernement. Bao Dai distingue ainsi le domaine du gouvernement, réservé à la délibération en vue d'aboutir aux décisions techniques et politiques, tandis que les rapports avec le président tissent un lien symbolique entre les pays. Le 5 septembre 1953, il écrit à Vincent Auriol en remerciement de l'accueil qui lui a été réservé à Paris : « Il ne m'a pas été moins agréable de constater, tant au cours de nos entretiens particuliers que dans le cadre des conversations plus officielles qui se sont déroulées avec les membres les plus éminents du gouvernement français, un accord si précieux, quant au fond, sur toutes les questions qui nous sont communes. Je n'ai pas été moins sensible tant à la valeur de vos avis personnels qu'à l'étendue des points de vue abordés par votre gouvernement »⁴⁸. L'exercice de la présidence de l'Union se situe donc sur un plan très différent de l'action politique menée par le gouvernement responsable. Il se fonde sur la position prééminente reconnue au président en tant que premier magistrat qui donne valeur à ses paroles et ses attitudes. Vincent Auriol le définit bien ainsi lorsqu'il distingue le « pouvoir personnel » de « l'action personnelle »⁴⁹ seul mode d'intervention légitime du président. Sa position dans l'Etat offre, d'une part, la possibilité d'une relation plus personnalisée entre les différents Etats de l'Union qui doit fonder le sentiment d'appartenance. L'entretien de ce lien personnel le fait apparaître, d'autre part, comme un recours face aux lacunes de la politique gouvernementale ou pour obtenir une décision. Il lui confère ainsi une part d'autorité. Un bon exemple réside dans la lettre du 7 mai 1956 envoyée à la demande de René Coty au secrétariat d'Etat chargé des affaires marocaines et tunisiennes : « Monsieur le Président de la République m'a chargé de l'honneur de vous transmettre la lettre qu'il vient de recevoir de S.M. Sidi Mohamed Ben Moulay Arafa, ancien sultan du Maroc. Monsieur René Coty m'a prié de vous faire part de son désir que soit satisfaite, dans toute la mesure du possible, la requête présentée par l'ancien souverain »⁵⁰. Ces rapports personnels légitiment donc une intervention plus directe auprès des ministres responsables pour tenter d'orienter leur décision. Il apparaît également comme un porte-parole des Etats associés désireux de protester

⁴⁸ 4 AG 520.

⁴⁹ V. Auriol, *op. cit.*, t. II, p. 130.

⁵⁰ 4 AG 48.

contre les insuffisances de la politique gouvernementale. Le 18 juin 1954, c'est par une lettre au président Coty que l'empereur Bao Dai dénonce les incohérences de la politique française. Il rappelle qu'au nom de leur indépendance acquise dans l'Union, le gouvernement français exige des Etats associés d'Indochine l'organisation de leur propre armée nationale pour prendre la relève des troupes métropolitaines, mais qu'en échange, aucune initiative militaire ne leur est accordée sur leur terrain⁵¹. La dualité de sa fonction lui permet en effet d'occuper une position intermédiaire entre les différentes composantes de la République. Il est la voix autorisée de l'Union auprès du gouvernement, car sa position prééminente et les rapports plus directs qu'il entretient avec les Etats membres donnent une valeur toute particulière aux suggestions ou remontrances qu'il exprime auprès du gouvernement sur ses questions. Enfin, le gouvernement lui-même, dans une situation inversée surprenante, tente parfois de mettre à profit cette autorité personnelle du président de l'Union pour faire accepter des décisions politiques refusées par les Etats de l'Union. Le 24 février 1951, à la demande du président du Conseil, Vincent Auriol rédige une lettre au Sultan du Maroc destinée à apaiser les tensions et à obtenir son acceptation des projets de réformes : « Au nom de l'amitié que Sa Majesté se plaît à évoquer, je Lui demande avec insistance de réaliser l'entente établie entre nous et de confier à une ou plusieurs commissions mixtes l'étude des moyens propres à conduire par étapes et le plus rapidement possible le Maroc vers son autonomie »⁵². Cette demande du gouvernement rencontre le projet de Vincent Auriol de faire accepter au Sultan l'évolution du protectorat en Etat associé. En revanche, il conserve sa liberté de parole en tant que président de l'Union puisqu'il refuse d'indiquer, comme le lui demande le gouvernement, qu'il accorde toute sa confiance au résident avec lequel le Sultan est en conflit. Vincent Auriol dénonce en effet depuis plusieurs mois, en conseil des ministres, la politique personnelle menée par la Résidence. Cependant, au même moment, il n'accorde pas son soutien direct au Sultan, qui s'adresse à lui par deux fois en février 1951, face aux exigences du général Juin demandant le renvoi des ministres de *l'Istiqlal*. Il n'accepte pas d'arbitrer ce différend sur la place accordée au nationalisme marocain comme le souhaite le Sultan⁵³. Vincent Auriol refuse en effet toute évolution du cadre de l'Union française. Dans ses échanges sans intermédiaire, le président légitime donc sa position prééminente et la part d'autorité dont il dispose au sein de l'Union française.

Intervention présidentielle complémentaire à l'action gouvernementale

L'autorité personnelle acquise par les présidents au sein de l'Union française et les relations plus directes entretenues avec les Etats de l'Union, même si elles entrent parfois en concurrence avec la compétence des

⁵¹ G. Elgey, *Histoire de la IV^e République*, t. II : *La République des contradictions, 1951-1954*, Paris, Fayard, 1968, rééd. 1993, p. 499.

⁵² V. Auriol, *Journal du Septennat*, t. V, *op. cit.*, p. 95-96.

⁵³ Voir le récit qu'en donne G. Elgey, *op. cit.*, t. I, p. 621.

ministres, peuvent constituer un élément à part entière de la stratégie politique gouvernementale. Ainsi, le gouvernement demande parfois au président d'agir sur le plan protocolaire, afin que les ministres puissent de leur côté mener leur action politique. Il existerait donc, en ce qui concerne l'Union française, une répartition des tâches entre ces deux pôles au sein même du processus décisionnel. En février 1956 par exemple, le directeur d'Asie au Quai d'Orsay demande au président Coty de bien vouloir accepter d'effectuer un geste protocolaire à l'égard des souverains cambodgiens dans le cadre des négociations menées par les deux gouvernements. Après la reconnaissance de l'indépendance, la France est en effet amenée à redéfinir les fondements des liens privilégiés qu'elle souhaite entretenir avec les anciennes colonies. Les Affaires étrangères suggèrent alors au président d'accepter de recevoir les souverains lors d'un voyage officiel. Ce geste protocolaire qui relève du seul domaine du chef de l'Etat, appartient pleinement au processus décisionnel comme en témoigne la demande insistante de Jacques Roux : « Je me permets d'appeler en outre votre attention sur le fait que le gouvernement cambodgien a fait plusieurs allusions ces temps-ci au problème de la définition de l'association franco-khmère. Il importe évidemment, avant de l'approcher à ce sujet, de préciser nos propres vues. J'imagine que ce travail va être long et mal aisé. Néanmoins il serait profitable d'entretenir les bonnes relations actuelles jusqu'à ce que nous puissions procéder à cette définition. Un geste protocolaire à l'égard des souverains cambodgiens a donc ainsi, vous le voyez, une importance politique certaine »⁵⁴. Il importe bien d'accorder toute sa valeur politique au geste protocolaire du président et de ne pas seulement l'interpréter comme la négation de toute prérogative⁵⁵. Dépourvu de responsabilité et du pouvoir décisionnel, son action se joue à un autre niveau et sous une forme différente mais intégrée au processus politique. Elle repose sur une attitude personnelle, des gestes symboliques, quand celle du gouvernement passe par des actes juridiques ayant valeur exécutoire. Cependant, ces deux démarches apparaissent comme les deux faces nécessaires d'une politique à l'égard de l'outre-mer. Suivant des modalités identiques, le président est aussi chargé de rétablir les bonnes relations des Etats de l'Union avec la France, mises à mal par les décisions gouvernementales. De la même façon, son action symbolique complète alors l'action politique du gouvernement. En juin 1949, Vincent Auriol se trouve ainsi au Maroc lorsque le ministre de la France d'outre-mer déclare que les protectorats sont des Etats associés ce qu'ils refusent. Le démenti du ministre Coste-Floret ne suffit pas à apaiser le différend. Le résident général, représentant du gouvernement, charge donc le président Auriol de rétablir la situation. Il fait ainsi appel à l'autorité présidentielle et à sa position prééminente au sein de l'Union dans une question de politique gouvernementale. Le 3 juin, le chef de l'Etat rappelle,

⁵⁴ 4 AG 47.

⁵⁵ S. Monclaire, « L'usage du protocole. Mise en scène rituelle et travail d'institutionnalisation », dans B. Lacroix, J. Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, PFNSP, 1992, p. 140-160.

dans un discours prononcé à Tlemcen, le traité de protectorat que la France entend respecter. Cette phrase est interprétée comme un geste d'apaisement⁵⁶. Une valeur politique est donc accordée à la parole présidentielle du fait de la situation particulière qu'il occupe dans l'Union. Les interventions protocolaires et symboliques du président prennent sens grâce à l'autorité dont il dispose dans ce cadre. Aussi apparaissent-elles comme une donnée politique pleinement intégrée à la stratégie gouvernementale et à la prise de décision.

Attitudes présidentielles

Penser en terme d'action, comme on le fait généralement pour le pouvoir exécutif, ne permet pas de saisir dans sa globalité la pratique présidentielle sous la IV^e République. Pour une fonction dépourvue de pouvoir propre, il importe également de tenir compte des modalités d'intervention pensées en terme d'attitude ou de geste symbolique. Ceci pourrait permettre de dépasser l'aporie souvent rappelée d'une présidence de la IV^e République ayant joué un rôle important alors qu'elle était privée de pouvoir. Deux interventions parallèles des présidents Auriol et Coty seraient à relire de cette façon. Le 8 mars 1949, Vincent Auriol signe avec l'empereur Bao Dai les accords qui portent leurs noms. Ils définissent le statut du Cambodge comme Etat associé. A l'opposé, les 18 et 19 avril 1954, René Coty reçoit Bao Dai à Vizille comme il est de coutume, nous l'avons vu, pour entretenir des liens entre la France et les anciennes colonies, mais il ne participe pas aux négociations engagées sur les modifications du statut du Cambodge destinées à parfaire son indépendance comme l'avait annoncé Joseph Laniel en juillet 1953⁵⁷. A l'issue de cette entrevue, René Coty déclare que sa fonction ne l'autorise pas à intervenir dans les discussions en cours⁵⁸. Journalistes et historiens opposent ainsi les deux moments en terme d'action, soulignant combien Vincent Auriol s'est montré un président plus « actif » que René Coty puisqu'il a pris part à des négociations politiques. Pourtant, cette explication n'est pas pleinement satisfaisante. Le président Coty s'est en effet également investi dans la définition d'une politique pour l'outre-mer. Il délègue en outre un membre de son cabinet pour participer à ces négociations avec le gouvernement cambodgien. Plutôt que comparer les deux situations à travers le binôme action/inaction, envisager le rôle fondamental que joue le président en terme de représentation paraît plus fructueux. Aussi importe-t-il de tenir compte des contextes distincts dans lesquels s'inscrivent ces deux événements. Vincent Auriol préside à la mise en

⁵⁶ V. Auriol, *Journal du Septennat*, *op. cit.*, t. III, p. 251 : « Au message qu'il m'a apporté de Sa Majesté le Sultan, je le prie de répondre à Sa Majesté par notre assurance de fidèle amitié. Vous lui direz que [...] la France, affirmant par ma voix sa fidélité aux traités internationaux conclus, demeure également fidèle à son idéal de justice et d'humanité. »

⁵⁷ D. Bouche, *op. cit.*, p. 448.

⁵⁸ « Il a souligné qu'il appartenait au gouvernement et à lui seul, d'assumer les responsabilités du pouvoir, et que, en ce qui le concernait, lui chef de l'Etat, il estimait que sa charge consistait surtout à continuer à l'Elysée le métier de conseiller de la République qu'il exerçait auparavant au Sénat. », *Le Figaro*, 17-18 avril 1954.

place de l'Union française, alors que René Coty préside à sa dissolution progressive. En 1949, la présence de Vincent Auriol pour signer le traité donne ainsi sens à ce document qui préside à la naissance de l'Union française. L'implication du président donne une valeur à cet organisme en construction. En revanche, le retrait de René Coty en 1954 ne doit pas être seulement interprété, comme on le fait habituellement, en terme de refus d'action engagée du chef de l'Etat propre à cette présidence⁵⁹. A cette date, le Cambodge est en effet en passe de quitter l'Union et d'acquérir son indépendance totale. L'attitude présidentielle en retrait met ainsi en valeur l'évolution structurelle. S'il n'intervient pas, c'est justement parce que le pays étudie sa possible sortie des cadres de l'Union française. Aussi sa position oriente-t-elle la signification de ces négociations⁶⁰. Elles ont d'ailleurs lieu au ministère des Affaires étrangères et non dans le cadre du Haut Conseil. Face au nouvel Etat cambodgien qui se dessine à l'occasion de ces discussions, le président Coty retrouve sa fonction de président de la République qui est seulement « informé des négociations internationales » aux termes de l'article 31 de la Constitution. Cette lecture des deux événements paraît plus conforme à la fois à la lettre de la Constitution qui dénie au président tout pouvoir effectif et aussi à la pratique qui lui fait jouer un rôle spécifique, avec des moyens propres qui complètent ceux du gouvernement. Il importe donc donner toute sa valeur à l'attitude du chef de l'Etat sur un plan symbolique qui constitue l'une des ressources de la fonction présidentielle.

Différentes ressources sont ainsi à la disposition des présidents pour intervenir au sein de l'Union française. Elles allient aspects protocolaires et interventions informelles de la présidence, permettant d'exercer cette « magistrature d'influence » au grès des circonstances. Aussi serait-il souhaitable d'évaluer plus finement l'évolution de leur mise en œuvre pragmatique en fonction du contexte, des personnalités des chefs de gouvernement et de celles des deux présidents de la IV^e République. Tout oppose en effet les deux présidents, de l'enthousiasme presque naïf à l'égard des institutions créées pour l'Union française du premier qui s'enflamme de cette réunion des peuples et annote la composition du secrétariat de la présidence de l'Union française en indiquant à côté du nom du chargé de mission du ministère de la France d'outre-mer : « C'est un noir »⁶¹, à la réserve du second qui doit présider à la décomposition de l'ensemble.

⁵⁹ G. Peureux, *op. cit.*, p. 58.

⁶⁰ G. Berlia, « De la présidence de la République », dans *Revue de droit public*, n° 71 (4), 1955, p. 911-912.

⁶¹ 4 AG 519.

Résumé :

**Le président de la Quatrième République et l'Union française.
Remarques sur l'étude de la fonction présidentielle**

Violaine CHATELAIN-CADIOU

L'objet de cet article est de tenter d'approcher les différentes facettes de la fonction présidentielle, les modalités de son activité et le mode de construction de sa position prééminente à travers ce domaine spécifique de l'Union française dont le chef de l'Etat exerce la présidence. Née avec la IV^e République, l'Union française apparaît comme un terrain d'études intéressant car n'existe encore aucune tradition fixant les règles de l'exercice de la présidence dans ce domaine spécifique. Se révèlent donc les rapports de force autour de la définition du champ d'action de la présidence mais aussi le rôle spécifique joué par cette fonction au sein des institutions. D'autre part, se dessine dans les rapports avec les anciennes colonies une forme de domaine réservé sein duquel elle tente de gagner une certaine autonomie. L'étude de la pratique quotidienne de cette fonction doit nous permettre de décrire partiellement les modalités d'exercice de cette magistrature et les fondements de son autorité. Pour tenir compte de la spécificité de celle-ci, le questionnement ne s'intéresse pas seulement à l'action politique mais se situe également sur le terrain de l'action symbolique et du travail effectué en amont et en aval de la décision. Ceci semble plus pertinent pour saisir, même partiellement, la manière dont le chef de l'Etat s'intègre au jeu politique dans le respect de la lettre constitutionnelle.

CHATELAIN-CADIOU Violaine
chatelain.v@wanadoo.fr

CURRICULUM VITAE

ETUDES ET DIPLOMES

- 2002-2004 Préparation d'un doctorat à l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, sous la direction de Monsieur le Directeur d'études Christophe Prochasson, intitulé « La fonction présidentielle sous la Quatrième République. Contribution à l'histoire de l'Etat. »
- 1996-2002 Scolarité à l'École Normale Supérieure Lettres et Sciences Humaines.

EXPERIENCE PROFESSIONNELLE

- 2002-2004 Chargée de recherches documentaires à la Section du XX^e siècle des Archives Nationales et chargée de cours en histoire contemporaine à l'Université Paris XIII.
- 2001-2004 Tutorat de méthodologie historique à Reid Hall, Columbia University à Paris.

PUBLICATIONS

- « La télévision publique française : une fabrique politique ? Les interventions de Georges Pompidou Premier Ministre, 1962-1968 », dans *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 47-4, oct.-déc. 2000, p. 768-782.
- « La République des radicaux » et « Édouard Herriot », en collaboration avec G. Baal, dans V. Duclert et C. Prochasson (dir.), *La République, dictionnaire critique*, Paris, Flammarion, 2002, p. 426-231 et p. 1205-1207.
- Participation à l'édition du volume IV du *Journal du Septennat* de Vincent Auriol, sous la direction de P. Nora, Paris, Tallandier, 2003.