

UNIVERSITE PARIS II – PANTHEON-ASSAS

1^{ère} année de Licence en droit

Année universitaire 2019-2020

DROIT CONSTITUTIONNEL 1

Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

Travaux dirigés

Séances n° 5 et 6

Le gouvernement présidentiel

Le gouvernement parlementaire

Date de distribution : semaine du 04 au 09 novembre 2019.

Date d'utilisation : semaines du 12 au 16 novembre et du 18 au 23 novembre 2019.

OBJET DE LA SEANCE :

Le système de gouvernement des États-Unis, souvent qualifié de « présidentiel » (depuis Walter BAGEHOT) – mais les Américains parlent plus volontiers de système de « *checks and balances* » (freins et contrepoids) –, est l'une des variantes possibles du système de balance des pouvoirs transposé de l'Angleterre de la fin du XVIII^e siècle. Il correspond à une certaine pratique du pouvoir qui ne s'est ancrée que progressivement au cours du temps depuis l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1787.

Le cadre juridique établi par celle-ci privilégie l'indépendance de chaque organe (c'est pourquoi la doctrine française parle souvent, à son propos, de séparation « stricte » des pouvoirs, mais il est plus juste de parler de séparation « accentuée », car cette indépendance n'est pas absolue). D'autre part, ces organes ne sont pas complètement spécialisés dans une seule fonction, même si, par convention de langage, les Américains parlent souvent de « branche exécutive » pour désigner le Président et de « branche législative » pour désigner le Congrès.

Il s'agira d'examiner plus particulièrement à l'occasion de cette séance les relations organiques et fonctionnelles entre le Président, le Congrès et le pouvoir judiciaire (tribunaux), afin de comprendre en quoi le système américain n'établit ni en droit ni en fait une séparation absolue des pouvoirs. On réfléchira également sur la nature du leadership du Président des États-Unis, qui rencontre des limites constitutionnelles structurelles, si bien que l'expression *régime présidentiel* est finalement trop réductrice.

Le gouvernement parlementaire (dit aussi « régime parlementaire » ou encore « parlementarisme ») constitue un autre type de système de gouvernement fondé sur le

principe de la balance des pouvoirs. Il est apparu comme une certaine pratique du pouvoir dans le courant du XVIII^e siècle en Angleterre, sous l'influence de différents événements politiques. Il s'est peu à peu imposé dans les autres pays européens mais à des rythmes variables (par exemple dans le courant XIX^e siècle en Belgique, en Italie et aux Pays-Bas, après 1918 en Allemagne, en Autriche et en Europe centrale). La France a commencé à le pratiquer sous la Monarchie de Juillet (1830-1848) puis il s'est imposé véritablement sous la III^e République. Né dans un contexte monarchique, oligarchique et coutumier, il s'est adapté à la forme républicaine et démocratique de l'Etat et a été peu à peu encadré par le droit écrit. Il revêt donc aujourd'hui des formes juridiques et politiques extrêmement diverses.

Apparu de façon empirique, le régime parlementaire a donné ensuite lieu à de multiples théorisations, qui ont permis de dégager des caractéristiques juridiques et politiques communes à cette forme de régime (notamment la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement) et sa dynamique (l'étroite union entre gouvernement et parlement), même si elles cadraient parfois difficilement avec le dogme de la « séparation des pouvoirs ».

Après avoir rapidement saisi le contexte historique de son développement, il conviendra de réfléchir, à l'aide des documents, à la façon dont il est pertinent de décrire le gouvernement parlementaire au plan des principes théoriques du droit constitutionnel. De ce point de vue, les théories répandues (en France) décrivant le gouvernement parlementaire comme système reposant sur une séparation « souple » entre les pouvoirs législatif et exécutif ne sont guère convaincantes et il importe de les dépasser pour appréhender la dynamique profonde de ce type de système de gouvernement.

On s'intéressera enfin à la diversité des formalisations qu'il peut recevoir : gouvernement parlementaire dualiste (classique ou renouvelé), moniste, rationalisé ou non, et enfin à ses configurations politiques (parlementarisme majoritaire ou non).

ARTICLES du Dictionnaire du droit constitutionnel à lire :

v. Balance des pouvoirs, **Bipartisme**, Cabinet, Caucus, **Checks and balances**, Confiance, Constitution, Contrôle de constitutionnalité, **Cour suprême**, **Dualisme**, *Due process of law*, **Etat fédéral**, Etat de droit, **Executive agreement**, **Executive order**, Fonction élective, **Freins et contrepoids**, Fusion des pouvoirs, Gouvernement, Gouvernement parlementaire, **Impeachment**, *Impoundment*, Majorité parlementaire, Monisme, Parlement, Parlementarisme, Parlementarisme majoritaire, **Parlementarisme rationalisé**, Pouvoir exécutif, Pouvoir judiciaire, Pouvoir législatif, **Présidentialisme**, **Primaires**, Régime d'assemblée, **Régime parlementaire**, Régime politique, **Régime présidentiel**, Représentant, **Responsabilité**, Sénat, Séparation des pouvoirs, *Spoils system*, Système politique, **Veto**, Weimar (Constitution de), Westminster (modèle de).

DOCUMENTS DE LA FICHE :

Document 1 - Walter BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, trad. Fr., Germer-Baillière, 1869 (extraits).

Document 2 - Woodrow WILSON, *Le gouvernement congressionnel*, 1883, trad. fr. 1900 (extraits).

Document 3 - Baron DE VITROLLES, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Dentu, 1815, pp. 30, 31, 32, 58, 70, (extraits).

Document 4 - J. RUSSELL, *Essai sur le gouvernement et la Constitution britanniques depuis le règne de Henri VII jusqu'à l'époque actuelle*, 1823, trad. fr., Dentu, 1865, extraits des pp. 109-119.

Document 5 - L.-A. PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris, 1868 (extraits)

Document 6 - A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* (1896), éditions Panthéon-Assas, 2001, pp. 152-159 (extraits).

Document 7 - R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Giard, 1924, (extraits).

Document 8 - R. CAPITANT, « La réforme du parlementarisme » [1934], in *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Éditions Panthéon-Assas, 2004, pp. 327-329, 332.

Document 9 - C. SCHMITT, *Théorie de la constitution*, 1928 (extraits).

Document 10 - B. NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, 2010, n° 133, pp. 127-129.

Document 11 - Deux exemples de formalisation du gouvernement parlementaire : le dualisme renouvelé et le monisme pur.

BIBLIOGRAPHIE COMPLEMENTAIRE :

- Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, FNSP, 1978.
- Stéphane Rials, « Régime "congressionnel" ou régime présidentiel ? Les leçons de l'histoire américaine », *Pouvoirs*, n°29, 1984, p 35-47.
- Armel Le Divellec, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *Rev. fr. dr. const.*, 1994, n°20, pp. 749-758.
- Philippe Lauvaux, *Le parlementarisme*, PUF, 2^e éd., Coll. « Que sais-je ? », 1997.
- Denis Baranger, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre*, PUF, Coll. « Léviathan », 1999.
- Jean-Claude Colliard, « Sur le qualificatif de régime semi-présidentiel », in *Mélanges Gélard*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 229-234.
- Ph. Lauvaux, « L'illusion du régime présidentiel », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 329-347.
- Armel Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, LGDJ, 2004.
- Julien Boudon, « Le mauvais usage des spectres. La séparation "rigide" des pouvoirs », *Rev. fr. dr. const.*, 2009, n°78, pp. 247-267.
- E. Zoller, *Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*, Dalloz, 2011.
- Ph. Lauvaux et C.-M. Pimentel, « Régimes non parlementaire », in M. Troper et D. Chagnollaud, *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, tome 2, spécialement p. 196-206.
- Denis Baranger et Armel Le Divellec, « Régime parlementaire », in M. Troper, D. Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, t. 2, 2012, p 159-193.
- Ph. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., PUF, 2015, 2^e partie, chap. 1^{er} sur les Etats-Unis d'Amérique, pp. 265-406 et 3^e partie, chap. 1^{er} sur le Royaume-Uni, pp. 455-600.

DOCUMENT 1. – Walter BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, trad. Fr., Germer-Baillière, 1869 (extraits)

« Deux manières d'expliquer la Constitution anglaise ont exercé une influence très sérieuse, bien qu'elles soient erronées. La première établit comme principe du système politique suivi en Angleterre, que le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire y sont entièrement séparés ; que chacun de ces pouvoirs y est confié spécialement à une personne ou à une assemblée de personnes qui ne sauraient, à aucun degré, s'immiscer dans l'exercice de leurs attributions respectives. (...) »

En second lieu, on se plaît à affirmer que l'excellence propre de la Constitution anglaise est due à l'équilibre de trois pouvoirs unis. On dit que l'élément monarchique, l'élément aristocratique et l'élément démocratique ont chacun leur part dans l'autorité suprême, et que le concours de ces trois puissances est indispensable à l'exercice de la souveraineté. (...) Une grande théorie qu'on nomme la théorie des "freins

et contre-poids", domine dans la plupart des écrits politiques ; comme exemple et à l'appui de cette théorie, on a largement invoqué l'expérience de l'Angleterre. (...)

Mais ces deux écoles sont également dans l'erreur. (...)

L'efficacité secrète de la Constitution anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Suivant la théorie traditionnelle, qu'on trouve dans tous les livres, ce qui recommande notre constitution, c'est la séparation absolue du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ; mais en réalité, ce qui en fait le mérite, c'est précisément la parenté de ces pouvoirs. Le lien qui les unit se nomme le *Cabinet*. Par ce terme nouveau nous entendons un comité du corps législatif choisi pour être le corps exécutif. L'assemblée législative renferme plusieurs comités, mais ce dernier est le plus important de tous ; pour former ce comité principal, elle choisit les hommes qui lui inspirent le plus de confiance. Elle ne les choisit pas directement, il est vrai, mais son choix est presque tout puissant, bien qu'il soit indirect. La Couronne avait encore, il y a cent ans, le droit réel de choisir ses ministres, quoiqu'elle n'eût plus le droit de déterminer la ligne politique à suivre. (...) Ceux-ci n'étaient pas seulement de nom comme ils le sont aujourd'hui, mais ils étaient de fait les serviteurs de la Couronne. (...) (Cependant aujourd'hui) le premier ministre (...) est choisi par la législature -- (en tant qu'il est) le *Leader* de la Chambre des Communes -- sans exception. Il y a presque toujours quelque individualité que désigne pour son chef la voix du parti prédominant dans la Chambre des Communes ; or, comme cette Chambre prédomine à son tour dans le Parlement, c'est ce chef de parti qui gouverne la nation. L'Angleterre a un premier magistrat qui est aussi véritablement électif que l'est en Amérique l'homme dont les électeurs font le premier magistrat du pays. (...)

Après avoir été ainsi choisi, le premier ministre doit choisir à son tour ses collègues, mais son choix est circonscrit dans un cercle fatal. (...)

Le Cabinet, en somme, est un bureau de contrôle que la législature choisit parmi les personnes en qui elle a assez de confiance et qu'elle connaît assez pour leur donner charge de gouverner la nation. (...).

Un Cabinet est un comité combiné de telle sorte qu'il sert, comme un trait d'union ou une boucle, à rattacher la partie législative à la partie exécutive du gouvernement. Par son origine il appartient à l'une, et par ses fonctions à l'autre. (...) Le comité, qui unit le pouvoir chargé de faire la loi au pouvoir chargé de l'exécuter (...) se trouve être, tant qu'il dure et se maintient, le pouvoir le plus considérable dans l'Etat.

Un cabinet, tout comité qu'il est d'une assemblée législative, se trouve revêtu de pouvoirs que jamais (...) une assemblée n'aurait osé déléguer à un comité. Ce comité peut dissoudre l'assemblée qui l'a nommé¹ ; il a un *veto* suspensif et, quoique nommé par un parlement, il peut faire appel à un autre. Il est vrai que, théoriquement, le pouvoir de dissoudre le parlement est un privilège du souverain ; et l'on doute encore si dans tous les cas le souverain est tenu de dissoudre le Parlement quand le Cabinet le lui demande. Mais à part ces circonstances de détail et d'exception qui font doute, le Cabinet qui a été choisi par une Chambre des Communes peut faire appel à la Chambre des communes qui lui succède. Ainsi, le comité principal d'une législature peut dissoudre (...) la législature elle-même. Le système anglais ne consiste donc point dans l'absorption du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, il consiste en leur fusion. Ou bien le cabinet fait la loi et l'exécute, ou bien il peut dissoudre la chambre. C'est une créature qui a le pouvoir d'anéantir ses créateurs ; c'est un pouvoir exécutif qui peut anéantir la législature tout aussi bien qu'un pouvoir exécutif que la législature a choisi ; et quoique tenant d'elle son origine, il peut exercer sur elle une action destructive.

Cette fusion du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif peut sembler à ceux qui n'y ont pas suffisamment réfléchi beaucoup trop simple et trop mesquine pour expliquer le mécanisme latent et l'efficacité secrète de la Constitution britannique ; mais on n'en peut apprécier l'importance réelle qu'en observant quelques uns de ses effets principaux et en comparant ce système avec le grand système rival

¹ N.B.: Le droit positif du Royaume-Uni a changé sur ce point avec le Fixed Term Parliaments Act 2011 qui a considérablement modifié l'exercice du droit de dissolution (v. A. Le Divellec, « Un tournant de la culture constitutionnelle britannique : le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* et l'amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni », *Jus Politicum*, n°7, mars 2012 (disponible sur <http://www.juspoliticum.com/Un-tournant-de-la-culture.html>)).

dont la marche semble, si l'on n'y prend garde, destinée à devancer la sienne dans le monde. Ce rival, c'est le système présidentiel. Le trait caractéristique de ce dernier, c'est que le président y est élu par le peuple d'une certaine manière et la chambre des représentants d'une autre façon. C'est l'indépendance mutuelle du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif qui est la qualité distinctive du gouvernement présidentiel, tandis qu'au contraire la fusion et la combinaison de ces pouvoirs sert de principe au gouvernement de cabinet.

Et d'abord, comparons ces deux gouvernements en temps calme. À une époque civilisée, les besoins d'administration exigent qu'on fasse continuellement des lois. Un des objets principaux de la législation, c'est l'assiette des impôts. Les dépenses d'un gouvernement civilisé varient sans cesse ; elles doivent varier si le gouvernement fait son devoir. [...] si les personnes chargées de prévoir tous ces besoins ne sont pas celles qui font les lois, il y aura antagonisme entre elles et les autres. Ceux qui devront arrêter le montant des taxes, seront certainement en conflit avec ceux qui en réclameront l'établissement. Il y aura paralysie dans l'action du pouvoir exécutif faute de lois nécessaires, et erreur dans celle de la législature faute de responsabilité ; l'exécutif n'est plus digne de ce nom du moment qu'il ne peut exécuter ce qu'il décide ; la législature, de son côté, est démoralisée par son indépendance même, qui lui permet de prendre certaines décisions capables de neutraliser celles du pouvoir rival.

En Amérique, on a si bien reconnu cette difficulté qu'un trait d'union s'est formé entre la législature et le pouvoir exécutif. Quand le secrétaire du trésor du gouvernement fédéral a besoin d'une taxe, il consulte à ce sujet le président du comité financier du Congrès. Il ne peut se rendre lui-même au Congrès et proposer l'établissement de la taxe qui lui est nécessaire, il ne peut qu'écrire une lettre et l'envoyer. Mais il fait en sorte que le président du comité financier soit un partisan de cette taxe ; au moyen de ce président, il essaye d'amener le comité à le recommander ; et par l'entremise du comité, il s'efforce d'obtenir que la chambre adopte la taxe qu'il désire. Une semblable chaîne d'intermédiaires est exposée à mainte solution de continuité ; elle peut suffire pour une taxe isolée, dans une circonstance heureuse ; mais elle résistera difficilement dans le cas d'un budget compliqué. Et sans parler des temps de guerre ou de rébellion, puisque nous comparons maintenant le système du cabinet et le système présidentiel en temps de calme, que sera-ce au moment des crises financières ?

Jamais deux intelligences même d'élite ne sont tombées d'accord sur un budget. [...] Des rapports [aigres] doivent nécessairement exister entre le chef d'un comité financier choisi par la législature et un ministre des finances choisi par l'exécutif. Ils ne peuvent manquer d'entrer en conflit, et le résultat de ce conflit ne peut certainement profiter à aucun d'eux. Et quand les taxes ne produisent pas autant qu'on en attendait, qui donc est responsable ? Peut-être le secrétaire du trésor n'a pu gagner le président du comité par la persuasion ; peut-être celui-ci n'a pu persuader l'assemblée. Qui donc faudra-t-il punir, qui donc écarter quand on se trouve à court de finances ? Il n'y a personne à blâmer qu'une législature, réunion nombreuse de personnes diverses qu'il est difficile de punir et qui sont armées elles-mêmes du droit de punir.

La partie financière d'une administration n'est pas la seule qui à une époque civilisée ait besoin d'être constamment aidée et accompagnée d'une législation pour remplir sa tâche. Toutes les parties de l'administration en sont là. En Angleterre, à un moment grave, le cabinet peut forcer la main à la législature par la menace de donner sa démission ou par celle de la dissolution ; mais aucun de ces deux moyens n'est praticable dans un gouvernement présidentiel. Là, une législature ne peut pas être dissoute par l'exécutif, elle n'a point à appréhender une démission, car ce n'est pas elle qui est chargée de trouver un successeur au démissionnaire. Ainsi, quand une différence d'opinion vient à surgir entre eux, le pouvoir législatif est obligé de combattre l'exécutif et l'exécutif est obligé de combattre le législatif ; et la lutte doit durer probablement jusqu'au jour où expirent leurs fonctions respectives. [...]

Les gouvernements de cabinet sont les éducateurs des peuples ; les gouvernements présidentiels ne le sont pas et, de plus, ils peuvent les corrompre. [...] La chute ou la conservation d'un gouvernement (en Angleterre) se décide par les débats suivis d'un scrutin dans le Parlement, et l'opinion du dehors dont les arrêts y pénètrent d'une manière secrète a sur le scrutin une influence considérable. [...] Sous un gouvernement présidentiel, un peuple n'a qu'au moment des élections sa part d'influence ; en tout autre temps, n'ayant pas le moyen de voter, il n'a aucune force jusqu'à ce que le jour du vote le rende maître absolu du nouveau. Rien n'excite un tel peuple à se former une opinion ou une éducation, comme il le ferait sous un gouvernement de cabinet. Sans doute sa législature est un théâtre pour les débats ; mais ces débats sont comme des prologues non suivis de pièces ; ils n'amènent aucun dénouement, car on ne peut changer l'administration ; le pouvoir n'étant point à la disposition de la législature, nul ne prête attention aux débats législatifs. L'exécutif, ce grand centre du pouvoir et des emplois, demeure inébranlable. On ne peut le changer dans tous les cas. [...]

On pourrait croire que les discussions de la presse suppléent aux défauts de la Constitution [...]. Mais il y a pour l'action de la presse une difficulté non moins accablante que pour celle de la législature ; elle ne peut rien faire. Impossible de déplacer l'administration, car l'exécutif ayant été élu pour un certain nombre d'années doit durer tout le temps. [...]

Après avoir dit que la division du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans les gouvernements présidentiels affaiblit le pouvoir législatif, il peut sembler contradictoire de dire que cette division affaiblit aussi l'exécutif. Mais il n'y a là rien de contradictoire. Cette division ôte au gouvernement toute sa force d'agrégation, toute la force qu'a l'ensemble de la souveraineté ; donc elle en affaiblit les deux moitiés. Que l'exécutif en soit affaibli, rien n'est plus évident. En Angleterre, un cabinet solide obtient le concours de la législature dans tous les actes qui ont pour but de faciliter l'action administrative ; il est lui-même, pour ainsi dire, la législature. Mais un président peut être entravé par le pouvoir législatif, et il l'est presque inévitablement. La tendance naturelle des membres de toute législature est d'imposer leur personnalité. [...] Ils veulent surtout laisser trace de leur activité propre dans les affaires publiques. Toutes ces causes diverses les engagent dans une opposition contre l'exécutif. [...] Le Congrès et les comités du Congrès mettaient obstacle à l'exercice du pouvoir exécutif toutes les fois que la pression du sentiment public ne les tenait pas en arrêt ou en respect.

Non seulement le système présidentiel suscite au pouvoir exécutif l'antagonisme du pouvoir législatif et l'affaiblit d'autant, mais il l'affaiblit encore en diminuant sa valeur intrinsèque. [...] On a beaucoup blâmé les législateurs américains du siècle dernier, de n'avoir pas permis aux ministres du Président d'être membres du Congrès ; mais eu égard à leur point de vue, cette décision marquait de la prévoyance et de la sagesse. Ils voulaient maintenir une séparation absolue entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; ils croyaient que c'était nécessaire à l'existence d'une bonne constitution [...]. Et pour bien maintenir une telle séparation, il faut nécessairement exclure de l'assemblée législative les ministres du président. S'ils n'en sont pas exclus, ils deviennent l'exécutif et éclipsent le président lui-même. Une chambre législative est avide et ambitieuse ; elle empiète autant qu'elle peut sur les autres pouvoirs et leur fait le moins de concessions qu'il lui est possible [...] ; la faculté de faire les lois, qui en matière de gouvernement, est la plus compréhensive de toutes, lui sert d'instrument ; elle s'emparera de l'administration s'il lui est possible de le faire. Par conséquent, d'après leur principe, les fondateurs des Etats-Unis ont eu raison d'interdire aux ministres l'entrée du Congrès.

Mais quoique cette exclusion, soit indispensable au système de gouvernement présidentiel, elle n'en est pas moins un grand mal. Elle entraîne la dégradation de la vie publique. Un membre de la législature doit avoir un autre horizon que le plaisir de prononcer quelques discours [...]. Les membres d'un parlement, s'ils sont exclus des affaires publiques, ne peuvent entrer en ligne de comparaison ni, à plus forte raison, marcher de pair avec les membres d'un parlement quand ceux-ci ne peuvent être appelés au maniement de l'administration. Par sa nature, le gouvernement présidentiel divise la vie politique en deux moitiés distinctes, l'une purement exécutive, l'autre purement législative. [...]

Le gouvernement américain se vante d'être le gouvernement du peuple souverain ; mais quand arrive une crise soudaine, circonstance dans laquelle l'usage de la souveraineté devient surtout nécessaire, on ne sait où trouver le peuple souverain. Il y a un congrès élu pour une période fixe, qui peut être divisée en fractions déterminées, dont on ne peut ni hâter ni retarder la durée ; il y a un président choisi aussi pour un laps de temps fixe, et inamovible pendant tout ce temps là ; tous les arrangements sont prévus d'une manière déterminée. Rien d'élastique dans tout cela ; tout, au contraire, est rigoureusement spécifié et daté. Quoi qu'il advienne, on ne peut rien précipiter, rien proroger. C'est un gouvernement commandé d'avance, et, qu'il convienne ou non, qu'il marche bien ou mal, qu'il remplisse ou non les conditions voulues, la loi oblige à le conserver. (...)

La Chambre des Communes

C'est la fonction électorale qui est maintenant la plus importante de toutes les fonctions exercées par la Chambre des Communes. (...)

La seconde fonction de la Chambre des Communes, c'est de servir d'interprète au pays. Elle exprime les idées du peuple anglais sur toutes les questions qui passent sous ses yeux. (...)

La troisième fonction est ce que je nommerai la fonction éducatrice. (...) Un grand conseil formé d'hommes considérables et dont les délibérations sont publiques, ne peut exister dans une nation, sans influencer les

idées de cette nation. Son devoir est de les modifier en bien ; son devoir est d'apprendre au pays ce qu'il ne sait pas. (...)

En quatrième lieu, la Chambre des Communes a mission de donner des informations. (...) Jadis, la Chambre des Communes devait apprendre au souverain ce dont on avait à se plaindre. Elle exposait devant lui les griefs et les récriminations des particuliers. Depuis qu'on publie les débats du Parlement, la Chambre fait connaître les mêmes griefs et les mêmes récriminations au peuple qui est le souverain d'aujourd'hui. La nation a pour le moins autant besoin d'être éclairée que le roi en avait besoin autrefois.

Enfin, il y a encore la fonction législative dont il serait puéril de nier l'importance, mais dont l'importance, à mon sens, n'est certes pas aussi grande que celle de la fonction qui embrasse le gouvernement général ou bien encore la fonction qui fait du Parlement un foyer d'éducation politique pour le pays (...)

Quelques personnes croiront peut-être que j'aurais dû ajouter, comme sixième fonction de la Chambre des Communes, la fonction financière. Il m'est impossible, en thèse générale et en négligeant le détail des fonctions, d'attribuer à la Chambre des Communes une fonction spéciale qui, ayant trait aux affaires de finances, se distinguerait de celle qui embrasse les autres œuvres législatives. Quand elle s'occupe des finances comme du reste, la Chambre a pour but de gouverner et de gouverner au moyen du cabinet. (...)

D'après l'analyse de ces fonctions diverses, on peut conclure que c'est la Chambre des communes qui gouverne. (...) On dira que la Chambre des communes ne gouverne point, qu'elle se borne à choisir les gouvernants. Mais, enfin, il faut bien qu'elle ait une vertu propre pour arriver à ce résultat (...).

DOCUMENT 2. – Woodrow WILSON, *Le gouvernement congressionnel*, 1883, trad. fr. 1900 (extraits)

« Le contraste le plus frappant dans la politique moderne, c'est celui qui existe [...] entre le gouvernement congressionnel et le gouvernement parlementaire. Le gouvernement congressionnel, c'est le gouvernement par les Comités ; le gouvernement parlementaire, c'est le gouvernement par un Cabinet de ministres responsables. Ce sont les deux types principaux qui se présentent aujourd'hui l'étude des publicistes : le premier type, c'est l'administration par des agents exécutifs à moitié indépendants qui obéissent aux ordres d'une législature, vis-à-vis de laquelle ils ne sont pas responsables ; le second, c'est l'administration par des agents exécutifs qui sont les leaders reconnus et les serviteurs responsables d'une législature virtuellement souveraine en toutes choses. [...]

En vérité, il est bien évident que si le pouvoir fédéral n'est pas tout à fait irresponsable, c'est le judiciaire fédéral qui est le seul balancier effectif du système tout entier. [...] C'est la parole de la Cour suprême qui doit maintenir ou faire tomber toute législation, aussi longtemps que la loi sera respectée. Mais il y a au moins une vaste province de juridiction dans laquelle la Cour suprême, en dépit des invitations qui lui ont été adressées et bien qu'elle eût peut-être le droit de se l'approprier, a néanmoins refusé d'entrer. [...]

Le déclin observé dans le caractère des Présidents n'est pas la cause, mais seulement la manifestation corollaire de ce déclin du prestige de la charge présidentielle. Cette haute charge a déchu de son premier état de dignité, parce que son pouvoir a décru ; et son pouvoir a décru, parce que le pouvoir du Congrès est devenu prééminent. [...]

De très bonne heure, il [le Congrès] se divisa en comités permanents qu'il pourvut de privilèges étendus et bien déterminés d'initiatives et de contrôles législatifs, et se mit, par leur intermédiaire, à administrer le gouvernement. [...] En conséquence, il est entré de plus en plus dans les détails de l'administration, jusqu'à ce qu'il ait pris virtuellement en ses mains tous les pouvoirs substantiels du gouvernement. Il ne domine pas le Président lui-même, mais il fait des secrétaires ses humbles serviteurs. [...]

Mais si les chefs des départements exécutifs ne sont plus simplement les conseillers du Président, s'ils sont devenus, dans un sens très réel, membres de l'Exécutif, leur pouvoir directeur dans la conduite des affaires, au lieu d'augmenter, a constamment diminué ; c'est que, [...] le Congrès étendait sa propre sphère d'activité, prenait l'habitude de tout examiner et de tout gouverner. [...]

Si le Congrès avait quelques leaders d'autorité dont l'image fût bien nette et très célèbre aux yeux du monde, qui puissent représenter la législature nationale [...] alors il serait possible, pour la majorité de la nation, de suivre la marche de la législation. [...] Presque tous ceux, je suppose, qui aujourd'hui même, prêtent quelque attention à la politique de la Grande-Bretagne [...] pensent à M. Gladstone et ses collègues plutôt qu'à la Chambre des Communes, dont ils sont les serviteurs. [...]

Au contraire, il n'y a pas de ministre ou de ministère illustre pour représenter dans la pensée populaire la volonté et l'existence du Congrès. Le "speaker" de la Chambre des représentants se rapproche beaucoup de la qualité de "leader" ; mais sa volonté, comme pouvoir impératif et créateur en législation, ne va pas beaucoup au-delà de la nomination des comités qui doivent diriger la Chambre et faire son travail. [...]

Les leaders de la Chambre sont les présidents des principaux comités permanents. En vérité, pour être absolument exact, la Chambre a autant de "leaders" qu'il y a de sujets de législation ; car il y a autant de comités permanents qu'il y a de classes principales de législation ; [...] car les Présidents des Comités permanents ne constituent pas un corps coopératif comme un ministère. [...]

Le pouvoir n'est concentré nulle part ; il est plutôt, à dessein et de propos délibéré, éparpillé parmi plusieurs petits chefs. Il est divisé, pour ainsi dire, en quarante-sept seigneuries, dans chacune desquelles un comité permanent est la cour des barons et son président le seigneur. [...]

Je sais bien que ce plan de distribution du pouvoir et de désintégration de l'autorité paraît à quelques-uns une combinaison excellente, qui nous permet d'échapper au danger "du pouvoir d'un seul" et à une concentration fâcheuse des fonctions. [...]

Il semble évident cependant, [...] que [...] plus le pouvoir est divisé, plus il devient irresponsable. [...] Dans la Chambre des Communes anglaise, les fonctions et les privilèges de nos comités permanents sont tous concentrés dans les mains du Ministère qui a, en outre, des privilèges de direction (Leadership) que nos Comités eux-mêmes ne possèdent pas ; il en résulte que ces fonctions et privilèges entraînent une entière responsabilité en même temps qu'un grand pouvoir [...].

C'est donc un fait de la plus sérieuse importance que notre système de gouvernement congressionnel n'offre aucun moyen semblable de contrôler la législation. Hors du Congrès, l'organisation des partis est très bien déterminée et tangible ; [...] mais à l'intérieur du Congrès, elle est obscure et n'est pas tangible. Nos partis dirigent leurs adhérents avec la plus stricte discipline dans le but d'enlever les sièges, mais leur discipline est molle et flottante dans leurs fonctions de législateurs. [...]

Le Sénat a les mêmes défauts radicaux d'organisation qui font la faiblesse de la Chambre [...]. Notre Exécutif, comme les Pouvoirs exécutifs de France et d'Angleterre, est choisi par une assemblée représentative et délibérante ; mais, en Angleterre et en France, l'élection est contrôlée par une chambre législative permanente, tandis qu'ici elle est contrôlée par une assemblée choisie dans ce but et qui disparaît dès que ce but est atteint. [...]

L'élection virtuelle du cabinet, qui est le véritable Exécutif, ou au moins du Premier ministre, chef de l'Exécutif, par la Chambre des Communes, en Angleterre, nous fournit plutôt un contraste qu'un parallèle à l'élection de notre premier magistrat, chef de l'exécutif, par une assemblée délibérante, représentative, à cause de la différence des fonctions et du droit de rester en fonctions entre nos Présidents et les premiers ministres anglais. [...]

Si la Chambre et le Sénat sont d'un parti, et le Président avec ses ministres de l'autre, on peut à peine dire que son parti est au pouvoir, car il ne lui reste que le droit de veto pour empêcher ou retarder certaines mesures. [...]

Il est, en même temps, évident que le Congrès n'a que des moyens très limités et très insuffisants pour contrôler et surveiller minutieusement les départements comme il voudrait le faire. [...] Les Comités commandent, mais ils ne peuvent pas surveiller l'exécution de leurs ordres. Les Secrétaires ne sont pas assez libres pour avoir une politique indépendante, mais ils le sont assez pour être de médiocres serviteurs, parce que le Congrès ne peut les gouverner. [...] Le Congrès devient rapidement le Corps chargé de gouverner la nation, et cependant, le seul pouvoir qu'il possède parfaitement, c'est un pouvoir qui n'est qu'une partie du gouvernement, le pouvoir de faire les lois. La législation n'est que l'huile du gouvernement. [...] Ce curieux éparpillement des fonctions et la création d'un mécanisme de gouvernement fragile [est] le résultat de la séparation complète entre la législature et l'Exécutif, séparation qui est chez nous particulièrement et essentiellement constitutionnelle [...].

"La Constitution anglaise, en un mot", a dit notre fin critique anglais [Bagehot, *The English Constitution*, 1867, p. 296], "a pour principe de choisir une seule autorité souveraine et de la rendre bonne ; le principe de la Constitution américaine, c'est d'avoir plusieurs autorités souveraines, dans l'espoir que leur nombre compensera leur infériorité. [...] Les Américains vantent maintenant leurs institutions [...]. Mais s'ils n'avaient point le génie de la politique, s'ils n'avaient dans leurs actes une modération très curieuse [...], s'ils n'avaient pas pour la loi un respect que n'a jamais montré un autre grand peuple [...], la multiplicité des autorités créées par la Constitution américaine aurait, depuis longtemps, causé la ruine de cette Constitution." »

Document 3 - Baron de Vitrolles, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Dentu, 1815 (extraits).

« Il faut que les ministres apportent au Roi tous les avantages possibles, tous ceux qu'il ne possède pas absolument par le droit de sa prérogative, qui ne doit jamais être compromis, et c'est pour cela qu'il faut essentiellement qu'ils soient populaires ; qu'ils associent au Gouvernement la puissance de l'opinion. Comme cette opinion s'exprime par celle de la majorité dans les chambres, et en particulier dans la chambre élective, il faut que le ministère ait toutes les conditions qui peuvent lui assurer, lui attacher, pour un temps plus long, la majorité de cette chambre. (...) »

La première condition qui doit assurer au ministère l'assentiment de la majorité est, sans contredit, que le choix des ministres ne soit pas entièrement fait sans le concours des Chambres ; c'est-à-dire que, dans ce choix qui appartient au roi seul, le souverain soit attentif à le porter sur les hommes que l'opinion de la Chambre désignerait si elle était appelée à y concourir directement, de manière qu'elle puisse s'y attacher comme étant en partie son ouvrage, et qu'ils exercent sur elle une influence personnelle, jointe à celle que leur assurent d'avance leurs liaisons avec les hommes qui ont une puissance morale par leur considération, leurs talents et leur mérite.

« le choix du Roi deviendrait à peu près illusoire, si les nouveaux ministres n'avaient la presque certitude d'attacher la majorité ; on retomberait alors dans l'inconvénient même qui avait rendu nécessaire le renvoi de leurs prédécesseurs. (...) »

Il est difficile d'imaginer comment les ministres pourraient [se] passer [de la confiance initiale de la majorité] dans toute la suite de leur conduite vis-à-vis des chambres. Comment pourraient-ils, sans *un lien de confiance et d'intérêt déjà établi*, obtenir l'influence qu'ils doivent exercer dans toutes les occasions, surtout dans des circonstances plus difficiles, où ils doivent plutôt diriger l'opinion que lui obéir ? (...) »

Ainsi, lorsque le Roi est dans l'intention de choisir de nouveaux ministres, il porte ses vues sur une seule personne, et c'est toujours sur celle qui exerce immédiatement sur les chambres une plus grande influence, celle qui peut rassembler autour d'elle par ses liaisons politiques les chefs les plus importants : car, avant tout, il faut s'assurer la majorité dans la chambre ...

(...) pour établir l'union dont ils attendent toute leur force, les ministres doivent, avant d'accepter, convenir des principes généraux qu'ils adopteront comme bases de leur administration ; ils tracent, pour ainsi dire, à grands traits la direction politique qu'ils s'engagent à suivre, et à laquelle se rattachent tous leurs actes administratifs. (...) »

On n'a donc pas tout embrassé et tout compris, quand on n'a vu dans ce gouvernement que la création de trois pouvoirs qui concourent à la formation des lois et à l'établissement de l'impôt. Il est d'autres institutions absolument nécessaires pour le compléter et le rendre applicable au gouvernement de l'Etat ; et la principale de ces institutions est celle du ministère.

On peut affirmer qu'on ne saurait parvenir à établir un gouvernement solide que par la division de la Chambre en deux partis distincts et bien déterminé ; (...) La formation de partis fixes dans une assemblée est surtout nécessaire aux ministres. En effet, comment pourraient-ils suivre une marche systématique, employer des moyens uniformes, s'ils n'étaient jamais sûrs de s'appuyer sur une majorité constante et qui leur soit attachée par l'esprit de parti ; si continuellement entraînés dans les mouvements orageux d'une assemblée délibérante, ils étaient tantôt appuyés de tout son assentiment, et tantôt entièrement

abandonnés (...) ? Aussi, dans les pays les plus exercés aux assemblées politiques, on a bien senti que le parti indépendant, qui paraît, au premier coup d'œil, le seul raisonnable, n'a presque jamais servi qu'à entraver la marche des affaires, à donner de la faiblesse et de l'incertitude (...). Les indépendants n'ont jamais obtenu dans les assemblées ni influence, ni considération ».

Document 4 - J. Russell, *Essai sur le gouvernement et la Constitution britanniques depuis le règne de Henri VII jusqu'à l'époque actuelle*, 1823, trad. fr., Dentu, 1865, extraits des pp. 109-119.

« (...) Les auteurs qui ont écrit sur cette matière ont distingué trois pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. Ces pouvoirs devraient être séparés, affirment-ils. Mais en fait, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif n'ont jamais été et ne peuvent être entièrement séparés. Le pouvoir judiciaire qui, s'il est exercé convenablement, consiste en l'application sans libre arbitre de règles ou de lois générales à des cas particuliers, peut être détaché des autres, et nous avons déjà vu que, dans la Constitution anglaise, on avait eu la sagesse de l'en détacher. (...)

Les deux autres pouvoirs sont, à proprement parler, le pouvoir exécutif et le pouvoir délibératif. L'expression de pouvoir législatif n'embrasse en réalité que l'autorité nécessaire pour faire des lois ; or, dans aucun pays que je sache, cette autorité n'a été totalement séparée du pouvoir exécutif. Dans toutes les constitutions, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ont l'un sur l'autre une influence continuelle et réciproque. C'est le Parlement, composé du Roi, des Lords, et des Communes qui est le dépositaire de la souveraineté nationale ; les deux chambres du Parlement composent le grand conseil du Roi, toutes les fois que le Roi est appelé à exercer sa prérogative par un acte, le Parlement a le privilège de lui donner son avis. Néanmoins, l'exercice du gouvernement exécutif appartenant au Roi, si le Parlement n'intervient pas dans l'un de ses actes, l'ordre du Roi suffit. Mais en ce qui concerne la législation, l'accord du Roi et des deux chambres peut seul valider une mesure.

Les trois éléments du pouvoir législatif établissent ce qu'on a appelé la balance de la Constitution ; il aurait été plus juste de les comparer à ce qu'on nomme, en mécanique, une combinaison de forces, car leurs mouvements réunis déterminent la direction de l'ensemble. (...)

La préoccupation la plus importante qu'on puisse avoir ensuite en constituant un Etat, c'est de mettre en des mains dignes de l'exercer, le pouvoir de négocier les traités, de décider des relations étrangères, de diriger en même temps l'opération des flottes et des armées, bref, tout ce qu'on nomme le pouvoir exécutif. En général on a employé deux moyens dans ce but.

Le premier moyen consiste à revêtir de tous ces pouvoirs une personne désignée sous le nom d'Empereur, de Sultan ou de Roi, qu'on dispense de tout contrôle. (...)

Un autre système de gouvernement, qui semble plus plausible, confie le pouvoir exécutif à un citoyen élu temporairement et soumis au contrôle du peuple. (...)

Le pouvoir exécutif, en Angleterre, se trouve nominalelement aux mains d'un souverain héréditaire. Les attributions de la royauté sont précisées par la loi ; ce qui leur donne moins de facilité d'abus que n'en aurait une autre autorité extraordinaire inconnue dans notre système constitutionnel. (...)

C'est une maxime constitutionnelle que le Roi ne peut agir sans prendre l'avis de ses conseillers responsables ; et on porte si loin l'application de cette maxime, qu'un ordre d'incarcération donné par le Roi, source de toute justice, fut regardé comme nul parce qu'aucun ministre responsable ne l'avait contresigné.

Cette doctrine de la responsabilité ministérielle amène pour résultat que les ministres doivent jouir de la confiance des Communes, autrement leurs mesures rencontreraient des obstacles, leurs promesses n'auraient aucune créance, et, se voyant toujours entravés dans leur marche, ils s'efforceraient de renverser la Constitution. C'est ce qui arriva sous Charles I^{er} et sous Charles II. Il n'y avait qu'un moyen de prévenir de retour de cet abus. C'était d'accorder au Roi un revenu si limité qu'il fût sans cesse obligé d'assembler son Parlement pour fournir aux dépenses ordinaires du gouvernement. Sur ce point qui était

plus important que toutes les clauses du Bill des Droits, il y eut un débat très vif dans la Chambre des Communes à l'époque de la Révolution. (...)

Cet arrangement mit pour toujours la Couronne sous la dépendance du Parlement. Sans lui donner le moindre avis, et simplement en manifestant l'intention de supprimer les subsides, le Parlement peut bouleverser les projets du Souverain, et rendre obligatoire la démission des ministres. La Chambre des Communes contrôle ainsi de la façon la plus sûre et la plus efficace les actes du magistrat suprême. Toutes les grandes luttes depuis Guillaume III ont eu pour théâtre la Chambre des Communes. Quand des ambitieux se sont produits, au lieu de chercher, suivant la diversité de leurs idées, à détruire la royauté ou bien à se débarrasser du Parlement, ils ont essayé d'entrer dans le conseil du Roi en obtenant d'abord la faveur des Communes, ou bien encore ils ont tenté de servir les intérêts particuliers de la Couronne en corrompant, en empoisonnant la source d'où dérivait leur propre autorité (...) ».

Document 5 - L.-A. PREVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Paris, 1868 (extraits)

- p 92-94 : « Il est, en effet, indispensable qu'en cas de dissentiment entre les pouvoirs publics, le dernier mot reste à l'un d'eux. (...) L'influence prépondérante (ou, si l'on veut, *le dernier mot* en cas de conflit) étant ainsi réservé à l'Assemblée populaire avec l'unique restriction du droit de dissolution attribué au pouvoir exécutif.

- p 99 : (...) dans le gouvernement parlementaire, tout désaccord sérieux entre le ministère et la majorité doit entraîner la chute immédiate du ministère et son remplacement par les chefs de la majorité nouvelle.

Cette condition absolue pour l'existence d'un ministère de vivre en bonne intelligence avec la majorité est, en effet, le principal ressort du gouvernement parlementaire, et c'est le troisième et le plus puissant moyen d'action que le Parlement possède sur la direction des affaires publiques. Le vote du budget et le vote des lois sont des moyens très-efficaces, mais beaucoup moins directs que le pouvoir de renouveler le ministère, et nous savons aujourd'hui que (p. 100) sans ce pouvoir, implicitement ou explicitement conféré aux assemblées les deux autres droits peuvent dans la pratique devenir presque inutiles. (...)

- p 101 : Un ministère présent aux chambres, homogène, responsable, amovible surtout, voilà donc l'instrument le plus indispensable du gouvernement parlementaire (...). Examinons rapidement quels sont les moyens pratiques de mettre ce ministère dans la main du Parlement, sans lui ôter la force nécessaire pour la conduite des affaires du dedans et du dehors et pour la défense des intérêts nationaux.

Le plus souvent, dans le gouvernement parlementaire, la dépendance du ministère à l'égard de la majorité n'est pas écrite dans la loi ; on se fie pour l'établir à la force des choses, à la nécessité évidente d'une bonne intelligence entre le ministère et la majorité, au malaise moral qu'éprouverait un cabinet impopulaire à rester debout [p 102] au milieu d'une Chambre hostile, enfin, comme ressource suprême, à ces votes formels de manque de confiance qui équivalent pour un cabinet à une mise en demeure de se retirer. On a vu cependant comment tous ces moyens indirects de mettre le ministère dans la main de la majorité pouvaient échouer à défaut d'une loi précise, et le funeste exemple de 1830 et des derniers moments de notre seconde république est présent à toutes les mémoires. Il y aurait donc lieu d'examiner s'il ne conviendrait pas de remettre directement à la Chambre élective la désignation formelle d'un Président du Conseil qui, une fois élu, choisirait librement ses collègues, et qui serait investi par cette élection d'une bien plus grande autorité que par le passé, soit auprès d'un souverain constitutionnel, soit auprès du Président de la république, soit enfin sur ses collègues eux-mêmes. Cette élection du Président du conseil serait naturellement valable pour un temps indéterminé c'est-à-dire jusqu'à la démission de ce chef de cabinet ou jusqu'à ce que la Chambre crût nécessaire [p 103], à défaut de cette démission, de procéder à une élection nouvelle. On pourrait décider, par exemple, que, sur la demande du tiers de ses membres, la Chambre serait tenue soit d'élire un successeur au Président du conseil, soit de le confirmer dans ses fonctions par un nouveau vote, qui n'aurait alors pour effet que de retremper son autorité. Notre Président du conseil deviendrait ainsi, dans toute la force du terme, un véritable leader de la Chambre, mais sa situation aurait la netteté qui convient à l'esprit français et serait mieux déterminée qu'en Angleterre.

- p 147 : En résumé, l'écueil principal du gouvernement parlementaire, tel que nous l'avons décrit..., c'est la tyrannie d'une majorité législative qui aurait cessé pendant le cours d'une législature d'être en communauté d'opinion avec la majorité des citoyens. (...) Ce mal n'a qu'un remède : c'est l'usage du droit de dissolution par lequel les citoyens sont convoqués dans leurs comices.... Le droit de dissolution ne peut être ici d'aucun secours, s'il est seulement entre les mains du cabinet, puisqu'on ne [p 148] peut ni exiger ni supposer que ce cabinet en fasse usage contre ses partisans et contre lui-même. Par le même motif, le droit de dissolution serait ici d'un

secours insuffisant dans les mains d'un Président de la République, puisque ce président appartient nécessairement à un parti, tout comme s'il était premier ministre. Il faudrait donc imaginer un spectateur désintéressé de ce conflit....

- p 148 : Il y aurait donc dans la monarchie constitutionnelle, telle que nous la concevons, deux sortes de dissolutions : 1° la dissolution prononcée par un cabinet ayant perdu la majorité ou n'ayant qu'une majorité insuffisante, et désirant de son [p 149] plein gré se retremper dans l'opinion ; 2° la dissolution que j'appellerais proprement royale, prononcée par le souverain dans la plénitude de son pouvoir et sans le concours des ministres, pour appeler la nation à confirmer ou à détruire une majorité et un cabinet, soupçonnés de ne plus représenter le sentiment général. (...)

Nous avons défini aussi nettement que nous l'avons pu le rôle du souverain constitutionnel dans notre Etat démocratique et libre, et, comme [p 150] il nous paraît nécessaire au bien public que ce rôle soit rempli et qu'un roi seul peut le remplir, nous avons donné, pour cette principale raison, la préférence à la monarchie constitutionnelle sur la république. Investi de cette unique prérogative, chargé de cette seule tâche, ce noble gardien de la liberté générale peut, en outre, exercer sur la société tout entière une salubre influence. On doit le trouver à la tête de tout ce qui se fait de bien et de beau, en dehors des luttes de la politique ; (...) Qu'on joigne cette haute fonction sociale à ce contrôle exclusif et suprême que nous réservons au souverain constitutionnel sur les relations du pouvoir parlementaire avec la nation, et l'on reconnaîtra que cette situation [p 151] peut suffire à l'ambition la plus exigeante (...) Et pourtant la nature humaine est sujette à tant d'erreurs et capable d'un si aveugle orgueil, qu'il est difficile de rencontrer un homme qui accepte sans arrière-pensée ce grand rôle, et qui résiste à la tentation mesquine de se faire lui-même le chef d'un de ces partis qu'il doit seulement observer et contenir. Devenir soi-même une sorte de premier ministre perpétuel et inamovible, et disputer aux cabinets et au Parlement des lambeaux de pouvoir, voilà (qui le croirait ?) la triste ambition de certains rois constitutionnels qui, selon la parole du poète, aspire à descendre. La difficulté à trouver un bon roi constitutionnel n'est guère moindre que la difficulté à s'en passer.

Document 6 – A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* (1896), éditions Panthéon-Assas, 2001, extraits, pp. 152-159.

« Le gouvernement parlementaire, que les Anglais appellent le plus souvent *gouvernement de cabinet*, suppose tout d'abord le gouvernement représentatif, dont il est une variété. Il suppose aussi la séparation juridique du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, qui sont conférés à des titulaires distincts et indépendants. Le pouvoir exécutif, avec toutes ses prérogatives, est conféré à un chef, monarque ou président de la République, au nom et par l'ordre duquel se font tous les actes qui constituent l'exercice de ce pouvoir. Mais tous ces actes, ou du moins les plus importants, doivent être préalablement délibérés et décidés par les ministres, statuant en corps et comme conseil délibérant. D'autre part, le titulaire du pouvoir exécutif a bien le droit formel et apparent de nommer et de révoquer ces ministres ; mais son pouvoir effectif, quant à leur choix, est singulièrement restreint par une série de règles et de conditions auxquelles doit satisfaire le ministère, et qui constituent l'essence même du gouvernement parlementaire. Elles se ramènent à trois principales.

1° Les ministres doivent être pris dans le parti qui réunit la majorité dans le Parlement, ou tout au moins dans la Chambre populaire, dans la Chambre des députés, lorsqu'il y en a deux. C'est une conséquence nécessaire de ce qu'ils sont responsables de tous leurs actes devant cette Chambre, comme on le verra plus loin. De plus, bien que ce ne soit ni une règle légale, ni même une condition observée, il est dans la logique du système que les ministres soient eux-mêmes membres du Parlement, unissant ainsi les fonctions législatives à celles d'agents supérieurs du pouvoir exécutif. Ce sont, par suite, naturellement et ordinairement les chefs de la majorité dans les Chambres, et spécialement dans la Chambre des députés, qui sont appelés au ministère.

On a même, de nos jours, présenté souvent cette désignation des ministres comme une véritable élection, quoique non en forme, par la Chambre populaire. Celui qui a proposé le premier cette idée est, je crois, M. Bagehot (...).

Mais c'est là très certainement une erreur juridique, une exagération de langage. La Chambre n'élit pas le Cabinet qui, en droit, ne tient ses pouvoirs que du chef de l'Etat. Tout au plus a-t-elle à cet égard un droit de présentation indirecte et tacite ; ou plutôt, elle ne désigne les ministres ni par élection ni

par représentation, elle les désigne par un mode qui n'a rien de juridique, par voie de sélection naturelle. Lorsque les partis sont vraiment disciplinés et organisés dans la Chambre et que l'un d'eux y a conquis une majorité certaine, le chef de l'Etat ne peut constituer un Cabinet viable qu'en appelant au ministère les chefs de la majorité. Le Cabinet, en effet, ne peut vivre qu'avec l'appui de la majorité, et celle-ci ne l'accordera que si le Cabinet comprend ceux qu'elle a reconnus comme ses directeurs et ses guides. Mais lorsque ce travail de sélection et d'organisation ne s'est produit que d'une manière imparfaite, lorsque la majorité est incertaine ou qu'elle n'a point d'hommes qui s'imposent à elle pour la diriger, le chef de l'Etat reprend, dans une large mesure, le libre choix des ministres. M. Bagehot le reconnaît lui-même.

2° Le Cabinet doit être *homogène*, puisqu'il agit comme corps décidant en conseil les actes gouvernementaux. Il faut qu'entre ses membres existe une unité de vues, pour qu'il puisse imprimer au gouvernement une direction ferme et sûre. Pour faciliter cette composition homogène, en fait, le chef de l'Etat ne choisit pas lui-même et directement tous les membres du ministère. Il appelle le chef de la majorité, lorsqu'il en existe un, reconnu et incontesté, ou, à défaut, l'homme qui est momentanément le plus en vue dans la majorité, et le charge de choisir les autres ministres, ses futurs collaborateurs, et de former, comme on dit, un cabinet. Ce personnage porte chez les Anglais le titre de Premier Ministre ; chez nous, celui du Président du Conseil des Ministres. Son action dirigeante ne se borne pas à cet acte initial : il est le chef naturel du ministère, présidant à ses délibérations (lorsque le chef de l'Etat n'y préside pas) ; c'est lui qui doit y coordonner l'action ; c'est aussi lui qui, d'ordinaire, parle devant les Chambres au nom du Cabinet tout entier, du moins dans notre pays.

3° Les ministres sont politiquement et solidairement responsables de la politique du gouvernement devant les Chambres, qui les contrôlent et les interrogent au besoin. Cette responsabilité est *solidaire* dès qu'il s'agit d'un acte intéressant la politique générale, c'est-à-dire que les conséquences doivent en rejaillir contre le Cabinet tout entier. C'est en corps qu'il a pris ou dû prendre la résolution dont il s'agit ; c'est aussi en corps qu'il est responsable. La responsabilité peut, au contraire, être simplement individuelle, particulière à un ministre, lorsqu'il s'agit d'un acte qui n'intéresse qu'un département ministériel déterminé, et que, par suite, le titulaire de ce département l'a seul décidé ou l'a seul proposé au chef de l'Etat en le contresignant. Mais c'est une question fort délicate que de déterminer les actes qui intéressent ou n'intéressent pas la politique générale. Chez nous l'intervention du Président du Conseil, posant ce qu'on appelle la *question de cabinet*.

Dans tous les cas, la responsabilité dont il s'agit ici est proprement et purement politique. Elle se distingue de la responsabilité pénale, plus haut examinée, et a pour sanction unique la perte du pouvoir. Le Cabinet, qui, par un vote précis, a perdu la majorité dans la Chambre populaire doit démissionner en entier. Le ministre, qui, sur une question restreinte à son département, a été également battu par la majorité, doit aussi donner sa démission. En leur refusant sa confiance, la majorité de la Chambre révoque indirectement les ministres. Ici encore il ne s'agit pas d'une révocation juridique : c'est une simple indication, donnée aux ministres d'un côté et d'autre part au chef de l'Etat. Mais en fait cette indication est un ordre.

On le voit, le gouvernement parlementaire n'admet pas la séparation tranchée du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Il ne les confond pas cependant, comme on l'a quelquefois prétendu. Il admet également entre eux une certaine pénétration réciproque. Les ministres sont bien, dans un certain sens, les représentants du Corps législatif pour l'exercice du pouvoir exécutif ; mais ils sont aussi et avant tout les agents nommés par le chef de l'Etat et ses représentants devant le Corps législatif. Il suit de là qu'ils ne sont point simplement, comme on cherche souvent à le faire admettre, les commissaires du Corps législatif ou même de la seule Chambre des députés, chargés seulement d'exécuter ses volontés. Ils doivent au contraire guider la majorité, la discipliner et la commander. C'est le seul moyen de maintenir une allure régulière et suivie au pouvoir exécutif. C'est, d'autre part, un résultat naturel : les ministres ne s'imposent véritablement au choix du pouvoir exécutif que lorsqu'ils ont acquis d'avance la qualité de chefs d'une majorité consciente. Ce rôle qui les a faits, ils ne sauraient l'abandonner lorsqu'il a plus que jamais sa raison d'être. Sous le gouvernement parlementaire, il est désirable et logique que l'initiative parlementaire soit très discrètement exercée par les membres du Parlement qui appartiennent à la majorité. La proposition des mesures importantes doit être réservée aux ministres. C'est la majorité qui les proposera par leur organe, mais avec ordre et discipline, c'est-à-dire dans les meilleures conditions.

Quant au titulaire même du pouvoir exécutif, président temporaire ou monarque héréditaire, quel rôle lui reste-t-il dans le gouvernement parlementaire ? Un rôle très grand et très utile. Ce n'est pas ce rôle cérémonial et figuratif qui paraît si important à M. Bagehot, et qui peut-être surtout conçu chez le

représentant d'une antique dynastie. Je veux parler d'une action réelle et efficace. Le pouvoir exécutif n'est pas simple figuration : il a voix au chapitre pour tous les actes du gouvernement. Cela est vrai surtout pour un Président de la République, qui tire son origine de l'élection et qui préside, comme nous le verrons, les principaux conseils des ministres. Dans tous les cas, c'est au nom du chef de l'Etat, quel qu'il soit, que se font les actes par lesquels s'exerce le pouvoir exécutif : il faut donc sa signature sur chacun d'eux. Si l'acte décidé par les ministres lui paraît impolitique ou dangereux, il ne la donnera pas sans résistance et sans observations. Sans doute, il n'ira guère jusqu'à la refuser catégoriquement ; car alors le ministère pourrait donner sa démission, et, si la politique qu'il a soutenue était approuvée par le Parlement, le chef du pouvoir exécutif devrait se soumettre, à moins qu'il ne pût user d'un moyen extrême et périlleux, qui sera indiqué un peu plus loin. Mais il discutera avec ses ministres et, plus d'une fois sa sagesse et son expérience pourront les persuader. N'étant pas responsable, il ne pourra point prendre l'initiative ni imposer sa volonté ; mais il pourra ralentir ou détourner certains courants. Entre le chef de l'Etat et ses ministres la relation, telle qu'elle se présentait d'abord avec la simple responsabilité ministérielle, est renversée dans le gouvernement parlementaire. Jadis, c'était le premier qui décidait, mais à condition d'obtenir le contreseing des seconds ; maintenant, ce sont ceux-ci qui décident, mais il faut obtenir la signature du premier. Le chef de l'Etat apparaît donc d'une façon permanente comme un élément pondérateur et modérateur ; dans les crises ministérielles il prend une autre importance encore. Lorsque la situation n'est point toute réglée d'avance par l'état des partis en présence, il devient véritablement ce grand électeur que jadis Sieyès voulait établir en France ! C'est lui qui peut alors, par un choix perspicace, rétablir le gouvernement momentanément interrompu.

Le gouvernement parlementaire comporte aussi normalement pour titulaire du pouvoir exécutif une prérogative spéciale, de la plus grande importance, qui lui permet de réagir contre une majorité de la Chambre populaire qui voudrait lui imposer un ministère et, par conséquent, une politique déterminée. C'est le droit de dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration de ses pouvoirs, et de faire appel au corps des électeurs par de nouvelles élections. (...) Avec le gouvernement parlementaire, il est naturel, légitime et presque nécessaire ; il est simplement la garantie d'une suffisante séparation des pouvoirs. Sans lui, la Chambre des députés, alors même qu'elle n'est plus soutenue par l'opinion du pays, pourrait imposer un gouvernement et annihiler l'indépendance du pouvoir exécutif. Mais, pour user du droit de dissolution (...), il faudra que le chef de l'Etat agisse comme pour tout autre acte, par l'organe d'un ministère responsable ; il faudra qu'il en trouve un qui veuille bien en prendre la responsabilité et en tenter l'aventure. (...)

Le gouvernement parlementaire, par son jeu complexe et délicat, échappe dans une large mesure à une réglementation légale. Il vit surtout d'usages, de traditions, de conventions communément acceptées. Il en d'abord ainsi dans son pays d'origine, où d'ailleurs tant de règles importantes, rentrant dans le droit public, sont simplement fixées par des précédents. La lettre des lois anglaises ignore encore l'existence du cabinet ministériel, et les ministres qui le composent, et que les convocations officielles appellent encore aujourd'hui les *serviteurs de Sa Majesté* n'ont aucun caractère légal (...). En France, le gouvernement parlementaire a vu quelques-unes de ses règles essentiellement inscrites dans la loi. Spécialement la loi constitutionnelle du 23 février 1875 est plus explicite à cet égard qu'aucune des Constitutions antérieures. Mais, par la force des choses, beaucoup de règles de ce régime manquent de détermination légale et de sanction directe. Comment obliger les ministres battus devant la Chambre à donner leur démission, et comment les empêcher de rester malgré cela en fonctions, si le chef du pouvoir exécutif ne les révoque pas ? Comment, d'autre part, obliger celui-ci à prendre des ministres dans le parti qui a la majorité au Parlement ? Le Parlement, pour faire respecter les règles du gouvernement parlementaire par les ministres et par le chef du pouvoir exécutif, ne dispose que de moyens de contrainte indirects. Ces moyens sont (...) le refus du budget annuel ; c'est aussi, en Angleterre, le refus de l'autorisation renouvelée tous les ans, nécessaire pour le maintien d'une armée permanente. Mais leur énergie même rend ces moyens difficiles à employer ; ou plutôt elle fait que la simple menace est suffisante. En Angleterre, depuis 1688, il n'a jamais été nécessaire d'en faire emploi ».

Document 7 – R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Giard, 1924, extraits.

« Qu'est-ce que le régime parlementaire ? Etablissons tout d'abord qu'il est un système d'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif. (...) Le ministère, d'une part, donne l'impulsion à la politique. Il a l'initiative des idées gouvernementales. Mais cette faculté trouve des limites : le gouvernement ne doit pas se mettre en contradiction avec la majorité parlementaire. Cette maxime, simple en apparence, ne manque

pas d'être d'une application délicate. (...) L'assemblée ne peut pas dicter sa volonté au gouvernement. Car semblable autorité briserait le régime parlementaire. L'assemblée n'a qu'un droit de critique. Mais la question se pose : comment la majorité doit-elle porter un jugement sur le ministère, si elle n'établit pas elle-même des principes positifs sur la manière de gouverner, ne serait-ce que dans les grandes lignes. (...) On peut dire que le parlement détermine la politique générale, tandis que le ministère gouverne librement au milieu de ce cadre. Mais jusqu'où la politique générale va-t-elle et jusqu'où l'indépendance de l'exécutif ? C'est là un problème (...) qui a trouvé des réponses variées, suivant les temps et les lieux. (...)

Cependant, si les deux pouvoirs ont ainsi des attributions délimitées qui s'excluent et qui doivent cependant rester en harmonie, la collision ne se fera pas attendre. Le Législatif tentera d'empiéter sur le domaine de l'exécutif, il (...) menacera de lier son adversaire jusqu'à le priver de toute liberté de mouvement. L'exécutif à son tour voudra briser les chaînes qui l'entravent et dicter souverainement la politique du pays. (...) Alors surgira le problème : comment résoudre les crises ?

Il y a d'abord une méthode fort simple. Les deux parties en présence, les députés et les ministres essaient de se convaincre ; chacun s'efforce de gagner l'adversaire à la cause qui lui semble juste. Or, pour que ce colloque soit possible, il faut naturellement que les ministres aient droit de libre parole auprès de la représentation populaire. Enfin, si la conciliation ne se fait pas, il ne reste plus qu'une solution radicale : un pouvoir supérieur intervient et prononce entre les deux parties en litige. C'est au Peuple, disons mieux : c'est aux électeurs qu'incombe cet arbitrage. Le procédé technique pour déclencher la sentence est la dissolution du parlement. L'assemblée se reconstitue par un choix nouveau. Et selon que la même majorité se reforme ou qu'il s'en compose une autre favorable au ministère, l'un des pouvoirs antérieurs est brisé, l'autre sort victorieux du combat. La concorde est ainsi rétablie. (...)

Dans ce mécanisme, le chef de l'Etat est un instrument de la souveraineté populaire. Il est le médiateur entre le corps électoral d'une part et le parlement, le ministère de l'autre. Son rôle consiste à remplacer le gouvernement qui se met en opposition avec le peuple, ou bien à le renforcer par une dissolution quand à l'assemblée représentative est en défaut.

Le régime parlementaire est comparable à une balance. Le titulaire du pouvoir, le monarque ou le président, la tient dans sa main. La loi de la pesanteur correspond à la force irrésistible qui se dégage des élections. Le chef d'État doit établir l'équilibre en disposant les poids d'un côté et de l'autre.

Le régime parlementaire n'est donc pas une séparation mais au contraire une liaison des pouvoirs. Le nœud de la vie politique se trouve dans les élections. Le suffrage du peuple domine toutes les forces de l'État ».

Document 8 – R. Capitant, « La réforme du parlementarisme », in *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Éditions Panthéon-Assas, 2004, pp. 327-329, 332.

« Le parlementarisme n'est autre chose que le gouvernement par des ministres responsables. Deux règles suffiraient à le résumer : le gouvernement gouverne, le Parlement contrôle. Rien de plus simple, rien de plus banal apparemment que ce rappel. Rien de plus utile, en vérité, rien de plus fécond si l'on en saisit le sens profond. Cela signifie, en effet, que le régime parlementaire est le contrepied de la séparation des pouvoirs. Sans doute, il en dérive par une évolution longue et continue, si continue qu'elle échappe en grande partie à la conscience publique et même à celle des juristes et des parlementaires. Quand on parle de séparation des pouvoirs, de législatif et d'exécutif, on parle encore la langue de la monarchie constitutionnelle.

Un libéral anglais, M. Ramsay Muir, écrit que le gouvernement britannique se caractérise par la concentration des pouvoirs aux mains du premier ministre. Il gouverne et il légifère. Appuyé sur sa majorité, c'est lui qui dresse et impose aux Communes le programme législatif de la session. L'initiative parlementaire ne s'exerce plus et le vote des Communes se borne à faire écho au programme du cabinet. Le pouvoir législatif, comme le pouvoir exécutif, est devenu un pouvoir gouvernemental. Déformation, usurpation ? Non pas. Ces formules traduisent l'idée, l'essence même du parlementarisme moderne, tel qu'il doit, tel qu'il peut aujourd'hui fonctionner. Mirabeau l'avait déjà aperçu dans un de ses discours devant la Constituante et Stuart Mill l'a dit dans son "Gouvernement représentatif", *gouverner c'est légiférer*.

J.-J. Rousseau s'imaginait les lois sous forme de quelques principes généraux et durables qu'un Lycurgue inspiré proposait à l'adhésion du peuple. La loi était cadre de justice et d'égalité dans lequel se déroulait une société naïve et vertueuse. La loi, règle générale, égale pour tous, émanation de la volonté générale et par là même reflet de justice, dominait la sphère du gouvernement. Mais la législation dans un État moderne, est l'instrument même du gouvernement. C'est à coups de lois qu'on dirige l'économie d'un pays, qu'on protège une industrie, qu'on élève ou qu'on abaisse des droits de douane, qu'on modifie le statut de l'armée, qu'on stimule ou impose des institutions de prévoyance ou d'assurance sociales. Gouverner, ce n'est plus agir dans le cadre des lois existantes, gouverner, en un mot, c'est légiférer. Les deux notions sont désormais intimement liées, et le parlementarisme ne peut se justifier que s'il tient compte de cette vérité et concentre les pouvoirs entre les mains du gouvernement.

Donc un gouvernement puissant, un premier ministre aussi puissant qu'un dictateur, tenant dans sa main et sous sa volonté l'ensemble des prérogatives et de la machine gouvernementale. Voilà la première règle du parlementarisme.

Mais un gouvernement qui ne soit qu'une délégation, qu'une émanation des chambres et qui soit responsable devant elles. Voilà ce qu'exige la liberté, voilà en quoi consistent les prérogatives parlementaires.

Les ministres, tout d'abord, sont issus du Parlement. Le cabinet n'est qu'une sorte de commission parlementaire, comme disait Bagehot, une sélection au sein du Parlement, comme disait Max Weber, une équipe parlementaire homogène, formée de chefs de la majorité. Alain, qui est le plus conscient des républicains et le plus authentique des radicaux, commet ici une singulière erreur. Il ne redoute rien tant que de voir un député devenir ministre. Accepter un portefeuille est à ses yeux la suprême trahison. Député ministre, député transfuge ! Désormais il est du côté des bureaux, du côté du pouvoir, il se laissera corrompre ou contaminer. Il plaidera pour ceux contre qui il devrait requérir. Il est perdu pour le peuple. "Ils nous tendent le balai. Mais non ! Je ne suis pas balayeur, et je veux des rues propres". Telle est l'indignation louable du député en sabots, du député fidèle. Chargé de contrôler le pouvoir, il ne doit point y participer. Le parlement est avant tout une opposition. Sa figure de proue est "Jaurès, qui ne pouvait rien que juger et qui eut pourtant l'honneur d'être assassiné comme un roi". Curieuse conception qui nous ramène à la monarchie limitée et qui n'est pas sans rappeler le langage des légistes de Guillaume II. Eux aussi expliquaient qu'en délivrant les députés de l'espoir ou de la crainte d'accéder jamais au pouvoir, on assurait leur fidélité à leurs mandants et la sincérité de leur contrôle. Le régime parlementaire est fondé sur d'autres principes. Il exige que le pouvoir appartienne aux représentants du peuple. Les ministres doivent donc être recrutés parmi eux.

Les ministres, en second lieu, sont responsables. Un gouvernement parlementaire est un gouvernement qu'on interpelle, qu'on force à s'expliquer, qu'on éprouve constamment au feu de la critique, qu'on baigne de lumière et de publicité. Alain, dont la doctrine politique est souvent si sèche, si purement négative, si hostile à l'idée même de gouvernement a du moins montré avec une force et une passion admirables la nécessité de ce contrôle et de ce redressement permanent du pouvoir. "Tout pouvoir est méchant, dit-il, dès qu'on le laisse faire ; tout pouvoir est sage dès qu'il se sent jugé" (p. 70). "Ce que l'on désigne du nom de démocratie, c'est l'organisation de la résistance contre ces redoutables pouvoirs" (p. 183). "Le ministère ne doit pas cesser d'être interrogé, interpellé, ... éclairé"(p. 271). Toute la vertu de la République réside, en effet, dans la liberté de la critique, dans la résistance que la libre pensée et le doute cartésien opposent à tout dogme et à tout ordre avant de s'y soumettre. Résistance nécessaire que doit surmonter le pouvoir avant d'accéder à la justice et à la vérité. L'exercer et le rôle des assemblées, on ne saurait leur retirer sans abolir la République.

Ce contrôle, d'ailleurs, il faut le dire clairement, implique le droit de renverser le ministère. La responsabilité ministérielle est la clef de voûte du régime parlementaire, et puisqu'ici nous sommes convenus de lui rester fidèles, il ne peut être question de la sacrifier mais seulement de rechercher dans quelles conditions son fonctionnement peut être normal et salutaire. Le grand problème est précisément de combiner responsabilité et stabilité ministérielles.

Car le parlementarisme a besoin de stabilité gouvernementale. À quoi sert de concentrer les pouvoirs entre les mains des ministres, si ceux-ci n'ont pas le temps de les exercer ? Il ne peut y avoir ni autorité, ni continuité, ni action gouvernementales sans un minimum de stabilité ministérielle. Comment l'obtenir ? Les moyens, heureusement, existent : ils sont au nombre de deux. En premier lieu, le *mode de*

scrutin doit être tel qu'il favorise la formation d'une majorité gouvernementale au sein du Parlement. En second lieu, la *dissolution* est le corollaire nécessaire de la responsabilité.

Ainsi, tout se tient dans le régime parlementaire. Si l'on en respecte l'harmonie, il apparaît comme un ensemble d'institutions liées les unes aux autres, se soutenant et se corrigeant mutuellement, comme une machine simple, lentement façonnée par l'expérience des démocraties occidentales, et qui allie la force à la souplesse. Il offre d'immenses privilèges que Prévost-Paradol, mieux que tout autre, a fait ressortir. Au lieu de séparer les pouvoirs, comme le système de Montesquieu, entre deux organes rivaux, il les concentre aux mains du gouvernement. Il protège la liberté, en organisant non le conflit permanent des pouvoirs mais la critique et le contrôle public du gouvernement. Il réalise la synthèse de l'autorité et de la liberté, ce qui est bien le but suprême de toute constitution. Voilà pourquoi nous lui restons attachés. Il est bon de se confirmer dans ces heures de crise, les raisons de sa fidélité. Il est bon aussi de se remettre devant les yeux le modèle, idéal sans doute, mais réalisable, qui doit inspirer la réforme de nos institutions ».

Document 9 - Carl Schmitt, *Théorie de la constitution* (1928), trad. fr. P.U.F., 1993, extraits des chap. 25 et 26 (p 471 et s, p. 485).

« 3 / L'histoire anglaise ne fournit pas de notion ferme du gouvernement parlementaire. Il y a une série de précédents qui peuvent être interprétés différemment selon la situation politique et dont on peut seulement dire que dans l'ensemble pendant le XIX^e siècle, s'il est vrai que le Parlement souverain est considéré comme la norme, la direction politique est en revanche dans les mains du cabinet et la décision politique entre celles des électeurs. Les divers stades de cette histoire ont donné lieu à diverses constructions, schématisations, idéalizations et interprétations du parlementarisme anglais sous la plume d'auteurs anglais et étrangers, et ont servi la bourgeoisie libérale du continent européen dans sa lutte contre l'absolutisme royal. Au XVIII^e siècle, Montesquieu, par ailleurs pleinement conscient de l'inexactitude politique et historique de cette entreprise, a échafaudé l'idéal de la constitution distinguant les pouvoirs à partir de la situation constitutionnelle anglaise (*Esprit des lois*, XI, 6). En réalité, il y avait une étroite association entre gouvernement et Parlement, donc le contraire d'une « division ». (...) Au XIX^e siècle, on eut souvent recours à une compréhension schématique du système parlementaire qui équivalait à une soumission du gouvernement au parlement, alors que dans le système anglais de Premier ministre, c'est le Premier ministre qui dirige la majorité parlementaire et qui peut dissoudre le Parlement si ses troupes lui refusent l'obéissance. Depuis 1867, ce n'est plus le Parlement, mais le corps électoral qui est le vecteur décisif de l'opinion publique. Le cabinet (...) dirige la politique et exerce le droit d'initiative des lois. En fin de compte, le Parlement n'est plus que le lien entre le corps électoral et le gouvernement, et il n'exerce pas de direction politique et n'apporte pas la décision politique en cas de conflit.

4 / Face à l'idéalisation et à la simplification du parlementarisme anglais et face aux tentatives de le reproduire sur le continent européen, d'éminents érudits et écrivains ont souligné les conditions nécessaires du fonctionnement de ce système anglais.

(...)

II - L'évolution en France et en Belgique

La différence la plus importante entre l'évolution de ces pays et celle de l'Angleterre tient à ce que le système parlementaire y a été exprimé par des formulations précises et fixé par les lois constitutionnelles. Néanmoins, cette fixation est incapable d'appréhender la vie politique. Par conséquent, dans les pays du continent européen, la pratique du droit public se développe en dehors du texte législatif écrit, qui avant cette pratique, n'a pas de contenu, et démontre bien que, malgré les normes légiconstitutionnelles, des configurations nouvelles et divergentes de ce système apparaissent sans arrêt.

(...)

3 / La Constitution belge de 1831 passe elle aussi pour une constitution de monarchie parlementaire, bien qu'elle se distingue peu d'une monarchie constitutionnelle de style allemand pour ce qui est du texte des lois constitutionnelles. « La distinction ne tient pas à des dispositions légales, mais à son emploi dans la vie publique de la nation. C'est une règle d'usage qui réside dans l'esprit de la constitution ; la lettre n'en dit

rien » (Errera, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, 1909, p 58). D'après la réglementation légiconstitutionnelle (art. 63 et 64), les ministres sont « responsables » et ils endossent cette responsabilité en contresignant les actes du roi. Ce fondement légal suffirait à établir un gouvernement parlementaire. Mais ici, le mot « responsabilité » désigne non pas une responsabilité qu'il faudrait faire valoir par une procédure en forme juridictionnelle (plainte de la Chambre des députés devant la Cour de cassation, art. 90) mais une dépendance politique dont les conditions et l'effet ne sont pas davantage précisés, mais dont on a déduit la nécessité d'un accord entre la majorité de la Chambre et le cabinet, et l'obligation pour le roi de former un nouveau ministère « après un vote de censure sur une question d'une certaine importance » ou après un revirement de l'opinion publique attesté par le résultat des élections. Pour l'essentiel, tout cela relève de l'usage conforme à la coutume.

(...)

Le gouvernement parlementaire est reconnu dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875 par ces mots de l'art. 6 : « Les ministres sont solidairement responsables...

Mais outre le président de la République, c'est aussi le ministère lui-même qui a été limité dans l'autonomie de son exercice de direction politique face à la Chambre des députés. Il existe assurément en France une forte tendance à utiliser le gouvernement parlementaire de telle sorte que c'est la majorité de la Chambre qui prescrit aux ministres chaque acte important, ce qui fait que souvent les décisions politiques ont été élaborées dans une commission du Parlement qui est alors un véritable ministère. Là encore, la norme légiconstitutionnelle ne fournit pas un schéma fixe ; le gouvernement parlementaire peut donc signifier soit la domination politique du Parlement, soit la direction de la politique par un président du Conseil. [Ex des élections de 1924 puis du cabinet Poincaré de 1926] Donc, là encore, pour le gouvernement parlementaire en France ni le texte écrit de la loi constitutionnelle ni la teneur claire d'un usage établi ne suffisent à donner un sens univoque à la notion de « gouvernement parlementaire ». Le fait qu'une réglementation légiconstitutionnelle vise à établir un « gouvernement parlementaire » ne permet pas pour autant d'en conclure que du président de la République, du président du Conseil ou de la majorité de la Chambre doit fixer les lignes directrices de la politique.

(...)

Chap. 26 : Aperçu des possibilités de configuration du système parlementaire (p. 485)

I - Le critère décisif est l'accord du parlement et du gouvernement, ainsi que du gouvernement et du parlement - donc l'élimination du « dualisme » dont avait parlé Robert von Mohl. Dans la réalité concrète, cet accord peut désigner des choses différentes. Ce peut être une « relation ferme », comme l'a dit Hugo Preuss dans les délibérations sur la Constitution de Weimar (*Procès verbaux*, p 300), ou seulement une harmonie générale de l'orientation politique dans son ensemble ; il peut s'agir aussi d'une subordination plus ou moins marquée du gouvernement au parlement ou du parlement au gouvernement. Le nom de « système parlementaire » recouvre toutes ces possibilités politiques hétérogènes, voire contraires. (...)

Document 10 – B. Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, 2010, n° 133, pp. 127-129.

« Une démocratie [...] c'est un exécutif appuyé sur la Nation et contrôlé par une opposition parlementaire »². Le doyen Vedel place ainsi l'opposition parlementaire au cœur du jeu démocratique et de l'équilibre des pouvoirs. Outre sa fonction de représentation (celle d'une minorité du corps électoral), la raison d'être de l'opposition parlementaire réside dans l'action de contrôler la majorité parlementaire / gouvernementale et de proposer des solutions politiques alternatives. En cela, elle a vocation à exercer un contre-pouvoir politique, qui tire sa légitimité du suffrage populaire.

Si le droit constitutionnel positif ignore encore la notion de contrepouvoir, le discours doctrinal n'hésite plus à s'en saisir³. Marquée par une forte charge symbolique et ancrée dans la culture libérale, la

² *Le Monde*, 20-21 juillet 1958.

³ Voir en particulier S. Milacic, « Le contre-pouvoir, cet inconnu », *Études à la mémoire de Christian Lapoyade-Deschamps*, Presses universitaires de Bordeaux, 2003, p. 680 ; F. Hourquebie, « Le contre-pouvoir, enfin connu », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008, p. 101.

notion n'est pas étrangère à la pensée de Montesquieu. La célèbre formule *De l'esprit des lois* contient en germe l'essence des contre-pouvoirs : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »⁴. Les notions de « contre-pouvoir » et d'« opposition » convergent précisément autour de l'exigence démocratique de limitation du pouvoir. Les diverses figures de l'opposition – institutionnelle ou non, parlementaire ou extraparlamentaire, voire présidentielle – sont autant de « centres organisés de décisions, de contrôle, d'intérêts ou d'influence qui, par leur seule existence ou par action, quel que soit l'objectif poursuivi, ont pour effet de limiter la puissance de l'appareil dirigeant de l'État »⁵.

Notion clé de la vie politique, l'opposition désigne de prime abord « les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique »⁶. Mais ce phénomène recouvre une réalité complexe, se situant « quelque part entre droit et politique, entre le jeu des institutions et celui des rapports de forces »⁷. Principale manifestation institutionnelle de l'opposition politique, l'opposition parlementaire est inhérente à la démocratie représentative. Outre sa fonction de représentation politique (celle d'une minorité du corps électoral), l'opposition parlementaire tient sa légitimité du suffrage populaire et a vocation à exercer un contre-pouvoir politique, c'est-à-dire à contrôler la majorité au pouvoir, à lui porter la contradiction et à proposer des solutions politiques alternatives. L'assemblée délibérante – l'enceinte parlementaire – demeure le cadre institutionnel privilégié pour le développement de ce débat contradictoire entre les arguments des groupes / partis majoritaires et les contre-arguments des groupes / partis minoritaires. Dans la logique démocratique, le rapport « pouvoir / contre-pouvoir » est dynamique et réversible : « Tout pouvoir réel est contre-pouvoir potentiel »⁸. Un système politique multi-partisan et concurrentiel implique en effet l'alternance politique au pouvoir. L'opposition parlementaire se singularise précisément par sa finalité et légitimité politique : offrir une alternative politique au pouvoir en place en vue d'inverser le rapport de force et accéder légalement et démocratiquement au pouvoir. Telle est « l'utilité constitutionnelle » de l'opposition⁹.

Paradoxalement, malgré sa fonction démocratique, l'opposition parlementaire est traditionnellement ignorée par le droit positif français. Non seulement, la dialectique « majorité / opposition » était accessoire dans le jeu politique antérieur à la Ve République, mais les constituants de 1958 se sont focalisés sur l'objectif d'« asseoir le droit de la majorité »¹⁰. En instituant un parlementarisme rationalisé, les Pères fondateurs de la Ve République ont tenté de garantir la stabilité du régime à partir de la stabilité gouvernementale. Partant, la question des droits de la minorité politique en général et de l'opposition parlementaire en particulier s'en est trouvée éclipsée. Le clivage majorité / opposition s'est néanmoins progressivement imposé à partir de 1965, date à laquelle la gauche a décidé de jouer le jeu institutionnel de la Ve République, notamment en proposant une offre politique alternative au pouvoir gaulliste à l'occasion de la tenue de la première élection présidentielle au suffrage universel direct. La question du statut de l'opposition s'est posée avec une acuité particulière à partir des années 1970¹¹, compte tenu de la perspective de plus en plus probable d'une alternance au pouvoir. La présidence de Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981) s'est notamment traduite par la reconnaissance de droits favorables à l'expression de l'opposition parlementaire, tels que la séance hebdomadaire des questions au gouvernement et la reconnaissance du droit de saisine du Conseil constitutionnel par 60 députés ou sénateurs (et donc à l'opposition parlementaire). Durant la campagne présidentielle de 2007, le candidat Nicolas Sarkozy avait exprimé la volonté d'instituer un statut de l'opposition sur la base d'un principe de responsabilité dans le cadre d'une « démocratie apaisée »¹². C'est dans cette logique que s'inscrivent les propositions émises par le rapport du « comité Balladur », reprises en partie par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'opposition parlementaire est désormais une réalité politique et institutionnelle ancrée dans le corps de notre Loi fondamentale et reconnue par les règlements des assemblées.

Nouvelle illustration du phénomène plus global révélé par le doyen Louis Favoreu¹³, la fonction de contre-pouvoir politique de l'opposition parlementaire est définitivement saisie par le droit. Le droit constitutionnel (à travers la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des

⁴ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre xi, chapitre iv, « Continuation du même sujet », tome 1, Folio Essais, 1995, p. 326.

⁵ P. Pactet et F. Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Sirey, 2007, p. 14.

⁶ « Opposition », in O. Duhamel et Y. Mény (dir.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, PUF, 1992, p. 677.

⁷ C.-M. Pimentel, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 45.

⁸ F. Hourquebie, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la Ve République*, Bruylant, 2004, p. 66.

⁹ M.-C. Ponthoreau, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n° 118, 2002, p. 1157.

¹⁰ L. Hamon, « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs*, n° 1, 1977, p. 20.

¹¹ M. Duverger, « Le rôle de l'opposition dans un Parlement actif », *Le Monde*, 3 avril 1973.

¹² Allocution du chef de l'État le 12 juillet 2007 à Épinal sur le thème de « la démocratie irréprochable ».

¹³ L. Favoreu, *La Politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Economica, 1988.

institutions de la Ve République et les décisions du 25 juin 2009 rendues par le Conseil constitutionnel), ainsi que le droit parlementaire (par la réforme des règlements des assemblées) dessinent un statut juridique et institutionnel de l'opposition parlementaire. Ce mouvement de juridicisation est susceptible de renforcer sa fonction politique de contre-pouvoir au sein de la démocratie majoritaire de la Ve République ».

Document 11 – Deux exemples de formalisation du gouvernement parlementaire : le dualisme renouvelé et le monisme pur.

- Allemagne, Constitution du 14 août 1919 ("Constitution de Weimar") :

* Art. 25 : Le président du Reich peut dissoudre le Reichstag, mais une fois seulement pour le même motif. (...)

* Art. 41 : Le président du Reich est élu par tout le peuple allemand. (...)

* Art. 43 : Le président du Reich est élu pour sept ans. Il peut être réélu.

Avant l'expiration de ce terme, le président du Reich peut être destitué sur la proposition du Reichstag par votation populaire. La décision du Reichstag doit être prise à la majorité des deux tiers. A dater de cette décision, le président du Reich ne peut plus exercer ses fonctions. Si le peuple se prononce contre la destitution, le président doit être considéré comme réélu et le Reichstag comme dissous.

* Art. 50 : Tous les actes et tous les décrets du président du Reich (...) ne sont valables qu'à condition d'être contresignés par le chancelier du Reich ou par un ministre du Reich compétent. En les contresignant, celui-ci en assume la responsabilité.

* Art. 53 : Le chancelier du Reich et, sur sa proposition, les ministres sont nommés et révoqués par le président du Reich.

* Art. 54 : Le chancelier et les ministres du Reich ont besoin, pour l'accomplissement de leurs fonctions, de la confiance du Reichstag. Chacun d'eux doit démissionner si le Reichstag leur retire sa confiance par une résolution expresse.

* Art. 55 : Le chancelier du Reich exerce la présidence du gouvernement et dirige les affaires selon un règlement intérieur établi par le gouvernement et approuvé par le président du Reich.

* Art. 56 : Le chancelier du Reich trace les lignes directrices de la politique et en porte la responsabilité devant le Reichstag. Dans les limites de ces lignes directrices, chaque ministre conduit en toute indépendance les affaires du département qui lui a été confié, sous sa propre responsabilité devant le Reichstag.

Autriche, Loi constitutionnelle fédérale du 1^{er} octobre 1920 :

* Art. 60 : Le président fédéral est élu par le peuple de la Fédération au suffrage égal, direct, secret et personnel ; si un seul candidat se présente aux élections, celles-ci sont effectuées sous forme d'un vote. Le droit de vote appartient à toute personne éligible au Conseil national. Le vote est obligatoire dans les Länder où une loi de Land l'ordonne. Les modalités de la procédure électorale et d'un éventuel vote obligatoire feront l'objet d'une loi fédérale. Cette loi fédérale fixera aussi, en particulier, les motifs qui excuseront une non participation au scrutin malgré l'obligation de vote.

Est élu le candidat qui réunit sur sa personne plus de la moitié des suffrages valables. Un deuxième tour de scrutin aura lieu à défaut d'une telle majorité. Dans ce deuxième tour de scrutin, les voix ne pourront être données valablement qu'à un des deux candidats les plus favorisés au premier tour de scrutin ; mais chacun des deux groupes d'électeurs qui ont désigné ces deux candidats peut nommer pour le deuxième tour de scrutin une autre personne à la place de celle qu'il avait désignée (...)

*Art. 69 : Le chancelier fédéral, le vice-chancelier et les autres ministres fédéraux sont chargés des affaires administratives suprêmes de la Fédération, dans la mesure où celles-ci ne sont pas réservées au président fédéral. Ensemble, ils forment le gouvernement fédéral qui est placé sous la présidence du chancelier fédéral (...)

*Art. 70 : Le président fédéral nomme le chancelier fédéral et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du gouvernement fédéral. La révocation du chancelier fédéral ou du gouvernement fédéral dans son ensemble ne requiert pas de proposition ; la révocation de membres individuels du gouvernement fédéral s'effectue sur proposition du chancelier fédéral. Lorsqu'il s'agit de la nomination du chancelier fédéral ou de l'ensemble du gouvernement fédéral, le contreseing est donné par le chancelier fédéral nouvellement nommé ; la révocation ne requiert pas de contreseing.

Ne peut être nommé chancelier fédéral, vice-chancelier ou ministre fédéral que celui qui est éligible au Conseil national ; les membres du gouvernement fédéral peuvent ne pas appartenir au Conseil national (...).

*Art. 74 : Si le Conseil national retire sa confiance au gouvernement fédéral ou à certains de ses membres par une résolution expresse, le gouvernement fédéral ou le ministre fédéral concerné doit être destitué de ses fonctions.

Un vote de défiance du Conseil national requiert la présence de la moitié de ses membres. Mais si le nombre de membres fixé dans la loi fédérale portant règlement intérieur le demande, le vote sera renvoyé au deuxième jour ouvrable qui suit. Un nouvel ajournement du vote n'est possible que sur décision du Conseil national.

Sans préjuger du droit appartenant par ailleurs au président fédéral aux termes du paragraphe 1 de l'article 70, celui-ci doit relever le gouvernement fédéral ou des membres individuels du gouvernement fédéral de leurs fonctions dans les cas stipulés par la loi ou sur leur demande.
