

Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes

Boris Mirkine-Guetzevitch

Citer ce document / Cite this document :

Mirkine-Guetzevitch Boris. Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 2 N°4, Octobre-décembre 1950. pp. 605-638;

doi : 10.3406/ridc.1950.5994

http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1950_num_2_4_5994

Document généré le 04/05/2016

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

DANS LES

RÉCENTES CONSTITUTIONS EUROPÉENNES

PAR

BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH

Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques
de l'École Libre des Hautes Études de New York

Co-Directeur de la Section de Droit Public de l'Institut de Droit Comparé
de l'Université de Paris

I

Dans une précédente étude publiée dans cette *Revue* (1), nous avons présenté quelques observations sur les méthodes du droit constitutionnel comparé. Essayons d'appliquer ces méthodes à l'étude des tendances actuelles du régime parlementaire dans l'Europe d'après 1945. Il ne s'agit certes pas d'aborder tout le problème, d'ailleurs immense, de la technique et de l'histoire du régime parlementaire de l'Europe d'aujourd'hui; notre tâche est bien plus limitée (2). L'application simultanée de notre méthode historico-comparative et des « droit comparé dans le temps » et « droit comparé dans l'espace », selon l'heureuse expression de Marcel Prélot (3), nous permet de confronter les faits constitutionnels dans l'Europe d'après guerre (France, Italie, Allemagne, etc.).

Il est à noter que, quelques apostrophes polémiques dans les procès-verbaux de la Commission de la Constitution mises à part, les commentateurs de la Constitution de 1946 ne prêtent presque aucune attention à l'étude comparative des *origines* du régime parlementaire français actuel. Cependant, remonter aux sources, retrouver les origines étrangères d'une institution du droit public, c'est comprendre sa finalité et ses tendances, c'est déjà expliquer

(1) *Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé* (cette *Revue*, 1949, n° 4).

(2) Nous avons clos la série des conférences sur les partis politiques organisée par la Section de Droit Public de l'Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris en 1949-1950 par un exposé sur « Les partis politiques et le régime parlementaire » (7 juin 1950).

(3) *Précis de droit constitutionnel*, nouvelle édition, Paris, 1949, p. 23.

l'essentiel de sa structure. Ceux qui critiquent — à tort ou à raison — la Constitution, la conçoivent comme si elle était un produit de la pensée politique nationale. Or, nous l'avons déjà remarqué dans cette *Revue*, une histoire constitutionnelle nationale n'est souvent guère compréhensible hors de l'étude comparative : en exposant les origines de la célèbre Constitution de Cadix de 1812, nous avons vu que dans le cas de cette Constitution une explication purement nationale n'est pas possible : que c'est uniquement par le « comparé » qu'on peut comprendre, dans cet exemple, le « national ». Le cas du régime parlementaire établi dans les nouvelles Constitutions européennes d'après 1945 est le même : c'est par une comparaison historico-juridique — par le « comparé » — qu'on peut saisir l'essence du régime parlementaire français, italien, allemand d'aujourd'hui. Les principes de la technique politique des institutions créées après 1945 ne seraient pas compréhensibles sans un rappel de ceux de l'Europe d'après 1918.

II

En 1918, l'Europe sort d'une guerre qui bouleversa les bases politiques et sociales de tous les pays belligérants. Sous l'influence de facteurs communs — nationaux et internationaux, matériels et idéologiques — et de conditions politiques et sociales semblables, l'Europe connaît un grand mouvement constitutionnel. Les Constitutions européennes de cette époque furent plus ou moins similaires, puisque les circonstances sociales et politiques dans lesquelles elles ont été conçues, débattues et élaborées furent les mêmes (1). On a créé des institutions plus ou moins analogues. La création d'institutions aussi semblables a encouragé les études de Droit Constitutionnel comparé. Ce Droit Constitutionnel, créé entre les deux guerres, influencera à son tour, après la Libération, les institutions actuelles ; et dans ce déterminisme constitutionnel on retrouvera certaines constantes de l'évolution démocratique. La similitude des formes constitutionnelles de l'Europe centrale et orientale d'après 1918 est due non seulement à la force des conditions objectives identiques mais aussi au rôle des théoriciens du droit public qui prirent une part importante à la préparation des nouvelles Constitutions. Bien que les textes aient souvent été les résultantes de compromis politiques, d'accords de partis, etc., l'apport de la technique juridique a été considérable. Les juristes de la fin du XVIII^e et du XIX^e siècles, s'ils participaient à l'élaboration des Constitutions, n'y jouaient pas un rôle décisif. C'est dans l'interprétation et la critique, c'est-à-dire dans la période postérieure à la naissance des Cons-

(1) Voir Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, 1936, ch. I.

tutions, que leur travail fut essentiel. Par contre, entre 1918 et 1939, les théoriciens du droit public ont exercé directement leur influence sur les décisions des Assemblées Constituantes. Dans certains pays, ils se sont efforcés de rédiger les textes, de faire appliquer leurs doctrines et leurs conceptions (1). Dans chaque Constitution, à côté d'éléments « nationaux », existent les éléments rationnels, empruntés à la science politique, au droit public comparé.

Toutes ces Constitutions « professorales » promulguées après la première guerre mondiale expriment la même tendance, que nous avons appelée jadis une tendance à la *rationalisation du pouvoir*, et qui s'efforce d'enfermer dans le réseau du droit écrit l'ensemble de la vie politique (2). Ainsi, le *politique* et le *social* deviennent *juridiques*. La rationalisation du pouvoir, tendant à remplacer le fait métajuridique du pouvoir par les règles du droit écrit, est un phénomène constant du devenir constitutionnel moderne.

Si, pour un socialiste moderne toutes les relations économiques et sociales doivent se transformer en relations juridiques de droit public, pour un juriste moderne toutes les règles constitutionnelles coutumières non écrites se transforment également en règles législatives, voire même constitutionnelles. La rationalisation du pouvoir dans le droit constitutionnel, c'est la substitution du juridique à l'historique.

Les Constitutions européennes de 1919-1922 ont particulièrement rationalisé le régime parlementaire, en créant un nouveau droit, celui de la *procédure* parlementaire.

III

Il n'est pas possible d'entreprendre ici une étude complète du régime parlementaire; nous voulons seulement rappeler dans les grandes lignes ce que nous entendons par là (3).

L'essence du parlementarisme moderne réside selon nous dans l'application politique et gouvernementale du principe majoritaire. Le peuple vote; les élus forment un gouvernement. Ainsi le peuple *élit* par le truchement de l'Assemblée son gouvernement. Toute la portée politique du parlementarisme est là, et là seulement. Le sens *politique* du parlementarisme se définit par une seule formule: la majorité doit avoir son Exécutif. Ainsi apparaît le phénomène

(1) La Constitution de Weimar devait beaucoup à H. Preuss, la Constitution autrichienne à Hans Kelsen, etc. On comprendra difficilement les origines intellectuelles des institutions de l'Espagne républicaine de 1931 sans tenir compte du rôle des juristes espagnols.

(2) Voir nos *Nouvelles tendances du droit constitutionnel*, o. c., ch. I.

(3) Voir notre livre *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, o. c., p. 195 et ss.

que nous avons appelé *la primauté politique de l'Exécutif* (1) sous le régime parlementaire. Cette primauté (2) est le postulat même du régime. Et le sens véritable du parlementarisme s'exprime donc par la formation de l'Exécutif. Rousseau, qui n'a pu observer aucune démocratie existante, enseignait solennellement que « la puissance exécutive... ne consiste qu'en des actes particuliers... Qu'est-ce donc que le gouvernement ? Un corps intermédiaire entre les sujets et le souverain pour leur mutuelle correspondance, chargé de l'exécution des lois et du maintien de la liberté, tant civile que politique » (3).

Et pour les auteurs de la Constitution de 1793, par exemple, l'action gouvernementale, selon Rousseau (4), n'était qu'une simple exécution des lois : « Le conseil (*exécutif*)... ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du corps législatif » (décret du 10 octobre 1793, art. 65). Cette définition devenait inexacte dès la fin du XVIII^e siècle ; les hommes de 1793 furent obligés, eux-mêmes, de suspendre cette Constitution, de proclamer que le « gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusqu'à la paix » et de donner le pouvoir au gouvernement le plus terrible et le plus efficace de l'histoire de France - au Comité de Salut public.

Gouverner, dans une démocratie parlementaire, nous l'avons dit tant de fois, ce n'est pas seulement « exécuter » ou appliquer les lois ; gouverner c'est donner l'impulsion à la vie publique, prendre des initiatives, préparer les lois, nommer, révoquer, châtier, agir.

L'Exécutif, sous le régime parlementaire, doit avoir (Angleterre) le monopole de l'initiative législative et budgétaire. L'Exécutif est l'âme de la législation sous le régime parlementaire. Contrairement aux vieilles théories livresques nées à l'aube du constitutionnalisme monarchique, sous le parlementarisme moderne c'est l'Exécutif qui, *politiquement*, légifère ; cet Exécutif fort, agissant, est une nécessité technique du parlementarisme moderne, et la *primauté politique* du pouvoir exécutif sert de base au fonctionnement normal du régime parlementaire.

(1) *O. c.*, p. 199 et ss.

(2) Emile Giraud, dans *La crise de la Démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, 1938, p. 117 et ss., adopte une formule analogue : « la primauté nécessaire de l'exécutif », « la primauté fonctionnelle de l'exécutif ». Voir aussi l'ouvrage de Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique* (« Bibliothèque de l'Institut International de Droit Public », IX, Paris, 1938, p. 18 et ss., p. 395 et ss.). Cf. Emile Giraud, *La reconstruction politique de la France*, tirage personnel de l'auteur, hors commerce, Imprimerie franco-suisse, Ambilly, Haute-Savoie, 1945 : « Il faut rejeter l'ancienne conception de la séparation des pouvoirs, des freins et des contrepoids... c'est une conception funeste... il faut assurer la primauté fonctionnelle du Gouvernement » (p. 70).

(3) *Contrat social*, Livre III, ch. I, p. 80 (Paris, 1864).

(4) Cf. J.-J. Chevallier, *Les grandes œuvres politiques. De Machiavel à nos jours*. Préface d'André Siegfried, Paris, 1949, pp. 159-160.

Dans sa *Réforme Gouvernementale* (1), Léon Blum a exposé les mêmes principes : critiquant la pratique française, il fait un tableau du régime parlementaire tel qu'il l'a vu fonctionner en Angleterre et tel qu'il l'aurait souhaité pour la France : ce n'est plus l'Assemblée qui dicte sa volonté, c'est, à l'exemple anglais, le Président du Conseil, le Premier, qui, au nom du parti ayant la majorité au Parlement, doit et peut gouverner (2). Blum préconisait une autorité indiscutable du chef du gouvernement, le seul qui sous le régime parlementaire soit capable d'« adapter l'administration à une politique » (3). Ce chef, ce Président du Conseil, doit être omnipotent : « Il devrait être un monarque... un monarque temporaire et constamment révocable, mais nanti cependant, aussi longtemps que la confiance du Parlement lui prête vie, de la totalité du pouvoir exécutif... » (4). Il compare souvent son Président du Conseil, son « monarque », à un chef d'industrie, un chef d'entreprise, et en se référant à la pratique anglaise, Blum défend « cette conception centraliste et autocratique du Gouvernement. » (5).

Léon Blum a bien saisi le point capital du régime anglais : « dans l'immense majorité des cas, la loi n'est plus aujourd'hui d'essence juridique, elle est d'essence politique, et celui qui la fait gouverner par là même. » (6).

Ainsi, pour Léon Blum, la force agissante de l'Exécutif peut seule garantir au parlementarisme démocratique un bon rendement : « Le politique et l'administratif se confondent ainsi partout, puisque gouverner c'est, en dernière analyse, administrer dans le sens d'une politique. » (7).

Nous fermerons, par cette formule de Blum « administrer dans le sens d'une politique », cette parenthèse sur les principes du régime parlementaire.

IV

Quand l'Europe centrale et orientale d'abord, l'Espagne républicaine ensuite, ont voulu se donner des régimes nouveaux, le parlementarisme jouissait en Europe d'un prestige incontestable. Malgré les critiques de ses adversaires, malgré la résignation de ses défenseurs, les Assemblées constituantes convoquées après la première guerre ne songeaient à établir aucun autre régime.

Les hommes qui ont remplacé les gouvernants des régimes renversés ou déchus avaient à choisir entre le régime anglais et le

(1) *La Réforme Gouvernementale*, Paris, 1936.

(2) *La Réforme Gouvernementale*, o. c., p. 24.

(3) O. c., p. 28.

(4) O. c., p. 28.

(5) O. c., p. 46.

(6) O. c., p. 152.

(7) O. c., p. 134.

régime français. Ils appréciaient la pratique anglaise, cette « religion sans dogmes » (1), mais ils étaient déroutés par son caractère « irrationnel », pragmatique, et par l'absence de toute justification théorique. D'autre part, la dépendance de l'Exécutif vis-à-vis du Législatif dans le régime français, était particulièrement conforme aux goûts, tendances et besoins idéologiques des Assemblées constituantes de l'époque. Les partis avancés professaient une méfiance profonde envers l'Exécutif, dont ils gardaient encore un triste souvenir. Cette hostilité donna la prédominance au pouvoir législatif. Dans certains Etats, la formation du cabinet fut retirée au pouvoir exécutif, le choix des ministres ou du président du conseil étant réservé au Parlement; et dans les pays mêmes où les ministres étaient choisis par le chef de l'Etat nous retrouvons néanmoins un désir général d'affaiblir l'Exécutif et de le subordonner au Législatif.

Les auteurs des Constitutions européennes d'après 1919 ont adopté la variante française du régime parlementaire, mais une variante systématisée, dogmatisée, *rationalisée*; et le parlementarisme qui, au XIX^e siècle, fut un ensemble mouvant, purement coutumier, de règles empiriques, devient, dans ce nouveau droit constitutionnel, une doctrine homogène et rigide.

Ainsi la loi française du 25 février 1875 indique sommairement dans son article 6: « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement... » Or, dans les Constitutions d'après 1918, le régime parlementaire reçoit une formule juridique stricte et complète: elles définissent la règle principale du parlementarisme qui consiste dans la dépendance politique des ministres de la majorité, dans l'obligation *juridique*, pour le ministère, de se retirer dès qu'il est l'objet d'un vote de méfiance. L'article 54 de la Constitution allemande de Weimar disposait:

« Le chancelier du Reich et les ministres du Reich doivent jouir de la confiance du Reichstag. Si le Reichstag retire sa confiance à l'un d'eux par un vote exprès il doit démissionner. »

Le paragraphe 78 de la Constitution tchécoslovaque stipulait:

« Si la Chambre des députés exprime sa défiance au Gouvernement, ou si elle rejette l'ordre du jour de confiance proposé par lui, le Gouvernement est tenu de remettre sa démission entre les mains du Président de la République. Celui-ci décide qui expédiera les affaires en attendant la constitution d'un nouveau Gouvernement.

« Si cette démission se produit à un moment où il n'y a ni Président de la République, ni Président suppléant, la commission prévue au parag. 54 statue sur la démission du Président et prend les

(1) Voir Sir Maurice Amos, *La Constitution anglaise* (« Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine »).

mesures nécessaires quant à l'expédition provisoire des affaires gouvernementales. »

L'article 74 de la Constitution autrichienne, avant sa révision, s'exprimait dans les termes suivants :

« Le Gouvernement fédéral ou le ministre auquel le Conseil national refuse sa confiance par une résolution formelle doit être relevé de ses fonctions.

« Pour le vote d'une semblable résolution, la présence de la moitié des membres du Conseil est nécessaire. Toutefois, sur la demande d'un cinquième des membres présents, le vote doit être ajourné de deux jours non fériés. Un nouvel ajournement ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une résolution du Conseil.

« Le Gouvernement fédéral et chacun de ses membres en particulier sont relevés de leurs fonctions par le président de la Confédération dans les cas prévus par la loi ou sur leur demande ».

L'article 58 de la Constitution polonaise (1) disait :

« La responsabilité parlementaire des ministres est mise en jeu par un vote de la Diète à la majorité ordinaire des voix. Le Conseil des ministres en son entier et chaque ministre en particulier, doivent se retirer à la demande de la Diète... » (2).

En voulant ainsi « rationaliser » la procédure de nomination du ministère, les auteurs de ces Constitutions ont abouti à la mécanisation de la formation de l'Exécutif.

Une procédure d'élection du ministère (3) fut inscrite dans la Constitution prussienne (art. 45) :

« La Diète élit sans discussion le Président du Conseil. Celui-ci nomme les autres ministres ».

La Constitution de Bavière (art. 58) disposait :

I. « Le Conseil des ministres est nommé par la Diète. La Diète élit le Ministre-Président. Le vote, pour être valable, doit réunir la majorité du nombre légal des députés. Le Ministre-Président soumet à la Diète une liste de propositions pour les autres. Il nomme ceux-ci d'accord avec la Diète. En cas de vacance des différents ministères, il est procédé de la même façon ».

II. « Des Secrétaires d'Etat peuvent être adjoints aux ministères, comme remplaçants politiques permanents. Ils sont nommés et révoqués, sur la proposition des ministres par le Conseil des ministres d'accord avec la Diète ».

(1) Voir Mirkine-Guetzévitch et Tibal, *La Pologne*, Paris, 1930.

(2) L'article 75 de la Constitution espagnole disposait : « Le Président de la République nommera et révoquera librement le Président du Gouvernement, et, sur la proposition de ce dernier, les ministres. Il devra nécessairement s'en séparer au cas où le Parlement leur refuserait explicitement sa confiance. »

(3) Cf. Gordon, *Les nouvelles Constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat*, Paris, 1932, p. 155 et suiv.

Dans la Constitution autrichienne, avant la révision de 1929, l'article 70 établissait la même procédure :

« Le Gouvernement fédéral est élu au scrutin nominal par le Conseil national sur une liste d'ensemble présentée par la commission centrale » (1).

Avant sa révision de 1933, la Constitution esthonienne contenait des dispositions analogues : « L'Assemblée nationale nomme le gouvernement et accepte sa démission... » (art. 59) (2).

V

Les dispositions constitutionnelles que nous venons de citer, nous amènent au problème central du parlementarisme « rationalisé », à la tentative de réglementer la stabilité gouvernementale, autrement dit au combat contre l'instabilité ministérielle (3). Les Constitutions d'entre les deux guerres ont tenté pour la première fois de *stabiliser* l'Exécutif dans le régime parlementaire par l'adoption d'une procédure spéciale.

C'est ainsi que le § 75 de la Constitution tchécoslovaque exigeait la présence d'un certain quorum pour un vote de défiance, soit la majorité absolue de la Chambre : la proposition du vote de défiance devait être signée par au moins 100 députés et communiquée à un comité spécial, lequel présentait à son sujet un rapport dans les huit jours (§ 76). Lorsque le Gouvernement posait lui-même la question de confiance, cette procédure n'était pas applicable (§ 77).

Nous trouvons des mesures assez semblables dans les autres Constitutions (4). La Constitution espagnole, dans son article 64, contenait les dispositions suivantes :

« La Chambre pourra infliger un vote de blâme au Gouvernement ou à l'un quelconque des ministres.

« Tout vote de blâme devra être proposé, avec motif à l'appui, et par écrit, revêtu de la signature de cinquante députés dans l'exercice de leurs fonctions.

(1) Voir Mirkine-Guetzévitch et Tibal, *L'Autriche*, Paris, 1932.

(2) Cf. H. de Montfort, *Le Droit constitutionnel des nouveaux Etats de la Baltique orientale* (Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris, I, 1934, p. 69). V. aussi H. de Montfort, *Les nouveaux Etats de la Baltique*, Paris, 1933 ; Redslob, *Le régime parlementaire*, 1924.

(3) Pour la France, voir l'excellent ouvrage de A. Soulier, *L'Instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871-1938)*, préface de Marcel Prélot (« Bibliothèque d'Histoire Politique et Constitutionnelle », IV), Paris, 1939.

(4) Dans la Constitution hellénique de 1927, l'article 88 contenait une formule encore plus large en vue de cette « stabilisation » ministérielle. L'article en question dit que la motion de défiance doit être signée par 20 députés au moins, et il faut spécifier dans le texte de la motion l'objet des débats à propos desquels on propose le vote de confiance ; la motion de défiance, de plus, ne peut être proposée que deux mois après un vote précédant du même genre !...

« Cette proposition devra être communiquée à tous les députés, et elle ne pourra être ni discutée ni votée, que passé cinq jours après sa présentation.

« Le Gouvernement, pas plus que le ministre, ne se considérera obligé de démissionner, si le vote de blâme n'est pas approuvé par la majorité absolue des députés constituant la Chambre.

« Les mêmes garanties seront observées pour toute autre proposition impliquant indirectement un vote de blâme ».

Or, toutes ces dispositions ingénieuses et intéressantes, adoptées du reste, comme nous le verrons, par les nouvelles Constitutions après la Libération, n'avaient pas donné, avant 1939, le résultat escompté.

Le problème de la stabilité gouvernementale n'est pas un problème constitutionnel ; aucune loi, aucune règle rigide ne peut la réaliser si la vie politique d'un pays n'en offre pas les conditions nécessaires. Les règles constitutionnelles de la procédure parlementaire sont presque inutiles lorsqu'il s'agit d'un gouvernement ayant une forte majorité ; à un gouvernement de coalition s'appuyant sur une majorité instable, cette procédure ne saura assurer la stabilité.

La stabilité du Gouvernement sous le régime parlementaire n'a pu être assurée par la technique constitutionnelle ni en Europe centrale, ni en Espagne républicaine, pour cette simple raison que le problème de la stabilisation de l'Exécutif est intimement lié à celui des partis. Si, par contre, le système anglais assure une stabilité parfaite au gouvernement c'est évidemment parce qu'il n'y a pratiquement aujourd'hui que deux partis en Angleterre (1) : l'un au pouvoir, l'autre — la minorité — dans l'opposition. Mais ce problème capital de la science politique reste en dehors de notre étude (2) consacrée aux problèmes strictement constitutionnels.

VI

L'impressionnant ensemble politique créé par les nouvelles Constitutions de l'Europe centrale et orientale d'abord, par l'Espagne républicaine ensuite, n'a pas été viable. Bien avant 1939, les pays de l'Europe centrale et orientale abandonnent l'un après l'autre leurs constitutions démocratiques. La Tchécoslovaquie succombe à Munich. L'Espagne républicaine meurt à son tour. Les

(1) Voir les remarques intéressantes sur le caractère mouvant des partis anglais avant 1884 chez Seignobos (*Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 7^e éd., Paris, 1929, tome I, p. 82 et ss.).

(2) Voir le chapitre III, *Le parlementarisme européen entre les deux guerres*, dans notre nouveau livre *Les Constitutions de l'Europe*, Paris, 1951 (« Bibliothèque de la Science Politique », dirigée par B. Mirkine-Guetzévitch et Marcel Prélot), sous presse.

années de l'occupation nazie engloutirent, sur le continent européen, les constitutions libres, les principes démocratiques. Ces principes ne seront sauvegardés que par les hommes de la Résistance ou de l'exil.

L'histoire des idées politiques et constitutionnelles de la Résistance n'est pas encore écrite. Si la Résistance française a déjà ses historiens (1), l'histoire des idées politiques et constitutionnelles de la Résistance européenne en est encore à ses début (2), et il faudra attendre encore longtemps peut-être la parution d'ouvrages documentés et complets. Pour le moment, on trouve certains renseignements et commentaires dans quelques travaux d'ordre général (3). Or, c'est dans la Résistance, aussi bien dans la clandestinité qu'à Londres et ailleurs, que la conscience européenne a pu repenser le problème total de la démocratie : Français, Belges, Italiens, Hollandais, tous les Européens, persécutés ou proscrits, conspirateurs ou émigrés, se sont penchés sur les idées et les techniques de la démocratie : les libertés publiques, le régime parlementaire, le suffrage, etc. Les comités d'études de la Résistance, les diverses commissions de la réforme de l'État des gouvernements en exil à Londres, en étudiant les problèmes de la démocratie, ont fait naître un mouvement d'idées, ont provoqué une confrontation des doctrines et des techniques, ont pris part à des dialogues passionnés entre croyants et sceptiques de la liberté.

Ce mouvement d'idées a laissé des livres, des brochures et des articles publiés clandestinement en Europe, librement à Londres, à Alger, à New-York. Les discussions constitutionnelles des comités officiels ont été publiées par les gouvernements, et le futur historien de la démocratie européenne trouvera un matériel abondant sur la philosophie politique et les projets constitutionnels des résistants européens (4). L'héritage politique de la Résistance française est de loin le plus riche dans ce domaine en Europe. Aux discussions des résistants français, à leurs âpres recherches des meilleures formes de l'État à venir, de la démocratie à créer après la Libération, participaient de loin tous les autres résistants européens ; et l'étude de leurs idées politiques et constitutionnelles appartient non seulement à l'histoire de France, mais à l'histoire politique et constitutionnelle comparée (5).

(1) Voir le livre d'Henri Michel, *Histoire de la Résistance*, Paris, 1950, p. 34 et ss. Voir aussi une série d'études dans les *Cahiers de l'histoire de la guerre*, publiés par le Comité d'histoire de la guerre et de l'occupation.

(2) Cf. *Aspects de la Résistance européenne* dans les *Cahiers d'histoire de la guerre*, février 1950.

(3) Voir Léo Valiani, *Histoire du socialisme au XX^e siècle*, Paris, 1948, p. 219 et ss.

(4) Nous avons pu recueillir certains matériaux qui ont servi à la préparation d'un cours sur les *Idées politiques et sociales de la Résistance française* que nous avons fait de 1946 à 1948 à Columbia University, Teachers College, à New-York. Voir notre livre *La Quatrième République*, o. c. p. 85 et ss.

(5) Le premier recueil systématique des documents politiques de la Résistance est actuellement en préparation : B. Mirkine-Guetzévitch et Henri Michel, *Documents de la pensée politique et sociale de la Résistance française*.

Les projets politiques de la Résistance française n'ont pas été des dissertations savantes composées dans le calme des bibliothèques, mais des articles de journaux clandestins écrits en hâte pour les besoins de la cause, des appels haletants, des schémas rapides destinés à des lecteurs avides d'encouragement et d'espoir. Ces programmes ne s'arrêtaient pas aux prévisions constitutionnelles ; ils préparaient aussi les bases économiques, sociales et morales de la France de demain. Ce sont des documents variés, peu homogènes. Dans ces pressentiments politiques, on retrouve des éléments différents. Il y a les idées traditionnelles du parti républicain français. Il y a aussi des solutions nouvelles — œuvres d'imagination politique nées dans des conditions singulièrement anormales, souvent tragiques. La Résistance française espérait des réformes radicales. Les influences étrangères se faisaient également sentir.

Quant au régime parlementaire à proprement parler, la Résistance l'a accepté, soit directement, soit indirectement. Malgré toutes les critiques que la presse de la Résistance adressait aux mœurs et aux pratiques du parlementarisme français d'avant 1940, la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée restait un principe commun à presque tous les programmes.

Mais ce qu'exigent les auteurs de tous les projets, ce sont des améliorations, des réformes, destinées à stabiliser l'Exécutif, afin d'insuffler aux gouvernements la force nécessaire à la création d'un système rajeuni. Ce désir de renforcer l'Exécutif se manifeste dans le projet élaboré à Alger par la *Commission d'Etudes de la Réforme de la Constitution*. Aujourd'hui, les travaux de cette commission n'ont plus qu'un intérêt historique ; mais le *rapport* présenté au Président du Gouvernement provisoire de la République Française mérite une attention particulière en tant que témoignage de la pensée constitutionnelle de cette époque.

Le projet contient, dans sa IV^e partie, les propositions suivantes (1) :

«... La majorité de la Commission s'est prononcée en faveur de l'élection du Premier Ministre par l'Assemblée populaire, élection faite à la majorité absolue.

« Une fois désigné le Premier Ministre nomme et révoque ses collaborateurs. Cette désignation est évidemment faite après négociations avec les différents groupes politiques qui constituent l'Assemblée, mais le choix final doit appartenir au Premier Ministre.

« La deuxième fonction de l'Assemblée doit être le pouvoir d'interpellation. Celui-ci doit être réglementé de façon à éviter les votes de surprise entraînant l'instabilité gouvernementale, mais il doit être soigneusement conservé.

« Dans la mesure même où les conditions de la technique moderne conduisent à accorder un pouvoir législatif au Gouverne-

(1) Le texte complet de ce *Rapport* a été publié dans la *République Française*, New-York, novembre 1944-février 1945.

ment, l'usage du droit d'interpellation devient l'instrument essentiel du contrôle parlementaire. C'est pourquoi la commission n'a pas suivi certains projets de France qui limitent trop étroitement l'usage de ce droit...

« Il a semblé au contraire que le Gouvernement doit pouvoir être à tout instant sous le contrôle parlementaire en prenant simplement des précautions pour que ce contrôle fonctionne dans des conditions claires et ordonnées. On peut à ce sujet prévoir une interpellation en deux stades :

« -- Tout d'abord l'Assemblée interroge le Ministre responsable. Celui-ci se présente seul, défend la politique de son département et le débat se clôt par le vote d'une résolution dans laquelle l'Assemblée définit la politique qu'elle entend voir suivre sur la question par le Gouvernement. Cette résolution fixe les grandes lignes de ce que doit être l'action gouvernementale.

« -- Si ultérieurement la résolution de l'Assemblée n'est pas suivie d'effet ou si une manifestation de défiance est exprimée contre un Ministre, le Président du Conseil n'en tire pas la conclusion nécessaire, une deuxième interpellation pourrait avoir lieu dans un délai minimum de 48 heures. Celle-ci ne pourrait être déposée que par le Chef de l'opposition sous la forme d'une motion de censure à l'adresse du Président du Conseil. Celui-ci serait alors tenu de venir s'expliquer devant l'Assemblée, et celle-ci, par l'adoption du vote de censure, pourrait renverser le Président du Conseil.

« Les conditions de l'économie dirigée qui sera la règle de la France de demain exigent la stabilité gouvernementale, le principe serait donc posé que le premier ministre serait élu pour la durée de la législature. En cas de vote de censure de la part de l'Assemblée, ce vote entraînerait automatiquement à la fois le renversement du Gouvernement et la dissolution de l'Assemblée, l'administration des affaires courantes étant dans l'intervalle assurée par un nouveau gouvernement désigné pour trois mois, selon les cas, soit par le Président de la République, soit par le Président de la deuxième assemblée.

« Certains se sont demandés si une règle aussi rigide ne risquerait pas d'entraîner des dissolutions trop fréquentes et des recours continuels au corps électoral; différents procédés d'assouplissement ont été envisagés.

« 1. -- Certains ont proposé, au lieu de rendre la dissolution de l'Assemblée automatique, de la laisser à la discrétion du Gouvernement qui, à la suite d'un vote de censure, pourrait choisir de se retirer, laissant l'Assemblée libre d'élire un autre premier ministre.

« Ce serait, en effet, revenir à la procédure de 1875 où le Gouvernement avait le pouvoir de dissoudre la Chambre, mais n'en a jamais usé. En fait, si la dissolution apparaît comme une décision de l'Exécutif et non comme la conséquence normale de la crise ministérielle, l'électeur donnera toujours raison à l'Assemblée et nul Gouverne-

ment ne prendra l'initiative d'une telle mesure impopulaire. La seule chose que l'on puisse admettre en la matière, c'est que le Premier Ministre, mis en demeure par la première interpellation de changer sa politique ou de se séparer d'un collaborateur, préfère se retirer et donner sa démission avant la deuxième interpellation et le vote par l'Assemblée de la motion de censure. Mais la majorité de la Commission a été d'accord pour maintenir que le vote de censure doit entraîner automatiquement et la chute du Gouvernement et la dissolution de l'Assemblée.

« 2. -- Certains ont proposé que la dissolution ne fût automatique qu'après un certain délai, à partir soit de la troisième année, soit du troisième ministère de la législature; ici encore la majorité ne les a pas suivis, craignant qu'une telle réserve n'aboutisse à une instabilité ministérielle systématique dans les débuts de la législature. La plupart des membres de la Commission entendent que le principe de l'élection du Ministère pour la durée de la législature reste vraiment la règle, à laquelle seules de très rares exceptions soient tolérées... »

Ce document prouve à quel point les membres de la Commission d'Alger ont subi l'influence des structures « rationalisées » de 1919-1931, des règles constitutionnelles adoptées en Allemagne, en Autriche, en Espagne, etc., et combien elle restait fidèle aux conceptions « professorales ».

Quant à la presse clandestine de la Résistance, elle discutait d'une façon moins méthodique le choix du futur régime de la France libérée.

A côté des schémas de l'Exécutif -- émanation de la majorité parlementaire -- il se trouvait des voix isolées qui prônaient d'autres formules de gouvernement, notamment le régime présidentiel (1). Un passage de l'émouvant message de Léon Blum, écrit en captivité, *A l'échelle humaine*, est assez significatif à cet égard :

« Je ne suis pas un fabricant de constitutions; je laisse ce travail aux spécialistes. J'ai établi, chemin faisant, deux vérités que je crois incontestables: la première, que le gouvernement parlementaire n'est pas la forme unique, ni même la forme pure de la Démocratie; la seconde, que les vices tant de fois reprochés au Parlementarisme français ne représentaient en réalité que des travers ou des tares de la bourgeoisie française. Mais je n'essaierai pas de rechercher ici quelle place le principe parlementaire ou représentatif devra conserver dans une Démocratie populaire... J'incline, pour ma part, vers les systèmes du type américain ou helvétique, qui se fondent sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs, par conséquent sur le partage de la souveraineté, et assurant au pouvoir

(1) Cf. Maxime Blocq-Mascart, *Chroniques de la Résistance suivies d'études pour une nouvelle révolution française par les groupes de l'O. C. M.*, Paris, 1945, pp. 128-129.

exécutif, dans sa sphère propre d'action, une autorité indépendante et continue. Ces systèmes créent des pouvoirs stables et ont par surcroît le grand mérite de substituer la notion réelle du contrôle à la notion un peu illusoire de la responsabilité, qui a toujours joué un trop grand rôle dans notre pays » (1).

Il faut cependant se garder de voir dans ce passage (écrit, rappelons-le, en 1941) une condamnation du régime parlementaire. En 1946, au moment de la crise politique de janvier, où l'on opposa justement à la formule parlementaire une conception présidentialisiste du pouvoir, Léon Blum a proclamé une profession de foi parlementaire absolue : « ...chez nous, jusqu'à nouvel ordre, il n'y a pas de démocratie viable et stable en dehors du régime parlementaire et il ne peut y avoir de régime parlementaire viable et stable en dehors de l'organisation des partis » (2).

L'ordonnance du Comité Français de la Libération Nationale du 21 avril 1944 *sur l'organisation des pouvoirs publics en France après la Libération*, complétée par le vote de l'Assemblée Consultative sur l'établissement du Gouvernement provisoire du 16 mai 1944, était une véritable *Constitution provisoire* (3). Les auteurs de l'*Ordonnance* ont préparé une variante du régime parlementaire. Le Gouvernement provisoire devait être un gouvernement parlementaire; il dépendait du vote de confiance de l'Assemblée; mais ce vote était limité. L'Assemblée, à la majorité absolue de ses membres, élit le Président qui forme le Gouvernement et se présente devant l'Assemblée. Un vote de confiance confère la durée du Gouvernement jusqu'à l'entrée en fonction de la future assemblée constituante. Ainsi, une fois obtenu le vote de confiance, le Ministère est stabilisé au début même de son existence. Juridiquement, on ne peut plus le renverser (4). Et le vote de confiance accordait les pouvoirs spéciaux prévus par la loi du 8 décembre 1939, art. 1, 3 (les décrets-lois).

VII

Après avoir rappelé les projets français, examinons sommairement un des projets belges qui confirme la constatation que nous avons faite : reconnaissance de la nécessité du régime parlementaire et la tendance de « rationaliser » ce régime dans le sens de la stabilisation de l'Exécutif.

Le projet belge de 1942 exprime ainsi, dans sa II^e partie (*Réor-*

(1) *A l'échelle humaine*, 19^e édition, Paris, 1945, pp. 128-129.

(2) *Le Populaire*, 22 janvier 1946. Léon Blum explique lui-même son attitude de 1941 envers le régime parlementaire, en démontrant pourquoi les régimes présidentiel ou suisse, tous deux liés au système fédéral, étaient inapplicables en France (*Pages choisies* « La Revue Socialiste », n^o 38-39, 1950, pp. 133-134).

(3) Cf. G. Burdeau, *Cours de droit constitutionnel*, 4^e éd., 1946, p. 224 et ss.

(4) Voir notre livre *La Quatrième République*, New-York, 1946, p. 101 et ss.

ganisation à longue portée), les principes généraux du parlementarisme :

« Concernant le maintien du régime politique de la monarchie constitutionnelle et de la représentation parlementaire, dont notre pays a joui durant plus d'un siècle, il n'y eut pas de voix discordante. Avec la même unanimité, l'on a reconnu la nécessité, également impérieuse, de revivifier ce régime, soit en l'adaptant aux exigences d'un monde nouveau, soit en revenant à des traditions et à des pratiques plus conformes à son essence même. On a étudié avec passion et pénétration les causes du déclin, ou tout au moins, des difficultés, et de la désaffection partielle, qui atteignirent le régime dans les derniers temps. Les causes sont multiples, et plongent des racines fort avant, non seulement dans les facteurs politiques, mais dans les développements économiques et sociaux des dernières décades. L'une d'elles a été mise en relief : la condition du bon fonctionnement du régime parlementaire se trouve dans la direction donnée par une majorité nette et cohérente, à laquelle s'oppose une minorité active, également déterminée dans ses critiques et dans ses objections : cette condition se réalise au mieux, lorsque deux grands partis opposés présentent au choix de la masse électorale des solutions claires et cohérentes répondant aux problèmes fondamentaux posés par la vie en société » (1).

Un passage (2) de ce rapport expose le problème de la stabilité de l'Exécutif :

« Le but à atteindre est d'assurer une longévité plus grande au Cabinet, tout en favorisant l'exercice de l'action de contrôle et de collaboration dévolue aux Chambres.

« Tout membre du Parlement qui entre dans un Cabinet ministériel doit se présenter devant les électeurs.

« Lorsque les Chambres rejettent un projet de loi émanant du Cabinet, ce vote n'implique pas la méfiance, ni vis-à-vis du Gouvernement comme tel, ni vis-à-vis du Ministre de qui relève le projet de loi en question.

« Seul serait à considérer comme impliquant la méfiance le rejet du budget, ou bien un vote hostile, lorsque le Gouvernement pose la question de confiance.

« Il convient que la question de confiance, tout en restant d'un usage exceptionnel, soit posée chaque fois qu'il s'agit de décisions graves, de manière à maintenir la responsabilité du Cabinet.

« Lorsque les Chambres renversent, dans ces conditions, le Gouvernement, on en reviendrait à la règle que le Roi prononce la dissolution et consulte le pays par de nouvelles élections. Toutefois, des conditions peuvent se présenter qui rendraient indésirables la répé-

(1) Belgique. *Rapports de la Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre* (1941-1944), Printed in Canada, pp. 38-39. Cette Commission a été instituée à Londres en mars 1941. *Moniteur Belge* du 30 juin 1942, arrêté du 4 juin 1942 (Son président était M. P. Van Zeeland).

(2) *O. C.*, p. 40.

tition de consultations électorales trop fréquentes. La règle de la dissolution ne sera donc point suivie lorsque le Roi estimera préférable d'y faire exception : pour souligner l'importance de la matière, il serait souhaitable que les motifs invoqués pour ne point consulter le pays en cas de crise gouvernementale fussent examinés en Conseil de la Couronne, ministres à portefeuille et **ministres d'Etat réunis.** »

VIII

Lorsque, en 1944, la « reconquête » démocratique de l'Europe commencera, tous ces projets et plans influenceront les Assemblées Constituantes : et, comme nous le verrons, il se produira un singulier retour aux formules et à la technique des Constitutions d'après 1918.

Non seulement le projet de la *Commission d'Etudes de la Réforme de la Constitution* d'Alger a repris les formules du *parlementarisme rationalisé* élaboré, après 1918, en Europe centrale et orientale, mais après la Libération, ce même parlementarisme rationalisé sera adopté par les Constitutions de la France (art. 45-52), de l'Italie (art. 94), de l'Allemagne de l'Ouest (art. 67, 68), etc.

C'est étrange, sauf quelques rares exceptions, les membres des Constituantes européennes n'ont pas parlé des origines de leurs Constitutions. Mais ce qui est encore plus surprenant, c'est que les commentateurs de la Constitution française, tout en la critiquant et en dénonçant le régime qui l'a créée, n'orientent pas leurs investigations vers la recherche de la paternité étrangère du texte français.

En France, le parlementarisme était déjà explicitement établi dans le régime constitutionnel provisoire. La loi constitutionnelle du 21 octobre 1945 posait ainsi les principes de la responsabilité politique du gouvernement provisoire :

« L'Assemblée Constituante, issue du scrutin du 21 octobre 1945, élit aussitôt, au scrutin public et à la majorité absolue des membres la composant, le Président du Gouvernement provisoire de la République. Celui-ci constitue son Gouvernement et le soumet à l'approbation de l'Assemblée, en même temps que le programme du Gouvernement.

« Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée ; mais le rejet d'un texte ou d'un crédit n'entraîne pas sa démission. Celle-ci n'est obligatoire qu'à la suite du vote distinct d'une motion de censure intervenant au plus tôt deux jours après son dépôt sur le Bureau de l'Assemblée et adoptée au moyen d'un scrutin à la tribune, par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. »

Mais une assez grande confusion régnait à l'Assemblée Constituante, avant le référendum du 5 mai, confusion qui domine tous les débats et la campagne faite au moment du référendum du 13 octobre.

Dans le rapport supplémentaire fait au nom de la Commission de la Constitution par M. Pierre Cot (1) nous lisons :

« ... la Commission et l'Assemblée ne sont pas des académies de juristes ou de sociologues, mais des organes politiques ; leur rôle est de construire et non de qualifier. La qualification du projet et sa classification dans le droit constitutionnel seraient d'ailleurs prématurées ; c'est la pratique et c'est la vie qui donneront à l'œuvre de l'Assemblée constituante son véritable visage.

« Le premier trait distinctif du projet de la Commission c'est qu'il s'oppose au type classique du gouvernement parlementaire.

« Ce gouvernement est fondé sur la séparation des pouvoirs. Il suppose l'existence de deux « pouvoirs » au moins, l'Exécutif et le Législatif, la question de savoir si l'organisation judiciaire est un « pouvoir » distinct étant controversée et d'ailleurs sans intérêt pratique...

« ... Quand on rejette ainsi la dualité du pouvoir — ou la trinité, pour les partisans du pouvoir judiciaire — on aboutit forcément à *l'unité du pouvoir qui est la règle démocratique. Tout le pouvoir appartient au peuple, sa volonté est souveraine.* Le peuple ne pouvant exercer directement le pouvoir élit ses représentants. Dans cette *conception unitaire du pouvoir*, l'Assemblée élue par le suffrage universel est évidemment la pièce maîtresse, la clef de voûte de tout le système.

« Le pouvoir exécutif n'existant plus en tant que pouvoir isolé et distinct par son origine, ce n'est plus un monarque ou un président élu, directement ou indirectement, par le peuple qui en est le chef. La fonction exécutive est exercée par un Conseil des Ministres, dont le Président est élu par l'Assemblée Nationale » (2).

Le rapporteur général de la Commission de la Constitution ajoute :

« Mais le second trait du projet de la Commission est d'être également, sinon plus, éloigné du régime connu sous le nom de gouvernement conventionnel ou de gouvernement par l'Assemblée...

« ... Parce que le gouvernement conventionnel est adapté aux exigences de l'action révolutionnaire, parce qu'il est, en quelque sorte, destiné aux périodes révolutionnaires, et parce que la France ne se trouve pas dans une période révolutionnaire, il ne pouvait même pas être question de le proposer à l'Assemblée Constituante... Ce serait défigurer le projet de la Commission que de le présenter comme un « gouvernement par l'Assemblée », sous prétexte qu'il est fondé sur l'unité du pouvoir » (3).

(1) *Assemblée Nationale Constituante*, 1946, n. 885. Rapport supplémentaire fait au nom de la Commission de la Constitution par M. Pierre Cot, rapporteur général, député, p. 13.

(2) *O. c.*, pp. 13-15.

(3) *O. c.*, pp. 16-17.

« Enfin — dit le rapporteur général — le Cabinet peut poser la question de confiance, qui n'existe pas dans le gouvernement conventionnel; et par le biais de la question de confiance, il peut, dans certains cas, provoquer la dissolution de l'Assemblée Nationale. Un tel régime, on le reconnaîtra, ressemble assez peu au Gouvernement conventionnel, ou à toute autre forme de Gouvernement par l'Assemblée » (1).

IX

On ne saurait comprendre la nature du régime parlementaire établi par la Constitution de 1916 sans étudier au préalable les controverses de la première Assemblée. Dans notre précédente étude parue dans cette *Revue*, nous avons soutenu que : 1° le Gouvernement d'Assemblée n'est qu'une formule polémique et que 2° le seul exemple généralement cité de « gouvernement d'Assemblée », la Convention Nationale, n'est guère probant, parce que la Convention, comme l'a pensé Alphonse Aulard (2) et comme nous l'avons montré nous-même, pratiquait une forme *sui generis* de régime parlementaire. Le Comité de salut public fut un véritable ministère responsable (ministère Danton, ministère Robespierre) (3). Quand les juristes parlent du gouvernement d'Assemblée, ils utilisent souvent un terme polémique inapplicable aux réalités historiques.

« La doctrine libérale — observait Charles Seignobos — formée sous l'impression des souvenirs de la Convention, a proposé comme l'idéal de la politique le juste milieu entre le despotisme d'un homme et le despotisme d'une assemblée délibérante. L'assimilation est un pur jeu de mots. Il y a cent exemples de chefs de pouvoir exécutif devenus despotes à perpétuité, avec ou sans séparation des pouvoirs. Il n'y a pas d'exemple d'une assemblée élective qui se soit érigée en pouvoir absolu d'une durée indéfinie. La Convention elle-même n'a établi qu'un état de siège provisoire justifié par l'invasion et la guerre civile et ne l'a maintenu qu'un an, beaucoup moins longtemps que le régime établi dès 1863 par le Congrès des Etats-Unis dans les Etats insurgés et prolongé jusqu'en 1870. Une assemblée peut décider de mesures injustes ou désastreuses,

(1) *O. c.*, pp. 17-18.

(2) *Histoire politique de la Révolution française*, 5^e éd., 1921, p. 334 et ss.

(3) Voir notre *Gouvernement parlementaire sous la Convention* (« Cahiers de la Révolution française », Université de Paris, Faculté des Lettres, Centre d'études de la Révolution française, n° VI, 1937, p. 47 et ss.). Voir aussi notre étude, *Les origines françaises du régime parlementaire* (« Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques », juillet-août, 1932, p. 32 et ss.) et notre article, *Le droit constitutionnel de la Révolution française* (« Revue politique et parlementaire », septembre 1932, p. 510 et ss.). Voir l'analyse de notre thèse chez Slobodan Iovanovitch, *Les origines du régime parlementaire* (« Revue d'histoire politique et constitutionnelle », 1937, p. 152 et ss.).

faire des déclarations odieuses ou ridicules, ses membres peuvent abuser de leur influence pour s'enrichir aux dépens de la société; mais, tant qu'elle reste une assemblée délibérante, elle ne peut pas devenir despotique, puisqu'elle n'a pas de moyens d'action matériels, et tant qu'elle reste élective elle ne devient pas absolue, puisqu'il dépend de ses électeurs de ne pas lui renouveler ses pouvoirs: et c'est précisément ce qui arriva à la Convention. » (1).

Si le gouvernement d'Assemblée n'existe pas, quel était donc le régime élaboré par la première Constituante française ? (2) Mais toujours et encore le parlementarisme rationalisé, formulé dans les Constitutions de l'Europe centrale et orientale après 1918 et dans la Constitution espagnole du 9 décembre 1931. C'est ainsi que le texte constitutionnel rejeté par le peuple le 5 mai 1946 contenait les dispositions suivantes:

« ART. 76. — Le président du Conseil des ministres est élu au début de chaque législature par l'Assemblée nationale, au scrutin public et à la majorité absolue des députés.

« Il en est de même au cours de la législature, en cas de vacance par décès, démission ou toute autre cause, sauf ce qui est dit à l'article 82 ci-dessous.

« ART. 77. — Le président du Conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par décret du Président de la République.

« ART. 79. — La structure, la composition et le programme du cabinet sont soumis à l'Assemblée nationale, qui accorde ou refuse sa confiance. L'Assemblée doit être convoquée à cet effet au plus tard le quatrième jour qui suit la composition du cabinet.

« ART. 81. — La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des Ministres: elle ne peut l'être que par le Président du Conseil.

« Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée. Il a lieu au scrutin public.

« La confiance ne peut être refusée au cabinet qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée.

« Ce refus entraîne la démission collective du cabinet.

« ART. 82. — Le vote par l'Assemblée nationale d'une motion de censure entraîne la démission collective du cabinet.

« Ce vote ne peut intervenir que deux jours francs après le dépôt de la motion. Il a lieu au scrutin public à la tribune.

« La motion de censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée.

ART. 83. — L'Assemblée nationale a le droit de prononcer sa

(1) *La séparation des pouvoirs dans Etudes de politique et d'histoire*, Paris, 1934, pp. 205-206.

(2) Cf. l'intervention de M. R. Capitant: «... un tel système... un nom: c'est le gouvernement d'Assemblée » (*J. O.*, 1^{er} janvier 1946).

dissolution par une résolution votée à la majorité des deux tiers des députés.

« ART. 84. — Si, au cours d'une même session annuelle, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 81 et 82, la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée au Conseil des ministres, après avis du Président de l'Assemblée. La dissolution sera prononcée, conformément à cette décision, par décret du Président de la République.

« Cette décision n'est pas applicable pendant la première moitié de la législature ».

Nous ne trouvons pas, dans les travaux de la Commission de la Constitution, de références aux origines étrangères de ce parlementarisme rationalisé, à l'exception d'une intervention de M. R. Capitant, qui « appelle l'attention de la commission sur les difficultés pratiques de la désignation du président du Conseil par l'Assemblée. Il signale que cette disposition figurait dans la Constitution prussienne de 1919, où, à défaut d'un chef d'Etat, le Landtag désignait le chef du gouvernement ». (1)

Quant à la question de la limitation de la question de confiance, quelques remarques caractéristiques ont été faites, par M. André Philip, Président de la Commission de la Constitution, qui « exprime l'avis que la suppression de la question de confiance est désirable et qu'il ne doit subsister pour l'Assemblée qu'une façon de renverser le gouvernement : le vote d'une motion de censure, dont l'initiative serait prise par le leader de la majorité ou par celui de l'opposition » (2). Dans la même séance du 12 décembre 1945, M. Guy Mollet « fait connaître que ses amis sont hostiles à la procédure de la question de confiance, et que, s'il est impossible d'empêcher une démission, ils veulent empêcher l'emploi de la menace de démission » (3).

X

La deuxième Constituante reste fidèle aux mêmes principes.

Le titre VI de la Constitution française du 27 octobre 1946 (4) dispose :

« ART. 45. — Au début de chaque législature, le Président de la République, après les consultations d'usage, désigne le Président du Conseil.

(1) *Assemblée Nationale Constituante* élue le 21 octobre 1945. Séances de la Commission de la Constitution. *Comptes rendus analytiques*, Paris, 1946, p. 83.

(2) *O. c.*, p. 86.

(3) *O. c.*, p. 88.

(4) *Constitution de la République française du 27 octobre 1946 et lois organiques*, textes complets et commentaires par J. Lassaigue, Recueil Sirey, Paris, 1947, p. 37 et ss. ; *Règlement de l'Assemblée Nationale. Constitution. Lois organiques*, Paris, Imprimerie de l'Assemblée Nationale, mars 1947, p. 232 et ss. Voir André Siegfried, Edouard Bonnefous, J.-B. Duroselle, *L'Année Politique*, 1949, *L'Année Politique*, 1946-1948.

« Celui-ci soumet à l'Assemblée nationale le programme et la politique du cabinet qu'il se propose de constituer.

« Le Président du Conseil et les Ministres ne peuvent être nommés qu'après que le Président du Conseil ait été investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés, sauf en cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale.

« Il en est de même au cours de la législature, en cas de vacance par décès, démission ou toute autre cause, sauf ce qui est dit à l'article 52 ci-dessous.

« Aucune crise ministérielle intervenant dans le délai de 15 jours de la nomination des ministres ne compte pour l'application de l'article 51.

« ART. 46. — Le Président du Conseil et les Ministres choisis par lui sont nommés par décret du Président de la République.

« ART. 47. — Le Président du Conseil des Ministres assure l'exécution des lois.

« Il nomme à tous les emplois civils et militaires, sauf ceux prévus par les articles 30, 46, et 84.

« Le Président du Conseil assure la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre de la défense nationale.

« Les actes du Président du Conseil des Ministres prévus au présent article sont contresignés par les Ministres intéressés.

« ART. 48. — Les Ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée Nationale de la politique générale du Cabinet et individuellement de leurs actes personnels.

« Ils ne sont pas responsables devant le Conseil de la République.

« ART. 49. — La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des Ministres; elle ne peut l'être que par le Président du Conseil.

« Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée. Il a lieu au scrutin public.

« La confiance ne peut être refusée au Cabinet qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée.

« Ce refus entraîne la démission collective du Cabinet.

« ART. 50. — Le vote par l'Assemblée nationale d'une motion de censure entraîne la démission collective du Cabinet.

« Ce vote ne peut intervenir qu'un jour franc après le dépôt de la motion. Il a lieu au scrutin public.

« La motion de censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée.

« ART. 51. — Si, au cours d'une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 49 et 50, la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des Ministres, après avis du Président de

l'Assemblée. La dissolution sera prononcée, conformément à cette décision, par décret du Président de la République.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont applicables qu'à l'expiration des dix-huit premiers mois de la législature.

« ART. 52. — En cas de dissolution, le cabinet, à l'exception du Président du Conseil et du Ministre de l'Intérieur, reste en fonction pour expédier les affaires courantes.

« Le Président de la République désigne le Président de l'Assemblée Nationale comme Président du Conseil. Celui-ci désigne le nouveau Ministre de l'Intérieur en accord avec le bureau de l'Assemblée Nationale. Il désigne comme Ministres d'Etat des membres des groupes non représentés au Gouvernement.

« Les élections générales ont lieu vingt jours au moins, trente jours au plus, après la dissolution.

« L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit le troisième jeudi qui suit son élection ».

La comparaison de ce texte rejeté par le référendum du 5 mai 1946 et du texte de la Constitution du 27 octobre 1946 montre bien que le régime parlementaire du premier projet a inspiré la structure de la Constitution en vigueur. Pas de différence sensible entre les deux textes en ce qui concerne la construction, la définition, la structure du parlementarisme. Il est vrai que, selon le premier projet, le Président du Conseil devait être élu par l'Assemblée, alors que dans la Constitution en vigueur il est nommé par le chef de l'Etat ; mais une fois nommé, il doit se présenter devant l'Assemblée et être agréé par elle. Une différence technique certes ; mais les mêmes principes animent les deux textes.

La structure du régime parlementaire dans la Constitution française en vigueur a souvent été critiquée en France et à l'étranger. Les critiques opposent parfois le régime de la IV^e République au régime anglais ; en condamnant le régime français ils laissent entendre que l'Angleterre en pratique un tout autre. Mais le régime anglais, au fond, n'est-il pas plus « rationalisé » que le régime français ? L'infrastructure du régime anglais n'est-elle pas une « rationalisation » complète — sans que le droit écrit y intervienne ?

Charles Seignobos définissait ainsi le régime anglais :

« Ce n'est pas en exerçant légalement son *pouvoir législatif*, c'est en s'appropriant de fait le *pouvoir exécutif* exercé par le Cabinet au nom du roi qu'elle (la Chambre) allait au XIX^e siècle établir un régime parlementaire. L'essence de ce régime, c'est que la majorité du Parlement s'attribue l'autorité à la place du roi, réduit à une prédominance d'honneur... » (1).

(1) *Histoire politique*, o. c., p. 14.

Par une lente évolution, ce régime aboutit au ^{xx}e siècle, selon le même auteur, à la situation suivante :

« Le premier ministre, qui a choisi ses collègues, garde sur eux l'autorité d'un chef de parti populaire : soutenu par la confiance de tout le parti, assuré de la majorité jusqu'à la prochaine élection, il peut imposer ses décisions au cabinet et diriger toute la politique. On a surnommé ce régime la *dictature du Premier* ; c'est une dictature limitée par la publicité de critique du Parlement et la perspective de l'élection prochaine » (1). Ainsi, toutes les diatribes contre la « confusion des pouvoirs », toutes les accusations dirigées contre les partis omnipotents, peuvent et doivent être adressées au régime anglais. Il y a deux partis en Angleterre, dont l'un est au pouvoir, car il représente la majorité. A la minorité, il ne reste que la critique et l'opposition. Des partis puissants et disciplinés, voilà le vrai régime parlementaire. Si l'on n'accepte pas cela, on retombe dans la multitude des groupes, menés par des arrivistes dont le but est le pouvoir à n'importe quel prix. Si, par contre, on rejette les groupements multiples et sans doctrine, et que l'on en revient aux partis « caporalisés », on se trouve alors à la Chambre des Communes, à Londres, au parlement où règnent les partis, et rien que les partis.

Le parlementarisme anglais est beaucoup plus proche du parlementarisme rationalisé que l'on ne pense. Les auteurs des nouvelles Constitutions de l'époque 1919-1922 ont voulu, en rationalisant le pouvoir, introduire aussi la *pratique* anglaise dans le droit écrit. C'est pourquoi, à côté des définitions de Seignobos, nous mentionnerons la formule de G. Vedel : « Le régime constitutionnel anglais est à la fois un régime d'Assemblée et un régime d'exécutif fort et cette contradiction est résolue et dépassée par l'étroite solidarité de parti qui unit le Cabinet et la majorité » (2).

XI

C'est au seuil même de la Constituante que les défenseurs du parlementarisme « classique » opposaient le « vrai » parlementarisme au soi-disant « gouvernement d'Assemblée ». M. Coste-Floret, rapporteur général de la Commission de la Constitution, leur a répondu avec vigueur à la séance du 2 août 1946. Il reconnaît d'ailleurs que le projet de la deuxième Constituante a suivi certains des principes de la première Constituante, car il fallait tenir compte, « dans l'œu-

(1) *O. c.*, p. 120.

(2) *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1949, p. 582.

vre nouvelle, de la très large minorité qui, au référendum du 5 mai, avait accepté le projet » (1).

Le rapporteur général affirmait l'« impossibilité du gouvernement d'assemblée » (2) et s'explique ainsi sur les principes modernes du régime parlementaire :

« Le régime présidentiel condamné, le gouvernement d'assemblée impossible, force est d'adopter le régime parlementaire qui constitue le troisième type possible de réalisation d'une démocratie véritable. Il est la solution médiate entre un système présidentiel fondé sur la séparation absolue des pouvoirs et un gouvernement d'assemblée fondé sur la confusion des pouvoirs. Puisqu'il est indubitable que la souveraineté est une, il est impossible d'admettre avec le système présidentiel qu'il existe trois pouvoirs séparés. Mais parce que la souveraineté est une, il ne faut pas conclure que toutes les fonctions de l'Etat doivent être nécessairement confondues.

« Pour réaliser une organisation harmonieuse des pouvoirs publics, il faut au contraire la bâtir sur le principe de la différenciation des trois fonctions de l'Etat : fonction exécutive, fonction législative et fonction judiciaire. Pour emprunter une comparaison simple à l'ordre biologique, il est vrai par exemple que le corps humain est un et pourtant l'homme ne fait pas avec les yeux ce qu'il a l'habitude de faire avec les mains. Il faut qu'au principe de l'unité organique s'ajoute la règle de la différenciation des fonctions.

« Il y a longtemps que la règle de la séparation des pouvoirs imaginée en d'autres temps par Montesquieu comme un moyen de lutter contre l'absolutisme monarchique a perdu toute raison d'être.

« Il y a longtemps aussi que le régime parlementaire ne se fonde plus sur la séparation des pouvoirs, mais bien sur la différenciation des fonctions...

« Fondé sur la distinction et la collaboration des trois fonctions de l'Etat, le régime parlementaire a pour critère la responsabilité du Conseil des Ministres devant les élus de la Nation... » (3).

M. Coste-Floret ajoutait :

« Nous avons dit que le régime parlementaire, dans sa forme moderne, répudiait le dogme de la séparation des pouvoirs et se fondait sur la distinction et la collaboration des trois fonctions de l'Etat. Il ne faut pas dresser l'un en face de l'autre le Parlement et le Gouvernement, comme deux organes rivaux. C'est au con-

(1) *Assemblée Nationale Constituante élue le 2 juin 1946. Annexe du procès-verbal de la séance du 2 août 1946. Rapport par M. Coste-Floret, rapporteur général, député, p. 2.*

(2) *Assemblée Nationale Constituante élue le 2 juin 1946. N° 11-350 (Institutions de la République). Rapport au nom de la Commission de la Constitution par M. Coste-Floret, rapporteur général, député, p. 4.*

(3) *O. c., p. 5.*

traire de leur collaboration étroite que peut naître un bon fonctionnement des pouvoirs publics... » (1).

Parlant ensuite de la procédure rationalisée de la question de confiance, sans toutefois citer les sources étrangères des dispositions du titre VI de la Constitution, M. Coste-Floret indique le but de cette nouvelle procédure :

« Ces dispositions empêchent les crises ministérielles dues à l'abus de la question de confiance ou aux majorités de hasard nées de l'absence du plus grand nombre de l'Assemblée et d'un usage abusif du système des boîtes » (2).

XII

Mais quels sont les résultats *politiques* de l'application en Europe occidentale des règles de procédure parlementaire rationalisée ? Le régime français ou le régime italien, contrairement aux Constitutions 1919-1931, *appliquent* les règles de la rationalisation, alors que ces règles étaient restées lettres mortes avant 1939. Mais le régime français ne les applique pas entièrement. Comme nous l'avons déjà dit, leur but, à l'époque de leur élaboration (1918-1931), était la *stabilisation* du gouvernement. Le fait qu'elles ne furent pas appliquées entre 1919 et 1938 prouve-t-il qu'elles ne pouvaient assurer cette stabilité gouvernementale ?

La Constitution française dans son article 49 dispose :

« La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des Ministres ; elle ne peut l'être que par le Président du Conseil.

« Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée. Il a lieu au scrutin public.

« La confiance ne peut être refusée au cabinet qu'à la majorité absolue des députés de l'Assemblée. Le refus entraîne la démission collective du cabinet » (3).

L'application de l'art. 49 a fait naître une vaste controverse et le fait le plus intéressant c'est que la pratique française s'éloigne des règles strictes qui y sont énoncées. À côté de la procédure prévue apparaît de plus en plus souvent ce que l'auteur d'une des études sur la question, M. Colliard, a appelé : « la pseudo-question de

(1) O. c., p. 13.

(2) O. c., p. 14.

(3) Voir le livre de Jacques Meyer, *Question de confiance. La Constitution au banc d'essai*, Paris, 1948, et l'étude de Claude-Albert Colliard, *La pratique de la question de confiance sous la IV^e République* (« Revue du Droit Public », 1948, p. 220 et ss.).

confiance » (1). La pseudo-question de confiance est « une déclaration par laquelle le Président du Conseil affirme que le Cabinet se retirera si tel texte est voté, ou au contraire n'est pas voté » (2). La pratique a donc transformé déjà l'art. 49 ; la question de confiance se pose sans délibération du Conseil des Ministres, plusieurs fois dans une même séance, sans « jour franc », sous forme d'une « rafale de la question de confiance » (3), sans tenir compte des règles prescrites.

Rappelons à ce sujet un débat intéressant qui eut lieu à l'Assemblée Constituante le 5 septembre 1946 : M. René Coty critiqua le projet de l'art. 49, en remarquant que la procédure prévue par cet article mettait pratiquement le gouvernement dans l'impossibilité de poser la question de confiance. La réponse à cette critique fut donnée par André Philip, alors président de la Commission de la Constitution :

« Il ne s'agit pas d'empêcher le gouvernement de poser la question de confiance, mais d'en réglementer l'usage afin d'éviter le renouvellement de certains abus qui se sont produits dans le passé...

« Nous estimons que le Gouvernement ne doit user de la question de confiance que lorsque se pose un problème vraiment très grave qui met en jeu les finances du pays ou une question politique essentielle, à propos d'un texte dont l'adoption ne permettrait pas au Gouvernement, étant donnée la conception qu'il se fait des devoirs de sa charge, de se maintenir en fonctions.

« Nous voulons maintenir le droit pour le Gouvernement de poser la question de confiance, mais nous voulons éviter, en cette matière comme en tant d'autres, l'abus de droit ; nous essayons simplement d'appliquer la théorie, que nos civilistes ont développée, de l'abus de droit en limitant et en réglementant l'usage du vote de confiance, en précisant les cas où il peut intervenir, par le moyen d'un délai.

« Il en résultera, dites-vous, Monsieur Coty, une perte de temps. Mais les crises ministérielles, lorsqu'elles ont lieu à l'improviste et dans le mouvement d'humeur d'une question de confiance posée à 4 heures du matin par un ministère énervé devant une assemblée également énervée, font perdre plus de temps encore.

« La question de confiance pose un problème grave, chacun doit s'en rendre compte. Le Gouvernement ne doit la poser que rarement, après délibération du conseil des ministres, lorsque chacun y a mûrement réfléchi et que le président du conseil a engagé sa responsabilité » (4).

(1) *O. c.*, p. 224. Cf. Vedel, *o. c.*, p. 464-465, Marcel Prélôt, *o. c.*, p. 467. Laferrière, *o. c.*, p. 1098 et ss.

(2) C.-A. Colliard, *oc. c.*, p. 224.

(3) *O. c.*, p. 229.

(4) *J. O.* du 6 septembre 1946, Déb. parl. cf. Lassaigue, *o. c.*, p. 41, Meyer, *o. c.*, pp. 51 et ss., Vedel, *o. c.*, pp. 463-464.

Les fondateurs des nouvelles démocraties parlementaires d'après 1918, inspirés par le type français de république parlementaire, avaient cherché à modifier le régime de la III^e République en se protégeant contre l'instabilité ministérielle. Ils ont, pour ce faire, introduit des règles de procédure qui ne visaient qu'un seul but : retarder et compliquer le vote de méfiance. Or, la théorie exposée à la séance du 5 septembre 1946 interprète la procédure prévue par l'art. 49 de la Constitution dans un sens quelque peu différent.

XIII

La rationalisation du parlementarisme dans la Constitution actuelle de la République italienne est exprimée dans l'art. 94 :

« Le Gouvernement doit avoir la confiance des deux Chambres.

« Chacune des Chambres accorde ou refuse la confiance par une motion motivée et votée sur appel nominal.

« Dans les dix jours suivant sa formation, le Gouvernement se présente aux Chambres pour obtenir leur confiance.

« Le vote contraire de l'une ou des deux Chambres sur une proposition du Gouvernement n'entraîne pas l'obligation de démissionner.

« La motion de défiance doit être signée par un dixième au moins des membres de la Chambre, et elle ne peut être mise en discussion que trois jours après sa présentation. »

Ainsi, cet article comporte un vote de confiance des deux Chambres, règle qui peut être dangereuse dans les cas où les deux Chambres ne sont pas politiquement homogènes. L'art. 94 de la Constitution italienne résume à peu près tous les éléments de la procédure rationalisée (1) en des formules sobres qui laissent une place suffisante à la jurisprudence (2).

(1) M. A. Predieri, se référant à notre conception de la « rationalisation », donne une analyse développée des rapports entre le régime juridique du parlementarisme et les réalités politiques : « On a cherché, d'un côté, à rationaliser par la législation les rapports entre les organes les plus importants de l'Etat, tandis que, de l'autre, on a limité le pouvoir du parti de la majorité et le système des partis en y introduisant les institutions de la démocratie directe, les autonomies régionales et les institutions de la représentation des intérêts... » (*I partiti politici* dans Piero Calamandrei, et Alessandro Levi, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, I, p. 171).

(2) Cf. Piero Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla costituente e suoi lavori* dans *Commentario sistematico*, o. c., I, pp. LXXXIX et ss. ; Franco Pierandrei, *La Constitution italienne* (« Revue du Droit public », 1948, pp. 368 et ss.) ; M. Battelli, *Quelques aspects de la nouvelle Constitution italienne*, Genève, 1948, p. 22 ; P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, II éd., vol. II, Napoli, 1950, pp. 239 et ss.

XIV

La technique du parlementarisme allemand (de l'Allemagne de l'Ouest) présente un exemple frappant de rationalisation à outrance. Ce parlementarisme est compliqué, peu maniable, et ne peut exister qu'à la condition expresse que les partis politiques acceptent le régime établi par la loi fondamentale du 8 mai 1949. Si, par contre, l'Allemagne de l'Ouest se trouvait un jour en présence d'un parti néo-nazi suffisamment fort ou d'un parti communiste important, l'édifice constitutionnel s'écroulerait.

Ni en 1919, ni en 1949, l'Allemagne ne s'inspire de la variante anglaise ou française de la suprématie du Parlement. A Bonn comme à Weimar jadis, les constituants ont faussé l'équilibre du régime par une inquiétude excessive : le désir de prévoir toutes les crises éventuelles possibles, le souci de parer d'avance à l'inattendu amènent les Allemands à créer, de par leurs Constitutions mêmes, les éléments favorables à l'apparition de ces conditions exceptionnelles et redoutées.

A Weimar, cette hantise de l'exceptionnel a poussé les constituants allemands vers la création d'un Président fort, pouvant tenir tête au régime parlementaire, armé de pouvoirs dictatoriaux en vertu de l'art. 48. C'est ainsi que les démocrates qui avaient rédigé ce texte préparaient la voie à Hindenburg-Hitler. A Bonn, la même obsession inspire aux constituants un système parlementaire des plus compliqués : l'appréhension des difficultés possibles, la peur des crises fréquentes et dangereuses aboutit à une nouvelle forme de parlementarisme dévié et presque impraticable (1).

Le chancelier est élu par la Diète fédérale sur la proposition du Président de la Fédération, à la majorité absolue du nombre total des députés. Mais, si cette majorité n'est pas acquise ? Dans ce cas, on prévoit une procédure compliquée formulée par l'art. 63 de la loi fondamentale du 8 mai 1949 :

« 1. Le Chancelier fédéral est élu, sans débat, par l'Assemblée fédérale, sur proposition du Président de la Fédération.

« 2. Est élu le candidat qui recueille les voix de la majorité des membres de l'Assemblée fédérale. Il devra être nommé par le Président de la Fédération.

« 3. Si le candidat proposé n'est pas élu, l'Assemblée fédérale peut, dans les quatorze jours qui suivent le scrutin, élire un chancelier fédéral à la majorité de ses membres.

(1) Voir Charles Eisenmann, *Bonn et Weimar. Deux Constitutions de l'Allemagne*. La Documentation française. Présidence du Conseil. Direction de la Documentation. *Notes et Etudes documentaires*, 3 juin 1950, n° 1337, pp. 16 et ss. Cf. Arnold Brecht, *The New German Constitution* (« Social Research », New-York, 1949, pp. 425 et ss.) ; Carl J. Friedrich, *Rebuilding the German Constitution*, I (« The American Political Science Review », 1949, pp. 461 et ss.).

« 4. Si l'élection n'intervient pas au cours dudit délai, il est procédé immédiatement à un nouveau scrutin; est alors élu quiconque obtient le plus de voix. Si l'élu recueille les voix de la majorité des membres de l'Assemblée fédérale, le Président de la Fédération doit le nommer dans un délai de sept jours après l'élection. Si l'élu ne recueille pas cette majorité, le Président de la Fédération doit, soit le nommer, soit dissoudre l'Assemblée fédérale. »

Pour éviter les jeux de massacres ministériels — les renversements de cabinets par des majorités d'occasion — les constituants de Bonn ont inventé un système qui devait prémunir le gouvernement contre le vote d'une coalition purement négative, uniquement animée du désir de renverser le ministère mais n'ayant pas de programme commun. Tel serait par exemple le vote des partis d'extrême gauche et d'extrême droite contre un gouvernement du centre.

Le souci d'admettre le renversement du cabinet dans le cas d'une majorité constructive seulement et de l'empêcher dans le cas négatif, aboutit par la force des choses à la possibilité de cabinets minoritaires, ce qui est la négation même du principe fondamental du régime parlementaire.

Ainsi, l'article 67 dispose :

« 1. L'Assemblée fédérale ne peut exprimer sa méfiance envers le Chancelier fédéral qu'en lui élisant un successeur à la majorité de ses membres, et en invitant le Président de la Fédération à relever le Chancelier fédéral de ses fonctions. Le Président de la Fédération est tenu de faire droit à cette demande et de nommer la personnalité élue.

« 2. Un délai de 48 heures doit s'écouler entre la motion de méfiance et le vote sur celle-ci. »

Et l'article 68 ajoute :

« 1. Si une motion du Chancelier fédéral posant la question de confiance n'est pas adoptée à la majorité des membres de l'Assemblée fédérale, le Président de la Fédération peut, sur proposition du Chancelier fédéral, dissoudre l'Assemblée fédérale dans les 21 jours. Le droit de dissolution s'éteint dès que l'Assemblée fédérale, à la majorité de ses membres, a élu un autre Chancelier.

« 2. Un délai de 48 heures doit s'écouler entre la motion et le vote sur celle-ci. »

La Loi de Bonn — remarque avec raison M. Ch. Eisenmann — « paraît consacrer le principe essentiel du régime parlementaire — dans les rapports entre Diète et ministère. Mais, en vérité, elle assujettit le pouvoir de révoquer le cabinet, qu'elle reconnaît à la Diète, à des règles tout à fait étrangères à la figure traditionnelle de ce régime — ce n'est pas assez dire : déroatoires à son principe lui-même. » (1).

(1) O. c., p. 19.

En outre, la formation de tels ministères minoritaires est favorisée par une innovation encore plus dangeureuse, formulée dans la loi fondamentale du 8 mai 1949 sur l'« Etat de nécessité législative » (*Gesetzgebungszustand*):

« 1. Si dans le cas prévu à l'article 68 l'Assemblée fédérale n'est pas dissoute, le Président de la Fédération, sur requête du Gouvernement fédéral, avec l'assentiment du Conseil fédéral, peut, pour un projet de loi déterminé, déclarer l'existence de l'état de nécessité législative, si l'Assemblée fédérale rejette ce projet de loi, bien que le Gouvernement fédéral l'ait déclaré urgent. Ce qui précède s'applique lorsqu'un projet de loi a été rejeté bien que le Chancelier fédéral y ait joint la motion prévue à l'article 68.

« 2. Si l'Assemblée fédérale, après déclaration de l'existence de l'état de nécessité législative, rejette de nouveau le projet de loi ou si elle l'adopte dans une rédaction jugée inacceptable par le Gouvernement fédéral, la loi est considérée comme adoptée si le Conseil Fédéral lui donne son approbation.

« 3. Pendant la durée du mandat d'un Chancelier fédéral, tout autre projet de loi rejeté par l'Assemblée fédérale peut également être voté dans un délai de 6 mois à compter de la première déclaration d'existence de l'état de nécessité législative aux termes des alinéas 1 et 2. Après l'expiration du délai, aucune nouvelle déclaration d'existence de l'état de nécessité législative n'est autorisée pendant la durée du mandat du même Chancelier fédéral.

« 4. Une loi adoptée en vertu des dispositions de l'alinéa 2 ne peut, ni modifier, ni abroger en totalité ou en partie la loi fondamentale, ni en suspendre l'application. »

La procédure prévue par cet article permettrait à un gouvernement qui ne s'appuierait pas sur la majorité de légiférer contre la volonté du Parlement... « Ainsi donc, constate M. Ch. Eisenmann, la Constitution de Bonn permet, en fait comme en droit, à un gouvernement minoritaire - - en son sens - - devant la Chambre nationale (c'est-à-dire à un gouvernement qui n'est plus soutenu par la majorité absolue des députés, peut-être de très loin) de demeurer au pouvoir pendant six mois, pourvu qu'il ait l'appui du Président Fédéral et du Conseil Fédéral. Elle a ainsi organisé une sorte de variante supplétive - - temporaire du régime parlementaire, pour le cas de conflit entre le gouvernement et la majorité de la Diète. » (1).

On ne voit pas comment un système pareil pourrait affronter l'épreuve de la réalité politique. De telles dispositions, contraires aux principes de base du parlementarisme, resteront vraisemblablement lettre morte ; mais, en cas de crise, elles peuvent contribuer à la chute du régime démocratique.

Les éléments de rationalisation que nous avons relevés dans le

(1) Eisenmann, *o. c.*, p. 20.

texte français de 1946 apparaissent dans la Constitution allemande, mais exagérés au point de mener à la négation même du régime pour la stabilisation duquel ils ont été introduits.

XV

L'expérience des quatre années d'application des nouvelles Constitutions européennes permet déjà de tirer certaines conclusions. Avant 1939 le parlementarisme rationalisé, coïncé dans les cadres étroits d'une procédure rigide, a fait faillite aussi bien en Europe centrale et orientale qu'en Espagne. Mais cette expérience ne fut guère concluante puisque les défauts techniques du parlementarisme letton ou esthonien ne peuvent être considérés comme les causes principales de la faillite de la démocratie dans ces pays. La France de 1946 nous offre une réalité politico-juridique toute autre. La Constitution est appliquée dans un pays démocratique, où la vie publique hérite des traditions d'une grande civilisation politique. Pourtant, cette pratique de quatre ans n'a pas confirmé les espoirs des auteurs de la Constitution.

Nous avons vu plus haut que la procédure de la question de confiance était trop rigide. La longue crise ministérielle d'octobre 1949 a démontré qu'il existe non seulement une « pseudo-question de confiance » mais aussi une pseudo-constitution du ministère. MM. J. Moch et René Mayer ont obtenu le nombre nécessaire de voix (311, 341), et cependant ils n'ont pas pu constituer un cabinet. Le même problème se pose en 1950 pour le ministère Queuille.

La Constitution française a rompu l'unité de la technique parlementaire, de la procédure. La naissance d'un ministère parlementaire est un acte conscient de la majorité. Dans la technique rationalisée adoptée en 1946, l'acte politique de la majorité disparaît au profit d'une série d'actes de procédure sans liaison politique entre eux. Le Président du Conseil doit se présenter devant la Chambre, s'il reçoit le nombre nécessaire de voix. Alors seulement, il commence à choisir ses collaborateurs et à composer son cabinet. Et c'est justement à ce moment que le Premier investi, ayant recueilli le nombre de voix suffisant, se trouve dans l'impossibilité de remplir sa mission. Il a la confiance de l'Assemblée : il n'a pas celle des partis. Situation paradoxale due à une rationalisation excessive, qui transforme le parlementarisme politique en un parlementarisme de procédure, où l'unité politique du fait parlementaire fait défaut.

Le Président du Conseil n'est pas séparable de ses ministres. Politiquement les *hommes* jouent un rôle aussi important que les *programmes*.

La présence ou l'absence dans un ministère de certains personnages est parfois un fait plus important sur le plan de la réalité politique que les projets ou les réformes proposés.

Les défauts techniques qui caractérisent les nouvelles Constitutions européennes ne peuvent être considérés comme la seule cause ni même comme la cause principale de la crise politique que traverse l'Europe depuis 1945, crise morale et politique bien plus que constitutionnelle. Et les difficultés de la IV^e République, par exemple, ou celles de la République italienne, ne sont pas seulement techniques mais aussi, et avant tout, politiques, nationales et internationales.

Au cours de ces dernières années, l'appel en faveur d'une réforme constitutionnelle en France n'a été lancé que par les éléments conservateurs. Mais depuis juillet 1950 le problème de la réforme constitutionnelle revient sur le terrain technique. C'est M. Guy Mollet, agissant en tant que représentant du parti socialiste, qui a présenté un programme capable d'unir tous les républicains ; la révision constitutionnelle y était inscrite ; et selon le *Monde* : « Elle devrait comporter la suppression de la majorité constitutionnelle pour l'investiture (les 311 voix), le rétablissement de la navette entre les deux Assemblées et celui du décret de clôture ; en revanche serait supprimée la disposition prévoyant qu'en cas de dissolution un ministre d'Etat est nommé pour chaque groupe non représenté au gouvernement. » (1).

Ainsi, la question de la révision constitutionnelle en France est ramenée à des proportions normales, c'est-à-dire techniques, fonctionnelles. Dans la recherche de cette nouvelle technique, plus simple, plus conforme à l'axiome du parlementarisme (gouvernement de la majorité) l'étude des *origines* des dispositions actuelles peut présenter un certain intérêt théorique et pratique. Il faut savoir et comprendre pourquoi les constituants européens d'après 1945 ont cherché leur technique dans un ensemble constitutionnel qui aurait échoué entre les deux guerres.

XVI

Pourquoi ce retour au passé ?

Peut-être que la technique constitutionnelle ne dispose pas de beaucoup de moyens. D'autre part, les solutions logiques ont et auront toujours un attrait puissant pour les législateurs et, surtout, pour les constituants. Enfin, l'expérience plutôt malheureuse des démocraties de l'Europe centrale et orientale d'entre les deux guerres n'avait pas été assez concluante pour faire condamner leurs bases théoriques. Les partisans de la rationalisation pouvaient plaider leur cause : si les démocraties européennes d'après 1918 ont fait faillite, ce n'est point parce que leurs Constitutions étaient inviables ; et, sous un autre climat politique, dans d'autres conditions,

(1) Jacques Fauvet, *Une nouvelle phase de la crise* (*Le Monde*, 8 juillet 1950).

dans d'autres pays, elles auraient peut-être pu, malgré leurs défauts, créer d'autres réalités politiques. Ce ne sont pas les textes qui étaient mauvais en Allemagne, en Autriche, en Roumanie, en Yougoslavie, en Lituanie ou en Lettonie, c'est la politique, incohérente, anti-démocratique. Le régime démocratique a fait faillite en Europe centrale et orientale bien avant 1939, non pas à cause des textes constitutionnels...

On avait, en effet, l'habitude de dire que le régime parlementaire était celui des nations majeures. Nous-même à la veille de la guerre de 1939 écrivions que le régime parlementaire ne peut être pratiqué que par une *aristocratie* de peuples, par une élite de Nations (1). Devant la barbarie nazie et fasciste d'avant 1939 on pouvait, à juste titre, être fier de l'« *aristocratie* » des peuples démocratiques. Face aux tyrans et aux barbares, Périclès prononça jadis, dans son oraison funèbre pour les guerriers morts en défendant leur patrie, ces paroles empreintes d'un orgueil légitime : « La construction qui nous régit n'a rien à envier aux autres peuples ; elle leur sert de modèle et ne les imite point. Son nom est démocratie, parce qu'elle vise l'intérêt, non d'une minorité, mais du plus grand nombre » (2).

Les événements des derniers dix ans n'ont pas ébranlé notre conviction de la supériorité du régime parlementaire. Souvenons-nous des paroles d'Esmein qui parlait ainsi du régime parlementaire : « Non seulement c'est la forme la plus souple et la plus perfectionnée du gouvernement représentatif, mais c'est aussi la seule sous laquelle la France ait vraiment connu la liberté réglée » (3).

Mais si même on considère que le régime parlementaire est la forme la plus perfectionnée de la démocratie, les constantes du parlementarisme rationalisé servent-elles la cause de la démocratie, servent-elles cette *technique de la liberté* qui nous apparaît comme le but et le postulat du droit constitutionnel ?

Les arguments des « rationalistes » ne nous paraissent pas convainquants. On pouvait accepter la « rationalisation du pouvoir » il y a trente ans et nous-même avons salué ces formes nouvelles du parlementarisme, pour réviser cependant plus tard (4) notre jugement : l'expérience a démontré que la rationalisation du parlementarisme n'a assuré nulle part ni la stabilisation de l'Exécutif, ni la formation d'un Exécutif fort, indispensable au bon fonctionnement du régime parlementaire.

Faut-il donc condamner résolument la forme rationalisée du régime parlementaire européen ? Si la théorie purement juridique hésitait à le faire, la science politique, la science des réalités serait moins indulgente.

(1) *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, 10^e éd., tome 1, Paris, 1938, p. 74.

(2) Glotz, *La cité grecque*, 1928, p. 167.

(3) Esmein-Néard, *Éléments du droit constitutionnel français et comparé*, 5^e éd., t. I, 1927, p. 288.

Le droit constitutionnel comparé résoudra, peut-être, ce problème : l'étude des origines du parlementarisme inscrit dans les Constitutions européennes d'après la Libération permettra de prévoir les aménagements, les refontes, les revisions qui s'imposent.

XVII

Il reste un champ d'étude illimité pour ceux qui voudront mettre en lumière les origines du parlementarisme rationalisé actuel, et de cette façon, par la comparaison des faits politiques et des règles juridiques, servir la science politique et constitutionnelle.

La Démocratie n'est pas une formule dogmatique mais une éthique et une vérité historique correspondant, l'une et l'autre, à l'évolution politique des peuples libres. Nous constatons que les structures constitutionnelles qui ont repris, après la Libération, les principes et les moyens de l'époque 1918-1931 n'ont pas eu le rendement adapté à la vie, aux besoins, à l'esprit de notre temps. La science politique, la science du droit constitutionnel comparé doivent encore fournir les formules et les justifications rationnelles indispensables au renouvellement du régime parlementaire de la Démocratie.
