

## DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de Monsieur le Professeur Denis Baranger

### FICHE N°12 : Le régime parlementaire

#### I- La responsabilité politique

- Responsabilité et représentation

**DOCUMENT 1** : LAUVAUX (P.), *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2004, pp. 219-220.

- La responsabilité ministérielle

**DOCUMENT 2** : ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel*, t. 1, Sirey, 1921 [rééd. Panthéon-Assas, 2001], pp. 138-141, 148-150.

#### II- Le parlementarisme classique

**DOCUMENT 3** : *Ibidem*, pp. 152-159.

#### III- Dualisme et monisme

**DOCUMENT 4** : CAPITANT (R.), « Régimes parlementaires », *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933 [rééd. Capitant (R.), *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Panthéon-Assas, 2004, pp. 305-323].

#### IV- Le parlementarisme rationalisé

**DOCUMENT 5** : GREWE (C.), RUIZ-FABRI (H.), *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995, pp. 521-525.

## I- La responsabilité politique

### - Responsabilité et représentation

Document 1 : Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2004, pp. 219-220

Un terme domine la question de la classification des régimes constitutionnels [...] : la responsabilité. La responsabilité est une exigence politique de la démocratie en tant que celle-ci est liée à la notion d'opinion publique. Elle n'est pas moins impliquée par la notion même de régime représentatif, qu'il soit ou non démocratique. Ainsi que l'écrit Carl Friedrich, « la représentation est liée à la responsabilité. Dans la terminologie moderne, gouvernement responsable et gouvernement représentatif sont en conséquence presque devenus synonymes. (...) Il y a deux moyens fondamentaux d'assurer une telle responsabilité. L'un est la forme administrative de la responsabilité, l'autre la forme politique ou électorale ». La responsabilité électorale n'est cependant pas complètement synonyme de responsabilité politique. Elle s'applique à tous les organes élus et en premier lieu aux membres des assemblées. Elle traduit ce critère premier du régime représentatif et *a fortiori* de la démocratie : la révocabilité des détenteurs du pouvoir. Si le pouvoir émane du peuple, ceux qui l'exercent par délégation du corps électoral ne peuvent détenir qu'un mandat temporaire et les élections sont l'occasion d'une reddition de comptes, d'une vérification de la conformité de l'action des élus à l'opinion des électeurs. La responsabilité électorale est ainsi le degré minimum de la responsabilité et en tant que telle, en tant qu'elle s'applique à tous les organes élus, parlementaires ou exécutifs, elle ne saurait constituer un critère de classification des régimes représentatifs démocratiques. Ce critère de classification, on le trouve dans le degré de formalisation juridique de la responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement. Ce type de responsabilité politique ne s'identifie donc nullement à la responsabilité électorale puisqu'elle concerne les rapports entre les organes eux-mêmes.

DOCUMENT 2 : Esmein (A.), *Eléments de droit constitutionnel*, t. 1, Sirey, 1921 [rééd. Panthéon-Assas, 2001], pp. 138-141, 148-150.

## CHAPITRE IV

### La responsabilité des ministres.

Une condition essentielle de la liberté politique est, semble-t-il, la responsabilité du pouvoir exécutif. Sous le règne de la loi, c'est lui qui doit assurer l'exécution de celle-ci; mais par là même il peut chercher à la violer, à s'en affranchir; en outre c'est lui naturellement qui décide les actes que la loi ne saurait régler; menter d'avance, et l'exercice de cette autorité arbitraire peut être abusif et malfaisant.

D'autre part cette responsabilité paraît une chimère, presque impossible à faire passer dans la pratique, lorsqu'elle vise le titulaire même du pouvoir exécutif. Cela est évident sous la Monarchie : rendre un monarque responsable d'un acte illégal ou funeste au pays, c'est le détronner, c'est une révolution. Dans la République, là où la séparation des pouvoirs est admise et où le pouvoir exécutif a un titulaire indépendant, cela n'est pas beaucoup plus réalisable. Mettre un président en accusation avant l'expiration de ses pouvoirs, cela est possible en droit et en fait; mais c'est une crise violente presque aussi grave qu'une Révolution, à laquelle on ne recourra qu'à la dernière extrémité. Il n'existe alors qu'une responsabilité indirecte mais très efficace : elle se produit lorsque les pouvoirs du Président arrivent à leur terme et que la Constitution ne défend pas de la réélire.

Mais, dans un Gouvernement suffisamment développé, le titulaire du pouvoir exécutif ne saurait tout faire ou décider par lui-même. Il aura nécessairement, comme organes, un certain nombre d'agents supérieurs et immédiats, dont chacun sera préposé à un grand service public, décidera et ordonnera au nom du titulaire du pouvoir exécutif. Ce sont les ministres, en prenant le mot

dans un sens large, et l'on trouve des ministres à peu près dans tous les gouvernements<sup>1</sup>. Ceux-là ne sont pas tellement élevés qu'on ne puisse sérieusement mettre en jeu leur responsabilité. Les Anglais ont résolu le problème de la responsabilité du pouvoir exécutif, en transportant celle-ci du roi aux ministres. Par là même ils ont été amenés à transporter aussi le pouvoir de décision du roi aux ministres, car il ne peut y avoir responsabilité que là où il y a liberté de décision. Ils ont rendu les ministres responsables devant les tribunaux et devant les Chambres du Parlement. Devant les tribunaux, ils sont devenus responsables de leurs actes illégaux, et devant les Chambres, non seulement de ceux-là, mais aussi de leurs actes simplement fautive et préjudiciables à la nation.

Cette solution est devenue l'un des principes de la liberté moderne. On trouve cependant aussi à titre d'exception la solution opposée, c'est-à-dire le titulaire du pouvoir exécutif pleinement responsable, et sa responsabilité fait alors naturellement disparaître celle des ministres. Mais, cela suppose deux formes anormales de Gouvernement. Ou le titulaire du pouvoir exécutif, nommé par le Corps législatif, est aussi révocable comme lui, comme il l'a été chez nous de 1871 à 1873<sup>2</sup>; ou bien le chef de l'État, dictateur ou César, élu par le peuple, se déclare responsable devant lui. C'est ce que fit Louis-Napoléon après le coup d'État de 1851, d'abord comme Président de la République, puis comme Empereur<sup>3</sup>; mais cette responsabilité n'étant guère qu'une étiquette, elle n'avait qu'une conséquence juridique : était de permettre au chef de l'État de soumettre directement ses actes au peuple, en le consultant par un plébiscite. Mais cette consultation ne soulevait qu'à son gré et à son heure.

L'Angleterre n'est pas le seul pays, parmi les monarchies actuelles, qui ait cherché à organiser ainsi la responsabilité du pouvoir exécutif, en la faisant porter sur les ministres. Des tentatives

<sup>1</sup> Il y a cependant exception pour la Suisse. Là, le pouvoir exécutif se présente sous forme de Gouvernement collectif ou directorial, dont chaque des membres est en même temps placé à la tête d'un service ou département. Cela est vrai, non seulement pour les directeurs des cantons, mais aussi pour le Conseil fédéral. Le président de la Confédération n'est qu'un membre du Conseil fédéral, élu président pour un an; en prenant cette qualité, ce membre acquiert quelques prérogatives nouvelles, surtout honorifiques; mais il n'administre pas pour cela le département auquel il était proposé (J. Barthelémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, p. 270).

<sup>2</sup> Voyez plus loin, 2<sup>e</sup> part., ch. I.

<sup>3</sup> Consultation du 14 janvier 1852, art. 5; — Consultation du 20 mai 1870, art. 13.



3<sup>o</sup> La troisième règle, celle qui veut qu'un ministre participe à tout acte par lequel s'exerce la prérogative de la Couronne, n'a pas été édictée, en Angleterre, comme une maxime générale. Elle n'a pris ce caractère de généralité qu'avec le temps et s'est établie successivement et fragmentairement. Elle est résultée, comme tant d'autres principes importants du droit anglais, d'une question de forme. Les Anglais ont établi, dans toute une série de cas, que l'expression de la volonté royale, pour être juridiquement obligatoire, devait se présenter sous la forme d'un acte écrit et revêtu de certains sceaux ou cachets. Chacun de ces sceaux a été remis par la coutume à la garde d'un officier supérieur ou ministre, qui seul a qualité pour l'apposer. En l'apposant, il fait un acte personnel et engage par là même sa responsabilité. De cette manière, on est arrivé à avoir un répondant pour tout acte du roi devant les ministres dans des formes écrites et scellées<sup>1</sup>. On n'en est pas resté là; on a adjoint l'assistance nécessaire d'un ministre pour des actes même qui n'avaient pas de valeur juridique et se présentaient sous la forme d'une conversation ou d'une communication orale; mais qui pouvaient cependant engager en fait la Couronne. C'est ainsi qu'il est dû devoir du secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères d'assister à toute entrevue entre le souverain et le ministre d'une puissance étrangère. Toute communication privée entre un roi d'Angleterre et les ministres étrangers est contraire à l'esprit et à la pratique de la Constitution britannique<sup>2</sup>. Les actes, en apparence les plus personnels, tels que l'exercice du droit de grâce, se font nécessairement par l'intervention et avec le consentement d'un ministre<sup>3</sup>. Cela s'est résumé à une maxime générale qu'on exprime ainsi : Le roi ne peut jamais agir seul<sup>4</sup>. D'autre part, la coutume a successivement interdit au roi un certain nombre d'actes, qu'il ne saurait faire même avec l'assistance d'un ministre. « Bien qu'aux yeux de la loi le roi soit toujours présent dans ses tribunaux, il n'est pas au-dessus de la loi et ne peut prendre sur lui de décider en personne aucune cause

<sup>1</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, p. 301; du même, *The Privy Council*, p. 34 et suiv. ; — Anson, *Law and custom of the Constitution*, t. II, p. 43 et suiv. ; — Jenkins, *Parliamentary England*, p. 20.

<sup>2</sup> Todd-Walpole, t. I, p. 83-84, traduct. française, t. I, p. 131 et 132.

<sup>3</sup> Todd-Walpole, t. I, p. 85 : « Even the prerogative of mercy cannot now be exercised except under the direction of ministers ».

<sup>4</sup> « The king cannot act alone ». Anson, *Law and custom*, t. II, p. 41. — Todd-Walpole, t. I, p. 81, citant les discours des lords Eskine et Holland : « There can be no exercise of crown's authority for which it must not find some minister, willing to make himself responsible ». Traduct. française, t. I, p. 132.

civile ou criminelle ; il ne doit le faire que par ses juges<sup>1</sup> ». Il ne peut assister même comme spectateur, au débat de la Chambre des Lords, quoi qu'il y ait souvent assisté dans le passé<sup>2</sup>. « Cette pratique, d'une correction douteuse, qui pourrait être employée pour dominer l'Assemblée et influencer ses débats, a été successivement abandonnée<sup>3</sup> ». Le roi ne pourrait pas non plus donner personnellement un ordre d'emprisonnement; enfin, bien qu'il soit le chef reconnu des forces militaires de l'empire, aucun monarque anglais, depuis la régence de George II, n'a commandé les troupes en campagne. « Une pratique contraire, dit un écrivain moderne sur la Constitution anglaise, ne serait pas en accord avec l'usage parlementaire moderne<sup>4</sup> ».

L'ensemble de ces règles forme un réseau, dont les mailles se sont peu à peu resserrées, au point de ne plus laisser passer aucune manifestation de la volonté royale, réduite à elle-même. Mais c'est là un système très particulier, propre au génie anglais et fort complexe. Lorsque nos pères voulurent faire passer dans la première Constitution de la France la responsabilité des ministres, ils simplifièrent nécessairement tout cela. Ils s'attachèrent à une règle que les Anglais avaient dégagée, comme une partie de leur système : celle d'après laquelle, lorsque la signature manuelle du monarque devait figurer sur un acte, celui-ci devait aussi être contre-signé par un secrétaire d'Etat. Elle leur parut tout à fait suffisante; et telle est la formule que contient la Constitution de 1791 : « Aucun ordre du roi ne pourra être exécuté s'il n'est signé par lui et contre-signé par un ministre ou l'ordonnateur du département<sup>5</sup> ». C'est la même formule, à peu de chose près, qu'a adoptée la loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 3 : « Chacun des actes du Président de la République doit être contre-signé par un ministre<sup>6</sup> ». Mais chose digne de remarque, les autres Constitutions françaises, sauf trois exceptions, ne portaient pas cette prescription. On la trouve bien dans la Constitution de l'an VIII<sup>7</sup>, dans

<sup>1</sup> Todd-Walpole, t. I, p. 85, traduct. française, t. I, p. 132.

<sup>2</sup> Todd-Walpole, t. I, p. 84, traduct. française, t. I, p. 134.

<sup>3</sup> Todd-Walpole, t. I, p. 81. « Although the king is the fountain of justice, a command by his own direction has been held to be void, because there was no minister responsible for it », traduct. française, t. I, p. 127. Cela vient sans doute de ce qu'un ministre n'a compétence pour contre-signer un pareil ordre.

<sup>4</sup> Todd-Walpole, t. I, p. 86, traduct. française, t. I, p. 135.

<sup>5</sup> Titre III, ch. II, sect. 4, art. 4. Elle ajoutait, conformément à la tradition anglaise, art. 6 : « En aucun cas l'ordre du roi, verbal ou écrit, ne peut subsister au ministre à la responsabilité ».

<sup>6</sup> Art. 51 : « Aucun acte du gouvernement ne peut avoir effet s'il n'est signé par un ministre ».

L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire<sup>1</sup>, et dans la Constitution de 1848<sup>2</sup> : mais elle ne figure point dans la Constitution de 1852<sup>3</sup>, où d'ailleurs elle n'avait que faire, ni dans les Constitutions du Second Empire; on ne la trouve pas non plus dans les Chartes de 1814 et de 1830, où son absence étonne davantage. D'ailleurs, dans l'usage, ce contresing a toujours eu lieu pour les actes du pouvoir exécutif; il était même de règle dans l'ancien régime, où un secrétaire d'Etat signait toujours après le roi et « par le roi ». Mais c'était alors une simple mesure ayant pour but, à la fois, d'attester l'authenticité et d'assurer l'exécution de la volonté royale.

La règle précise, d'après laquelle tout acte du chef de l'Etat doit être contresigné par un ministre, a une portée moins étendue, quant à la restriction de son action personnelle, que l'ensemble des maximes admises en Angleterre. Elle ne vise que les volontés qui se traduisent par un acte ayant une forme écrite et une valeur juridique, et laisse de côté tous les autres. Mais nous allons voir que, grâce au gouvernement parlementaire, pour ceux-là aussi, les ministres sont responsables à condition qu'ils les aient connus.

<sup>1</sup> Art. 38 : « Tous les actes du gouvernement doivent être contresignés par un ministre ayant département ».

<sup>2</sup> Art. 67 : « Les actes du Président de la République, autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres, n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par un ministre ».

<sup>3</sup> Voyez cependant le décret des 22-27 janvier 1852, qui institue un ministre d'Etat : « Il est institué un ministre d'Etat qui aura les attributions suivantes... Le contresing des décrets portant nomination des ministres, nomination des présidents du Sénat et du Corps législatif, nomination des sénateurs et conseillers des députations qui peuvent leur être attribués, nomination des membres du Conseil d'Etat; le contresing des décrets rendus par le Président en exécution des pouvoirs qui lui appartiennent conformément aux articles 24, 28, 31, 46, 54 de la Constitution et de ceux concernant les matières qui ne sont pas spécialement attribuées à aucun département ministériel ». — Décret des 17-22 juillet 1859 qui supprime le ministre d'Etat : « Art. 2. Les contresings des décrets portant nomination des ministres, des membres du conseil privé et du Sénat, est placé dans les attributions du garde des Sceaux... — Art. 3. Le contresing des décrets portant nomination des membres du Conseil d'Etat est placé dans les attributions du ministre, président du Conseil d'Etat ».

## CHAPITRE V

### Le gouvernement parlementaire ou gouvernement de cabinet.

Le gouvernement parlementaire n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites. Il est né en Angleterre, mais, peu à peu, il fait en Europe le tour des pays libres. L'Angleterre et les colonies anglaises dotées d'un Parlement, la France, la Belgique, la Hollande, l'Italie, l'Espagne, l'Autriche et la Hongrie, la Grèce, la Roumanie, la Suède, la Norvège, le Danemark, pour ne citer que les principaux pays, le pratiquent également. Seuls y sont franchement réfractaires, parmi les nations qui ont adopté le gouvernement représentatif : en Amérique, les Etats-Unis et les Républiques du Centre et du Sud qui ont imité la Constitution des Etats-Unis; en Europe, la démocratie suisse, l'Empire d'Allemagne et la plupart des Etats particuliers qui le composent. Le gouvernement parlementaire s'est d'abord adapté exclusivement aux monarchies constitutionnelles.

Mais l'exemple de la France montre qu'il est parfaitement compatible avec la forme républicaine. Il est même probable que, si les monarchies, qui le pratiquent aujourd'hui en Europe, subissent jamais les mêmes transformations que la France et se changent en Etats républicains, elles deviendront aussi des Républiques parlementaires. Je me propose ici d'exposer les points suivants :  
1<sup>o</sup> Quelles sont les règles essentielles du gouvernement parlementaire; 2<sup>o</sup> Comment s'est-il développé en Angleterre; 3<sup>o</sup> Quelles ont été ses vicissitudes en France.

<sup>1</sup> On peut comparer à la nôtre la définition que M. Bugeas donne du gouvernement parlementaire, *Political science*, t. II, p. 13 : « C'est la forme dans laquelle l'Etat confie à la législature le contrôle complet de l'administration du pouvoir. Dans cette forme, c'est de la législature que dérive l'attribution du pouvoir exécutif réel (qui peut n'être que le *nominatif*) et c'est elle qui y met fin à sa volonté. Dans cette forme, l'exercice d'aucune prérogative du pouvoir exécutif, en aucun sens et en aucune manière, ne peut être entrepris avec succès s'il n'est approuvé par la législature ».

§ 1<sup>er</sup>. — LA LOGIQUE DU GOUVERNEMENT DE CABINET  
ET SON DÉVELOPPEMENT EN ANGLETERRE.

## I.

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 confié 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 ministre, et qui constituent l'essence même du gouvernement parlementaire. Elles se ramènent à trois principales.

1<sup>o</sup> 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 toujours 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.

<sup>1</sup> La première, la Constitution d'Australie, a fait un pas de plus dans cette voie. Pour être ministre, il faut, d'après elle, être membre du Parlement ou le devenir dans un délai très court. Sect. 64 : « Après la première élection générale, aucun ministre d'État ne pourra continuer ses fonctions pendant plus de trois mois s'il est ou ne devient sénateur ou membre de la Chambre des représentants ».

<sup>2</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, p. 365 : « The party who for the time commands a majority in the House of Commons have, in general, a right to have their leaders in office ».

On a même, de nos jours, présenté souvent cette désignation des ministres comme une véritable élection, quoique non en forme; par la Chambre populaire<sup>1</sup>. Celui qui a proposé le premier cette idée est, je crois, M. Bagehot, dans son livre si remarquable sur la Constitution anglaise. Voici comment il s'exprime en parlant du *Cabinet* : « Par ce mot nouveau, nous entendons une commission du Corps législatif choisie pour être le corps exécutif. Le Corps législatif a plusieurs commissions, mais celle-là est la plus grande. Il choisit pour elle, pour cette principale commission, les hommes en qui il a le plus de confiance. Il ne les choisit pas directement; mais il est presque tout-puissant pour les choisir indirectement. Il y a un siècle, la Couronne avait réellement le choix des ministres, bien qu'elle n'eût plus le choix de la politique à suivre... Mais, en règle générale, le premier ministre en titre est choisi par la législature, et celui qui a bien des égards représente le premier ministre effectif — c'est-à-dire le *leader* de la Chambre des Communes — est toujours sans exception. Presque toujours dans le parti qui prédomine à la Chambre des Communes, la branche prédominante de la législature, il y a un homme naturellement choisi par la voix de ce parti pour être son chef et par conséquent pour gouverner le nation. Nous avons en Angleterre un premier ministre électif, aussi véritablement que les Américains en ont un... Cependant notre premier magistrat diffère de celui des Américains. Il n'est pas élu directement par le peuple; il est élu par les représentants du peuple. C'est un exemple d'élection à deux degrés »<sup>2</sup>.

Mais c'est là très certainement une erreur juridique, une exagération de langage. La Chambre n'a élu pas le Cabinet qui, en droit, se tient ses pouvoirs que du chef de l'État. Tout au plus a-t-elle

<sup>1</sup> Voyez mon étude intitulée : *Deux formes de gouvernement*, dans la *Revue de droit public et de la science politique*, février 1894, p. 83.

<sup>2</sup> Bagehot, *The British Constitution*, 3<sup>e</sup> éd., London, 1853, p. 11. Cf. ci-dessus, p. 88-9.

<sup>3</sup> Voyez mon étude sur *Deux formes de gouvernement*, loc. cit., p. 34. Chez nous, le droit du Président de la République à cet égard a même été nettement révoqué devant la Chambre des députés. Dans la séance du 13 juin 1893, le Président du Conseil des ministres se présentant devant la Chambre nouvellement élue et sollicitant d'elle un vote de confiance, avait dit (*Journ. off.* du 14, Ch. des dépp., p. 1763) : « Quant au point de savoir dans quelles conditions le cabinet sera reconvoqué (deux de ses membres non réélus à la Chambre avaient donné leur démission) après votre vote, et s'il m'y autorise, c'est une question de demain ». M. Léon Bourgeois critiqua cette attitude comme contraire aux principes (p. 1769) : « Il se fait, dit-il, en ce moment devant vous une sorte de confusion de pouvoirs ».



à cet égard un droit de présentation indirecte et tacite; ou plutôt, elle ne désigne les ministres ni par élection ni par présentation, 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 couronné une majorité certaine, le chef de l'État 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'accorde 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'État 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'État 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 son 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 porté chez les Anglais le titre de Premier Ministre; chez nous, celui de Président du Conseil des Ministres. Son action dirigeante ne se borne pas à cet acte initial: il est le chef naturel du ministère, président à ses délibérations (lorsque le chef de l'État n'y préside pas); c'est lui qui doit y coordonner l'action<sup>1</sup>; c'est aussi lui qui, d'ordinaire, parle devant les Chambres au nom du Cabinet tout entier, du moins dans notre pays<sup>2</sup>.

entre la Chambre et une autre autorité, dont nous n'avons pas à parler ici et qui seule a le droit de désigner et de choisir, à laquelle, par je ne sais quelle habitude de procédure parlementaire, on essaye de substituer une autre désignation; qui serait faite par vous<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, p. 345. [Sibert, *Le premier ministre en Angleterre*, 1909.]

<sup>2</sup> En Angleterre, il en est autrement parfois, parce que, suivant la coutume, le gouvernement a un leader particulier dans chacune des Chambres; l'un est membre de la Chambre des Lords, et l'autre membre de la Chambre des Communes. Lorsque le premier Ministre est un pair, il laisse formellement à un autre membre du cabinet, à un *commoner*, le *management* de la Chambre des Communes.

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 retomber 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<sup>1</sup>. 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'État en le contre-signant. Mais c'est une question fort délicate que de déterminer les actes qui intéressent ou n'intéressent pas la politique générale<sup>2</sup>. Chez nous l'intervention du Président du Conseil, posant ce qu'on appelle la *question de cabinet*, écarte généralement la difficulté.

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<sup>3</sup>. 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'État. 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<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Todd-Walpole, t. II, p. 105-106. Traduct. française, t. II, p. 160 et s. Sidney Low, *op. cit.*, p. 143, citant les paroles de M. Combes, Président du Conseil des Ministres en France.

<sup>2</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, p. 344: "The cabinet are responsible to Parliament as a body for the general conduct of affairs."

<sup>3</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, p. 446: "They are further responsible, to an extent not however very definitely fixed, for the appointments made by any of their number, or, to speak in more accurate language, made by the Crown under the advice of any member of the cabinet."

<sup>4</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, p. 344: "A ministry which is outvoted in the House of Commons are, in many cases, bound to retire from office."  
<sup>5</sup> Bagehot, *The British Constitution*, p. 10: "The efficient secret of the English



Il admet seulement 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'État 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 monarche 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<sup>1</sup>, et qui peut-être surmonte conçu chez le représentant d'une antique dynastie. Je veux parler d'une action réelle et très efficace. Le pouvoir exécutif n'est pas une simple figurette : 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'État, 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 le donnera pas sans résistance et sans observations. Sans doute il n'ira guère jusqu'à la refuser catégorique-

ment; car alors le ministère pourrait donner sa démission, et si le politique qu'il a soutenu 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'État 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 contre-sens des seconds; maintenant, ce sont ceux-ci qui décident, mais il faut obtenir la signature du premier. Le chef de l'État 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 Sièyès 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 ministre 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. Le droit de dissolution ainsi compris peut se concevoir sans le gouvernement parlementaire : il a existé chez nous dans des Constitutions qui n'admettaient pas ce dernier<sup>2</sup>; aujourd'hui encore il existe dans les pays qui repoussent le gouvernement parlementaire, comme dans l'Empire d'Allemagne. Mais dans ces constitutions le droit de dissolution a nettement le caractère d'une arme offensive donnée au chef de l'État contre la Législature, qu'il domine et qu'il veut réduire à la soumission. Avec le gouvernement parlementaire, il est naturel, légitime et presque nécessaire-

<sup>1</sup> Bagehot, *The British Constitution*, p. 44.

<sup>2</sup> Paul Mayer, *De la dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, 1890.

<sup>3</sup> Schabus-consulte du 16 février, an X, art. 53; — Constitution de 1852, art. 28.

Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers. — Cf. Bryce, *American Commonwealth*, t. II, p. 215; 2<sup>e</sup> édit. française, t. I, p. 313.  
<sup>4</sup> V. Bagehot, *op. cit.*, ch. III, *La monarchie*.

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 (en dehors d'autres conditions que la Constitution peut avoir expressément imposées), il faudra que le chef de l'État 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'entreprise. Aussi en Angleterre, le droit de dissolution est-il ordinairement considéré aujourd'hui (en dehors d'une autre utilité dont il sera parlé plus loin) comme le dernier moyen qui reste à un Cabinet de se maintenir au pouvoir, lorsqu'il n'a plus la majorité dans la Chambre des Communes et qu'il échoue devant elle sur quelque proposition capitale. On admet qu'il peut faire appel au pays par le moyen d'une dissolution de cette Chambre. Mais, quel que soit le résultat des élections nouvelles qui interviennent alors, la dissolution qui les a amenées ne saurait être suivie d'une dissolution nouvelle. Le droit est épuisé, quand il en a été usé une fois.

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 est tout d'abord ainsi dans son pays d'origine, où d'ailleurs tant de règles importantes rentrent dans le droit public sont simplement fixées par des précédents. La lecture des lois anglaises ignore encore l'existence du cabinet ministériel<sup>2</sup>, et les ministres qui le composent, et que les convocations officielles appellent encore aujourd'hui les *serviteurs de Sa Majesté* (Her Majesty's servants), n'ont aucun caractère légal, si ce n'est par ce fait qu'ils prêtent serment comme membres du Conseil privé<sup>3</sup>. En passant à l'étranger, et particulièrement en France, le

<sup>1</sup> Il s'agit de mettre fin avant terme aux pouvoirs d'une Chambre, élus pour sept ans. Cf. Burgess.

<sup>2</sup> Dicey, *Law of the Constitution*, p. 344 : « A cabinet, when outwitted on any vital question, may appeal at once at the country by means of a dissolution. If an appeal to the electors goes against the ministry, they are bound to retire from office and have no right to dissolve Parliament a second time ».

<sup>3</sup> Cf. Bagehot, *op. cit.*, p. 14. — De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. I, p. 445. — Jents, *Parliamentary England*, 397-8.

<sup>4</sup> Todd-Walpole, t. I, p. 62 : « The position and privilege of cabinet ministers are in fact derived from their being sworn members of the Privy Council ». Traduct. française, t. I, p. 97. — Anson, *Law and custom*, t. II, p. 100. — C'est

gouvernement parlementaire a vu quelques-unes de ses règles essentielles inscrites dans la loi. Spécialement la loi constitutionnelle du 25 février 1875 est plus explicite à cet égard qu'aucune des Constitutions antérieures. Mais, par la force des choses, beaucoup des 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 ses 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, il est vrai, très puissants : c'est 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<sup>5</sup>. 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.

Voilà les règles et la logique du gouvernement de cabinet ; voyons maintenant comment il s'est développé en Angleterre.

au commencement de la session de 1800 que le Cabinet a été pour la première fois visé dans un document officiel, dans un amendement à l'adresse votée par la Chambre des Communes en réponse au discours du trône ; cet amendement contenait aussi le terme *Prime Minister*. Sidney Low, *op. cit.*, p. 28, 29.

<sup>5</sup> Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte*, Paris, 1818, ch. xxxix, p. 46 : « Si l'on dit que les ministres peuvent toujours demeurer en place, malgré la majorité, parce que celle-ci ne peut pas physiquement les prendre par le cou, et les mettre dehors, cela est vrai. Mais si c'est, à l'égard de places que de désemployer tous les jours des humilités, que de s'entendre dire les choses les plus désagréables, qu'on ne s'élève jamais pour qu'une loi passe, tout ce que je sais alors, c'est que le ministre reste et que le gouvernement s'en va ».

<sup>6</sup> Cf. dessus, p. 76.

<sup>7</sup> Todd-Walpole, t. I, p. 4 : « The undoubted right of the Commons to withhold supplies from the crown has not been exercised in a single instance since 1688 ». Traduct. française, t. I, p. 6. Dans la séance du 21 avril 1896, le Sénat français a utilisé le refus de l'impôt pour forcer à se retirer un ministre auquel il avait formellement et à plusieurs reprises refusé sa confiance. Saisi de demandes de crédits importantes votées par la Chambre des députés et ouvertures de ministre de la Guerre au compte spécial de Madagascar, il a adopté la résolution suivante présentée par M. Demôle (*Journ. off.* du 22 avr., Sénat, p. 384) : « Nous proposons au Sénat d'en ajourner la vote jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministre constitutionnel, ayant la confiance des deux Chambres ». Texte abrégé plus loin (deuxième partie, ch. vi, n° ix) la portée de ce vote et la

DOCUMENT 4 : CAPITANT (R.), « Régimes parlementaires », *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933 [rééd. CAPITANT (R.), *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Panthéon-Assas, 2004, pp. 305-323].

Il est d'ailleurs essentiel d'ajouter que ces règles non conventionnelles ne peuvent jouer le rôle de déclaration formelle. Il ne saurait, notamment, être question, sous peine de fausser profondément l'institution, d'attribuer la garde et la sanction à des juges. Autre chose est de veiller à l'aspect de règles auxquelles la forme écrite assure un minimum de précision, de stabilité et de rigidité, ou d'exercer un contrôle dont l'homme n'est inscrite mille part et qui risque trop pour cela de transformer en hégémonie. Organiser l'interprétation juridictionnelle de la constitution n'est écrit, ce serait en réalité transformer cette dernière en constitution jurisprudentielle, et par conséquent en une variété de constitution écrite. Le droit non écrit ne peut rester lui-même qu'autant qu'il n'est enserré ni dans des codes, ni dans des recueils d'arrêtés, et qu'il est directement de la source nationale.

### Régimes parlementaires

Mélanges Carré de Malberg, Sirey, 1933

Deux conceptions opposées du régime parlementaire se partagent la littérature constitutionnelle.

La théorie la plus répandue dans la doctrine française voit en lui une application du principe de séparation des pouvoirs, la séparation souple, par opposition à la séparation tranchée telle qu'elle est organisée dans la constitution américaine. C'est dire que le régime parlementaire, s'il ne connaît pas les « cloisons étanches » qui isolent les pouvoirs en Amérique, s'il favorise au contraire leurs contacts mutuels et leur collaboration, n'en reste pas moins fondé sur l'idée de deux pouvoirs qui opposent et se font équilibre. Esmein, en ce sens, refuse d'admettre, comme on l'a quelquefois prétendu, que le gouvernement parlementaire confonde les pouvoirs. « Il repose essentiellement, » dit-il, « sur l'égalité des deux organes de l'État ».

Gouvernement à base de séparation des pouvoirs souple, suivant Esmein, « système d'équilibre entre les pouvoirs », d'après M. Redslob, implique, aux yeux de MM. Joseph-Barthélémy et Duez, « une collaboration équilibrée entre le parlement et le chef d'État »<sup>1</sup>.

La même théorie, exposée d'abord par Bagehot, devenue classique en Angleterre, et dont s'inspire en France M. Carré de Malberg, enseigne le phénomène le plus frappant du régime parlementaire est bien la subordination de l'exécutif au législatif, la souveraineté dont s'y investit l'assemblée chargée tout à la fois de faire les lois et de contrôler le gouvernement ou, mieux encore, de gouverner par l'intermédiaire de cette commission exécutive en laquelle se résout à ses yeux le ministère.

L'opposition de ces points de vue n'est pas irréductible. Nous pouvons montrer qu'on peut dégager du régime parlementaire une définition assez large pour les justifier l'un et l'autre. Il suffit pour cela de

<sup>1</sup> Esmein, comme se rattachant à la même tendance, L. TROIVABAS, *Constitution et gouvernement*, Paris, A. Colin, 1931.

songer aux profondes transformations que le parlementarisme a subies au cours de son existence plus que centenaire, et d'essayer de dégager les divers types constitutionnels auxquels il a successivement donné naissance.

\*

\*\*

Le régime parlementaire correspond à une phase du grand conflit qui dans les temps modernes, oppose le monarque et l'assemblée. Dans ce long conflit, les pouvoirs du monarque — ou du président, lorsque l'élection remplace l'hérédité du chef de l'État, — n'ont cessé de diminuer, cependant que l'assemblée n'a cessé de conquérir de nouvelles prérogatives. Ainsi la monarchie absolue s'est dégradée en monarchie limitée ou séparation des pouvoirs; la séparation des pouvoirs, à son tour, a cédé la place au régime parlementaire; le régime parlementaire lui-même a donné naissance à diverses variétés de régimes politiques dont la succession accompagne la décadence, puis la disparition du chef d'État; enfin le gouvernement d'assemblée semble être l'aboutissement logique, sinon historique, de cette évolution, réalisant, après élimination du chef d'État, la monarchie de l'assemblée.

C'est dans le cadre, assurément très schématique, de cette évolution que nous voudrions retracer la naissance et les transformations du régime parlementaire.

\*

\*\*

Le régime parlementaire est issu de la séparation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs n'est pas, ce qu'on y voit souvent, un principe abstrait, une sorte de légimité qui s'imposerait aux constitutions et dont l'interprète ne saurait nier la présence sans retirer toute valeur et prestige à celles-ci. Sans doute, comme toute doctrine, elle a eu ses fidèles, et, comme tels, ceux-ci lui accordaient une valeur absolue, et témoignent la Déclaration des droits en affirmant qu'à défaut de séparation des pouvoirs il ne saurait y avoir de constitution. En réalité, la séparation des pouvoirs n'est qu'un régime politique parmi d'autres régimes, en ce sens que l'on peut dire qu'elle précède historiquement le régime parlementaire.

Ce régime n'est autre que la monarchie limitée, réalisée en Angleterre dès 1688, que Montesquieu prit pour exemple dans son célèbre ouvrage sur la Constitution de l'Angleterre, et qui, après qu'il en eut fait la base et lui eut donné pour fondement idéologique l'idée de la protection de l'individu contre la tyrannie, devint le régime présidentiel, tel

l'adoptèrent les constituants américains. Elle se caractérise par l'indépendance respective de l'assemblée et du monarque. Elle est essentiellement un gouvernement à deux têtes, où les décisions étatiques doivent résulter de l'accord de deux organes opposés, dont aucun n'a le pouvoir de contraindre l'autre à se ranger à son avis. Chacun, par son dissentiment, défie le pouvoir d'empêcher l'autre de statuer, en sorte que s'établisse un régime de constante discussion, où la diversité des points de vue, garantie par la diversité des organes, conduit à des décisions longuement débattues et mûries, empreintes de la modération que la sagesse des transactions. Sans doute, la machine sera lente, et mais Montesquieu se fie à la force des choses pour réaliser à la fin le « concert » des organes et assurer ainsi le mouvement de l'État. Partout, en fait, la participation du monarque à la législation, contrôle de l'assemblée sur le gouvernement, en sorte que partout monarque et assemblée se trouvent affrontés et tenus de se conjurer, tels sont les traits caractéristiques de ce régime d'égalité et d'indépendance des pouvoirs, où Montesquieu crut découvrir les suprêmes garanties du libéralisme. Nous y voyons surtout l'égalité conquise, première étape victorieuse de l'assemblée dans sa longue lutte pour s'emparer des prérogatives gouvernementales.

\*

\*\*

La monarchie limitée ne possède encore aucune des caractéristiques du régime parlementaire; car les ministres sont donnés au monarque ou au président, s'absorbent dans l'unité de l'exécutif et l'indépendance des pouvoirs exclut leur responsabilité politique.

Mais le régime parlementaire va bientôt s'annoncer par l'apparition d'un nouveau pouvoir, que Benjamin Constant appelle le « pouvoir ministériel » par opposition au « pouvoir royal », et qui, réalisant une transition au sein de l'Exécutif, vient rompre le dualisme de la monarchie absolue. Les ministres s'émanagent, se libèrent du monarque et forment un organe de gouvernement distinct. En même temps ils se groupent en un conseil, un « cabinet », afin de retrouver dans ces délibérations en commun le principe d'unité qu'ils recevaient dans leur subordination individuelle au chef d'État. Enfin ils constituent une zone de compétence propre qui se trouve retranchée à la dépendance du monarque, et qui, par son étendue, fait d'eux l'organe véritablement indépendant du gouvernement. Alors se trouve réalisé le gouvernement

À lui seul, lorsqu'il n'est pas accompagné de la responsabilité politique des ministres, le gouvernement de cabinet n'est pas encore le régime parlementaire ; il n'est qu'un acheminement vers celui-ci. Il est d'ailleurs, sa période d'application sous la Restauration et forma alors vraiment la transition entre la monarchie de 91, limitée de Montesquieu et la monarchie parlementaire de juillet. À la même époque, il eut ses théoriciens, dont le premier est Benjamin Constant. Cet auteur ne connaît et ne revendique d'autre responsabilité pour les ministres qu'une responsabilité pénale et tout au plus une responsabilité morale. Ni dans son œuvre, ni d'ailleurs dans le droit positif de la Restauration, n'existe ce qu'on appelle aujourd'hui la responsabilité politique des ministres, ce qui est la condition du régime parlementaire. Le seul apport vraiment original, et d'ailleurs capital, de Benjamin Constant est la distinction entre « pouvoir ministériel » et « pouvoir royal ». Il est donc bien le théoricien du gouvernement de cabinet.

Mais, si la Restauration ne connut pas pleinement le régime parlementaire, elle en prépara pourtant l'avènement d'une autre façon encore. C'est qu'elle vit se développer chez le monarque, pour autant qu'il le pouvait, moins qu'on songe à Louis XVIII, un esprit de conciliation, qui, sans aller jusqu'à le faire renoncer aux prérogatives de l'Exécutif, le portait au moins à n'en faire usage qu'avec une modération qui bien souvent permit le développement d'un véritable parlementarisme de fait, sinon de droit. Sans doute, l'Exécutif a conservé toutes ses prérogatives. Il restait indépendant en face des assemblées. Le régime s'inspire toujours de cet idéal d'opposition et de discussion cher à Montesquieu ; mais, après l'expérience de la période révolutionnaire, après les crises qui, pendant le règne de Louis XVI, soit sous le Directoire, ont montré le danger des conflits irréductibles, on comprend enfin l'idée profonde d'« concert » chez qui le conflit des pouvoirs n'est que le moyen de leur harmonisation. La sagesse du Roi lui fait apercevoir que la Charte commande en fait, sinon en droit, de céder parfois, de ne jamais abuser de ses prérogatives, de pousser lui-même à ces transactions dont sera vivie du régime. Il comprend le danger du veto obstiné de Louis XVIII et recherche l'accord avec la majorité des Chambres comme une condition du fonctionnement paisible et normal de la Charte. Il n'est pas le ministre non plus — juridiquement tenu de se soumettre, mais préférera bien souvent se séparer des cabinets qui n'ont pas su gagner la confiance des assemblées, plutôt que de les maintenir au pouvoir au gré de celles-ci. Ainsi se développe une sorte de parlementarisme octroyé par la sagesse du Roi, mais toujours révoicable. Les douze cabinets en 1816, n'en ont pas encore pris conscience, dans le célèbre décret

Royer-Collard et de Serre prennent la parole pour exalter les prérogatives royales ; mais Guizot, le plus jeune et le premier parmi eux, écrira bientôt que « l'harmonie des pouvoirs » est la condition du fonctionnement de la Charte. Déjà, d'ailleurs, et avec un incomparable éclat, Chateaubriand avait affirmé l'impérieuse obligation de fait qui, sous l'empire de la Charte, impose aux ministres de « disposer de la majorité ». Sans majorité, ni budget, ni législation, ni gouvernement possibles. Si la majorité change de camp, écrit-il, « le ministre reste et le gouvernement s'en va ». Toute la théorie de la Restauration est dans ces quelques mots. « Le gouvernement s'en va » avec la confiance de l'assemblée ; c'est bien ce qu'a compris Louis XVIII, c'est bien ce que les 221 rappelleront à Charles X. « Mais le ministre reste », car juridiquement et en droit strict il peut rester : « la majorité, comme dit encore Chateaubriand, ne peut pas physiquement le prendre par le manteau et le mettre dehors ». C'est le signe que le régime parlementaire n'est pas encore entièrement constitué.

\*  
\*\*

C'est de 1830 que date la responsabilité politique des ministres, et du même coup le régime parlementaire. Thiers l'a constaté au lendemain même de la Révolution, le véritable résultat de celle-ci a été d'introduire le principe de la déférence au vœu de la majorité des Chambres ». Ce principe, le nouveau roi, Louis-Philippe, « l'a admis et irrévocablement fondé, le jour où, dans le Palais-Bourbon, tête nue, la main levée, entouré de sa famille, des pairs, des députés, des chefs de l'armée, de tous les Français enfin qu'il n'était possible de faire assister à ce contrat auguste, il a accepté la couronne aux conditions de la Charte ». « Pour ce principe, ajoute-t-il, il valait la peine de faire une révolution » ?

Ce principe, nous l'appelons aujourd'hui la responsabilité politique des ministres, et nous entendons par là l'obligation juridique pour ceux-ci de demeurer s'ils perdent la confiance de l'assemblée. On ne remarque toujours à quel point cette appellation est mal choisie. Elle fait penser à une sorte de diminutif de la responsabilité pénale ; elle évoque l'idée de sanction, comme si la perte du pouvoir était pour le ministre une peine et légère peine que viendra renforcer, si la gravité de la sanction l'exige, la mise en jeu d'une responsabilité pénale véritable. Cette responsabilité politique se développe, en réalité, malgré la multiplicité des dénominations, dans des plans bien distincts. La

responsabilité politique a pour but de maintenir l'accord entre la politique ministérielle et la politique de la majorité de l'Assemblée ; elle entre en jeu dès qu'un désaccord se manifeste, et ce serait évidemment méconnaître profondément la réalité politique que d'apercevoir une faute en une telle divergence. Le premier devoir d'un gouvernement parlementaire est de rester fidèle à son programme ; il n'y aurait de faute de sa part qu'à vouloir l'imposer à une majorité hostile et, s'il se retire devant un vote de défiance, c'est pour se conformer à la règle, non pour subir une peine ni pour la prévenir.

L'expression étymologiquement désigne, en réalité, une institution du gouvernement de cabinet, antérieure à la règle que l'arbitraire de la langue politique lui fait aujourd'hui désigner. Les ministres, maîtres de leurs actes, en ont la responsabilité morale. Ils ont, en outre, l'obligation d'en répondre devant l'Assemblée, c'est-à-dire de s'expliquer sur eux, de répondre aux questions qui leur sont posées : c'est la responsabilité politique. Mais, si la responsabilité ministérielle ne signifiait aujourd'hui rien de plus, il serait bien erroné d'y voir l'institution caractéristique du régime parlementaire. Le mot a changé de sens et désigne, nous l'avons dit, une nouvelle prérogative du Parlement, le droit pour celui-ci d'obliger à la retraite les ministères qui ont perdu sa confiance.

\*  
\*\*

Le régime parlementaire est donc le gouvernement d'un cabinet responsable devant l'Assemblée. Gouvernement de cabinet et responsabilité ministérielle en sont les traits essentiels. Le chef d'État, au contraire, vestige du régime de la séparation des pouvoirs, sans doute arrive encore à s'y faire place, mais n'est plus qu'une institution accessoire qui va déclinant et puis disparaissant à mesure qu'évoque le régime. C'est précisément ce qui va nous permettre de distinguer divers types de parlementarisme.

Ces types sont au nombre de trois. Dans le premier, le chef d'État jouit encore de prérogatives puissantes qui lui permettent d'intervenir efficacement dans la vie politique : c'est le parlementarisme orléaniste, dont la Monarchie de Juillet reste l'exemple le plus pur. Dans le second, le chef d'État a complètement cessé d'être le chef du pouvoir exécutif, bien qu'il en garde le titre ; son rôle peut être encore utile, mais son influence véritable n'est plus guère que morale : c'est le parlementarisme occidental, qui fonctionne en Angleterre depuis le temps de la reine Victoria et en France depuis 1877. Enfin, dans le troisième type, le chef d'État a disparu ; deux organes se trouvent seulement en présence, le

Parlement et le Cabinet responsable ; c'est le parlementarisme prussien, tel qu'il a été organisé dans divers « pays » allemands par les constitutions d'après-guerre. Chacun de ces trois types constitue un régime bien distinct dont les règles peuvent être précisées. Celles-ci ne se trouvent pas, est-il utile de le rappeler, dans les constitutions écrites, si du moins l'on fait abstraction du troisième type. En vérité les textes, la Constitution de 1875 comme les Chartes, en sont restés à la notion de monarchie limitée, et il a fallu que les mots changent de sens, comme en témoigne l'expression « responsabilité » ministérielle, pour que fût quelque peu masquée leur contradiction au droit positif. Mais, sinon dans les textes, dans les doctrines politiques, les différents types que nous avons distingués existent, et tour à tour l'évolution coutumière leur a donné valeur de constitutions positives. Nous allons brièvement en dégager les règles essentielles.

\*  
\*\*

L'orléanisme a eu de nombreux théoriciens. Le premier et le plus admirable fut Duvergier de Hauranne, dans sa brochure sur *La Chambre des députés dans le gouvernement représentatif*. Guizot s'en fit le défenseur, en 1846, dans le célèbre débat qui pendant trois journées se déroula devant la Chambre des députés, contre Thiers, l'adversaire du pouvoir personnel du monarque. Le duc Victor de Broglie le décrit longuement et profondément dans ses *Vues sur le gouvernement de la France*. Son fils s'en inspira dans sa lutte contre Thiers et confia à MacMahon le soin de l'appliquer. Laboulaye en fit passer l'esprit dans les lois de 1875. Et, aujourd'hui encore, malgré l'évolution constitutionnelle, la doctrine française, Esmein, Duguit, Hauriou, continue de définir le régime parlementaire sous cette forme première, souvent même en des termes qu'on pourrait croire directement empruntés à Duvergier de Hauranne. À tous il apparaît comme un régime encore très nettement dualiste, où le chef d'État, titulaire du pouvoir exécutif, continue de s'opposer au Parlement et de lui faire contrepoids. C'est, à leurs yeux, un régime encore proche de la séparation des pouvoirs, ou plutôt c'est la séparation des pouvoirs elle-même assouplie et perfectionnée grâce à l'innovation du cabinet responsable, conçu comme organe de liaison, de collaboration et d'arbitrage politique.

« Les pouvoirs sont égaux », affirme avec force Duvergier de Hauranne dans la brochure que nous avons citée. Il songe, d'ailleurs, à trois pouvoirs, le Roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés, quand pour simplifier nous avons supposé une Assemblée unique ; mais



sa pensée n'y perd rien en clarté. « Je maintiens, dit-il, que les pouvoirs sont égaux et que le gouvernement appartient, non pas à l'un des trois, mais à tous ». C'est bien l'idée montesquieuenne de l'indépendance des pouvoirs.

Mais voici maintenant, dans le cabinet ministériel, l'institution chargée de réaliser l'unité gouvernementale. « Il faut », poursuit Duvergier de Hauranne, avec une clarté de style et de pensée qui n'a pas été dépassée et qui nous autorise à citer le passage tout entier, « il faut que de trois actions également libres il résulte une action commune qui soit le gouvernement ; autrement il y aurait dans l'État anarchie et par conséquent impuissance. Or il est évident que, pour obtenir ce résultat, un intermédiaire est nécessaire, qui, participant à la fois des trois pouvoirs, emprunte à chacun une portion de sa vie propre ; un intermédiaire au sein duquel toutes les forces et toutes les volontés se rencontrent et se confondent ; un intermédiaire qui, de la variété inévitable des tendances, fasse ainsi sortir l'unité, une unité puissante et féconde. Cet intermédiaire est le ministère et ne saurait être que lui. Considéré de ce point de vue, le ministère est donc le lien vivant entre les pouvoirs et le dépositaire actif de tout ce qu'ils contiennent d'utile et de bon. Il est en même temps l'instrument perpétuel des concessions que, pour marcher d'accord, ils doivent se faire sans cesse. Pour tout dire en un mot, le ministère représente le roi dans l'enceinte des Chambres, les Chambres dans le cabinet du roi. C'est au ministère à modérer de part et d'autre le penchant si naturel aux hommes d'oublier que leur puissance est limitée et que leurs droits ne sont pas les seuls en ce monde. C'est au ministère, lorsque les volontés sont divergentes, à les rapprocher et à diminuer les frotements lorsqu'il n'a pu les prévenir. C'est au ministère à concilier les intérêts véritables des pouvoirs aux dépens de leurs fantaisies passagères. C'est au ministère enfin à faire concourir au même but, sans lutte et sans déchirement, les trois éléments dont les trois pouvoirs sont à un degré plus ou moins grand la représentation : l'unité, la conservation, le progrès. [...] L'union des trois pouvoirs accomplie dans un ministère qui les personnifie également, et le concours actif de ces pouvoirs, tel est donc l'état normal du gouvernement représentatif. Alors ce n'est point un seul de ces pouvoirs qui décide du gouvernement, mais tous les trois, et la question de prépondérance au profit de l'un ou de l'autre est une question sans utilité et sans solution ».

Pratiquement, ce type de parlementarisme se caractérise par le droit pour le chef d'État de *révoquer les ministres*. Toute la théorie du régime s'explique par cette prérogative. C'est grâce à elle, en effet, que le monarque, — ou le président, — s'il n'a plus directement l'exercice du gouvernement, dispose du moins encore d'un puissant moyen d'action

sur celui-ci. Il laisse ses ministres gouverner ; mais il les contrôle, et, s'ils viennent à perdre sa confiance, il les congédie pour confier le gouvernement à une nouvelle équipe dont il puisse attendre une politique plus conforme à ses vues personnelles. Le chef d'État, de par ce droit de révocation, se trouve donc en face du cabinet dans une situation tout à fait semblable à celle qu'occupe le Parlement ; car les ministres doivent à chaque instant gouverner avec la confiance du roi aussi bien que de l'assemblée ; ils peuvent être congédiés par l'un et renversés par l'autre ; ils doivent constamment réaliser sur leur politique l'accord des deux pouvoirs. Ainsi le cabinet est bien, dans cette variété de parlementarisme, l'instrument de collaboration qu'y découvrent nos auteurs. Placé au lieu de convergence des deux pouvoirs, subissant leur double impulsion sous forme de double responsabilité, il a pour mission de réaliser le concert de leurs puissances.

Ce droit de révocation peut, d'ailleurs, s'exercer, soit directement — il faut alors admettre que le contreseing sera donné par le nouveau ministre, — soit de façon indirecte, sous forme de retrait de confiance entraînant la démission des ministres. Le chef d'État, au lieu de recourir à une révocation formelle, peut se contenter de refuser sa signature à ses ministres, retirant par conséquent à ceux-ci toute possibilité de gouverner et les obligeant par là même à se démettre. C'est à ce procédé que Louis-Philippe eut recours par deux fois pour se débarrasser de Thiers. Dans ce cas, la symétrie entre les prérogatives royales et les prérogatives parlementaires est encore plus frappante ; le refus de signature du roi a le même effet qu'un vote de défiance ; il met en jeu une véritable responsabilité ministérielle.

Le droit de renverser les ministres, sous l'une ou l'autre forme, s'accompagne habituellement, aux mains du chef d'État, du droit de dissoudre l'assemblée. Ce qui revient à dire que la dissolution, en régime orléaniste, est une dissolution royale ou présidentielle et non pas une dissolution gouvernementale. Il est indispensable, en effet, de faire cette distinction, à la suite de Bagehot et de Prévost-Paradol<sup>1</sup> ; car la dissolution ne caractérise le parlementarisme dans son premier type qu'autant qu'elle est une prérogative personnelle du chef de l'État. Les conflits qui peuvent naître entre les pouvoirs sont bien, dans ce régime, des conflits entre le monarque et le Parlement. Les ministres n'y participent pas, sinon comme arbitres dont le rôle est de chercher une solution et d'amener un accord. Si le conflit persiste, malgré l'existence et les efforts du cabinet, c'est que le compromis ministériel n'a pu aboutir, et c'est bien alors le chef d'État et le Parlement qui se trouvent

<sup>1</sup> V. la préface de BAGEHOT à la traduction française de son livre sur *La Constitution anglaise*.



opposés l'un à l'autre par-dessus le ministère. Aussi est-ce le monarque, en cette hypothèse, et non ses ministres, qui recourt à la dissolution. C'est le monarque qui en appelle à son peuple ; c'est sa politique personnelle qu'il donne à juger aux électeurs, opposée à la politique de la majorité. Il n'y a pas de politique ministérielle distincte qui puisse se proposer au suffrage, car celle-ci n'existe qu'autant qu'elle marque l'accord des deux pouvoirs. En période de conflit, ou bien les ministres se démettent, s'ils sont fidèles à la majorité, ou bien ils restent en place, s'ils sont fidèles au roi, mais pour devenir les simples représentants de sa politique.

\*  
\*\*

En résumé, le régime parlementaire, dans son premier type, tel qu'il fonctionne au temps de Louis-Philippe, laisse entre les mains du monarque deux prérogatives essentielles : la révocation des ministres et la dissolution de la Chambre.

Ce système, qui, dans une très large mesure, est celui de la Constitution de Weimar, dans son esprit et dans sa pratique la plus récente<sup>4</sup>, a cessé de s'appliquer, au contraire, en Angleterre et en France. Il a été remplacé dans ces deux pays, et dans tous ceux qui ont fait leurs constitutions à l'image des leurs, par une nouvelle variété du régime parlementaire.

Ce deuxième mode de parlementarisme se définit par une diminution considérable des pouvoirs du chef d'État. Celui-ci perd, en effet, les deux prérogatives dont il jouissait précédemment et qui lui permettaient d'intervenir dans la politique gouvernementale avec autant de force et par les mêmes moyens que l'Assemblée elle-même. Bagehot, vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>, constatait déjà, avec cet humour qui s'allie si bien à la lucidité de sa pensée, que le roi d'Angleterre avait perdu aussi bien le droit de révoquer ses ministres que celui de dissoudre la Chambre des Communes. Parlant du premier de ces pouvoirs, il écrit (p. 339) « qu'il est tellement tombé dans l'oubli par désuétude que, si la Reine voulait l'exercer, on serait aussi effrayé qu'à la nouvelle d'une éruption volcanique dans Primrose Hill ». Et, du droit de dissolution, il note avec la même justesse (p. 343) « qu'il tend à être enlevé au monarque pour se réunir aux droits du premier ministre », cependant qu'imaginant (p. 8 de l'introduction) l'hypothèse où la Reine en ferait usage de son propre mouvement, pour dénoncer un désaccord entre le Parlement et le corps électoral, sans que le cabinet eût été mis en minorité, il s'écrit, sur le

même ton d'humour scandalisé : « Aucun Anglais ne peut rêver à une catastrophe de cette nature et qui lui semble appartenir aux phénomènes d'un monde tout différent de celui qu'il habite ». L'évolution n'a fait que se confirmer depuis l'ère victorienne, et nous ne saurions partager l'opinion de M. Redslob, lorsqu'il croit voir se perpétuer dans les institutions anglaises contemporaines la pratique de ce parlementarisme dualiste, à forte prérogative royale, qu'il tient pour la forme authentique, mais qui, pour l'Europe occidentale, n'est plus qu'une forme aujourd'hui dépassée du régime parlementaire.

La France a connu, en effet, une évolution analogue au cours de la troisième République. Si la majorité consistante de 1875 était incontestablement « orléaniste » du point de vue parlementaire, si les institutions dont elle s'inspirait étaient ouvertement celles de la Monarchie de Juillet, si l'auteur dont l'influence s'exerçait sans doute le plus puissamment sur elle était le duc Victor de Broglie, si son but avoué, en organisant aussi bien le septennat que la République, était de confier à un président le rôle qu'avait tenu Louis-Philippe, il est certain aussi que les institutions républicaines n'ont pas tardé de prendre une figure toute différente, et que le 16 mai a marqué dans notre histoire constitutionnelle un véritable changement de régime, Mac-Mahon avait compris son rôle conformément à la conception de 1873 et de 1875. Il s'était considéré comme président du type « orléaniste », et il est très significatif, à cet égard, qu'il ait précisément fait usage des deux prérogatives que cette forme de parlementarisme concède au chef d'État, en révoquant, le 16 mai, le ministre Jules Simon et, peu après, en prononçant la dissolution électorale, qu'il tenait le droit de dissolution pour un pouvoir personnel, lui permettant de défendre devant le pays la politique qui avait ses préférences. Son échec électoral ne fut pas seulement la condamnation de cette politique ; il marqua aussi la ruine d'une doctrine constitutionnelle. M. Daniel Halévy a montré comment les nouvelles couches sociales qui accédaient alors au pouvoir allaient entièrement renouveler l'idéologie politique. Or le parlementarisme dualiste était bien une doctrine de ces « notables », qui, avec la chute des Broglie et des Mac-Mahon, quittaient définitivement le pouvoir. Sans doute, elle devait conserver longtemps des défenseurs dans la minorité ; des campagnes devaient se dessiner en faveur d'un renforcement des pouvoirs présidentiels ; mais l'échec de M. Alexandre Millerand en 1924 lui a enlevé, semble-t-il, toute chance de devoir à nouveau triompher. Avec le succès des radicaux, en 1877, le régime parlementaire a revêtu en France une forme analogue à celle qu'il a prise en Angleterre, retirant au président les prérogatives que le maréchal de Mac-Mahon n'avait pu exercer qu'une seule fois. Pendant

<sup>4</sup> R. CAPITANT, « Le rôle politique du Président du Reich », dans *Politique*, avril 1932.

<sup>5</sup> W. BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, Trad. française, Paris, 1869.

deux ans le maréchal subit cette position diminuée, puis le président Grévy l'occupa avec une habileté et une autorité qui fixèrent pour l'avenir les règles du nouveau régime.

Quels sont exactement, dans ce parlementarisme contemporain, les pouvoirs du chef de l'État ? Les pouvoirs de décision sont réduits à fort peu de chose. Le texte des constitutions et la forme des actes continuent de refléter, il convient toujours de le rappeler, un état de choses ancien, qui n'est autre que la monarchie limitée. C'est en vertu de cette survivance — explicable en Angleterre, pays d'évolution continue ; beaucoup plus irrationnelle en France, pays de constitution écrite — que le chef de l'État continue de signer tous les actes du pouvoir exécutif. Mais on ne saurait en conclure qu'il exerce ce pouvoir ; car sa signature, nécessaire sans doute à la validité des décrets, est liée par les propositions ministérielles et ne saurait être refusée. Il a perdu en même temps le droit de renverser les ministres, qui lui donnait, dans la phase précédente, un puissant moyen d'action sur le gouvernement. Il ne lui reste en propre que le droit de nommer les ministres, ou plutôt le seul premier ministre, qu'il charge de former un nouveau ministère après la démission collective de l'ancien. Sans doute, cette prérogative présente encore une appréciable utilité dans les pays à partis morcelés, à programmes imprécis, où l'ascendant d'une personnalité peut s'imposer aux groupes et forcer la majorité ; alors, par le choix de l'homme et de l'heure, le chef de l'État, s'il use d'expérience et joue d'habileté, après avoir compromis les majorités qu'il redoute en divisant leurs chefs ou leur ouvrant trop tôt la voie, [peut] dessiner peu à peu, au cours de la crise, la majorité qu'il prépare, et, lui proposant enfin le chef qu'elle attend et qu'il tenait en réserve, lui permettre de se former et de conquérir le pouvoir. Loin de nous, par conséquent, de négliger ce rôle éminent que nos institutions réservent encore au président. Mais on ne peut aussi s'empêcher de mesurer le déclin de l'institution en songeant à ce qu'elle était. Elle n'est plus, quelle que puisse être encore son utilité, que ce poste de Grand Électeur qu'avait imaginé Sieyès et que Bonaparte, en le refusant, n'avait jugé propre qu'à engraisser son titulaire. Encore faut-il observer qu'elle ne joue effectivement qu'au profit de notre Président français, et qu'en Angleterre l'organisation des partis, pour autant qu'une profonde crise nationale ne vient pas la bouleverser, a dépouillé le monarque de sa dernière prérogative, puisque les majorités alternées s'y succèdent avec leur leader et leurs cadres désignés d'avance pour occuper les sièges ministériels.

Il est vrai qu'à côté des pouvoirs de décision qu'il a presque entièrement perdus, le chef de l'État occidental jouit encore de pouvoirs consultatifs. À défaut du gouvernement ou du contrôle gouvernemental

qui lui ont échappé, il lui reste le rôle de conseiller du gouvernement. Le monarque anglais l'exerce dans les entrevues qu'il a avec son premier ministre, et l'on sait quelle influence réelle ont exercée dans la politique de leur pays des princes comme la reine Victoria ou le roi Édouard VII. En France, le Président l'exerce plus directement encore par son droit de présence et de parole au conseil des ministres. « Fournir des avis, donner des encouragements, infliger des avertissements », c'est à cela que Bagehot réduisait déjà les droits du monarque. Comme un jeune prince absolu cherchait le secours de quelque ministre blanchi, plein d'expérience et de sagesse, ainsi aujourd'hui, par un étrange revirement, le chef d'État fait entendre aux ministres éphémères la voix de son expérience et de sa prudence.

Mais, quoi qu'il en soit de ces pouvoirs, il est certain qu'ils ne permettent plus de reconnaître encore dans le parlementarisme occidental cette théorie dualiste que la majorité de nos auteurs continue pourtant de lui appliquer en l'empruntant aux écrivains de la Monarchie de Juillet. Des maîtres comme Esmein, Duguit, Hauriou s'abusent étrangement lorsque, décrivant nos institutions contemporaines, ils voient encore dans notre Président le chef du pouvoir exécutif et dans le ministère un organe de liaison et de collaboration entre le Président et le Parlement. Ils se laissent sans doute tromper par les formes désuètes et contradictoires que revêt encore le régime parlementaire, et dont il est à la fois si difficile et si nécessaire de faire abstraction pour apercevoir les véritables règles de son fonctionnement. Plus encore, ils se laissent séduire par une secrète tendresse pour cette théorie subtile, raffinée, harmonieuse dans ses symétries, du parlementarisme à son âge d'or, et l'on devine qu'ils préfèrent à la tristesse de savoir perdue une si rare et précieuse institution l'illusion de la croire encore vivante. Mais d'autres auteurs, également considérables, se sont trouvés pour construire la théorie de ce nouveau parlementarisme, qui, à la suite de Bagehot, sont pour la plupart anglais, mais dont un des plus lucides est assurément, en France, M. Carré de Malberg. Le régime à leurs yeux cesse entièrement, par suite du déclin du chef d'État, de se rattacher à la séparation des pouvoirs. Il se caractérise par l'unité de gouvernement, par la souveraineté du Parlement qui cumule l'exercice du pouvoir législatif et le contrôle du pouvoir exécutif. « D'après la Constitution anglaise, écrit Bagehot, l'autorité suprême appartient à une Chambre des Communes qui vient d'être renouvelée par l'élection. Que la question à décider soit de l'ordre administratif ou législatif, peu importe ; peu importe aussi qu'il s'agisse de matières qui affectent l'essence de la Constitution ou de détails relatifs à la vie ordinaire ; qu'il faille de résoudre à déclarer la guerre ou la continuer, à imposer une taxe ou à émettre du papier-monnaie, que ce soit une

question ayant trait aux Irlands, à l'Irlande ou à Londres, c'est à une nouvelle Chambre des Communes qu'appartient, d'une manière absolue, le droit de décider en dernier ressort ». Et, opposant, pour mieux l'expliquer, la Constitution de son pays à la Constitution américaine, il écrit encore : « La Constitution anglaise a pour but de confier l'autorité souveraine à un seul pouvoir ».

La substitution du principe d'unité au dualisme n'a pas été sans modifier profondément la situation du cabinet ministériel. Les ministres ne sont plus à aucun degré les ministres du Président ou de Sa Majesté ; bien que le respect des traditions, quand il s'agit des formes, ait porté les Anglais à leur conserver ce titre, ils sont exclusivement les ministres du Parlement. Et si l'on tient compte de la règle coutumière suivant laquelle les ministres se recrutent normalement dans le sein du Parlement, le cabinet répond bien désormais à la célèbre définition de Bagehot : « Un comité du Corps législatif choisi pour être le corps exécutif », ou à celle qu'a si nettement formulée M. Carré de Malberg : « Le ministère doit être considéré comme étant une commission gouvernementale des Assemblées. C'est en cette qualité qu'il est l'agent d'exercice effectif, soit du droit d'initiative législative, soit de la puissance exécutive, qui sont attribués par la Constitution au gouvernement. Il agit, dans ce double domaine, sous le contrôle immédiat et sous l'autorité supérieure du Parlement qui statue sur les projets de réforme législative de son comité ministériel et qui approuve ou réprovoque ses actes exécutifs ».

\*  
\*\*

Seule, la méconnaissance de ce deuxième type de parlementarisme, qui règne pourtant en Angleterre et en France, explique qu'on ait pu refuser l'étiquette parlementaire au régime consacré par les constitutions que se sont données, après la guerre, la Prusse et la plupart des Pays allemands. Il s'agit, on le sait, du parlementarisme sans chef d'État, dans lequel les ministres, ou au moins le premier ministre, sont directement élus par l'Assemblée. Ni l'idée, ni les réalisations n'en sont d'ailleurs nouvelles, puisque notre histoire constitutionnelle en fournit des exemples grâce à l'amendement Grévy en 1848 et au gouvernement de Thiers de 1871 à 1873. Il faut bien reconnaître en lui une troisième variante du régime parlementaire ; car comment la suppression d'un organe aux pouvoirs aussi restreints que ceux du chef d'État anglais ou français entraînerait-elle un changement de catégorie constitutionnelle ? Sans doute l'absence du chef d'État pourra présenter quelques inconvénients : les crises ministérielles seront plus difficiles à résoudre et

les ministres seront privés des conseils d'un personnage à qui la permanence de sa charge acquerrait une précieuse expérience ; mais ce sont évidemment là défauts secondaires et qui ne touchent pas à l'essence du régime. Nous trouvons toujours en face de l'Assemblée un cabinet recruté dans son sein, assumant la charge du gouvernement et l'initiative des lois, et responsable devant elle. Ce sont bien les traits permanents du régime parlementaire.

Si l'on en a douté, c'est qu'on a cru pouvoir confondre ce système avec le gouvernement d'Assemblée tel qu'il fonctionne en Suisse. Mais c'est là une erreur qu'il est d'autant plus utile de dissiper qu'il convient précisément, afin d'en mieux achever la définition, d'opposer, au terme de son évolution, le régime parlementaire au système constitutionnel qui logiquement lui fait suite.

La différence entre ces deux régimes découle tout entière de la différence entre la responsabilité politique des ministres et leur simple subordination au Parlement. Dans une vue rapide des choses, ces deux institutions peuvent sembler voisines. En réalité, elles sont bien dissemblables.

Les ministres suisses sont véritablement subordonnés à l'Assemblée fédérale ; ils sont ministres de l'Assemblée au sens où l'on pourrait autrefois parler des ministres du roi ; ils forment, comme les ministres de la monarchie, un conseil sans unité ni homogénéité véritables, parce que leur subordination à un organe commun, dont ils reçoivent leurs directions, suffit à leur assurer cette unité d'action que le cabinet parlementaire fut obligé de puiser dans le principe de collégialité, après que l'en eut privé son émancipation du pouvoir royal.

Ils sont subordonnés, mais non pas responsables. Là git toute la différence. Elle signifie que les ministres suisses ne peuvent pas jouer de leur démission, ou de la menace de leur démission, comme le font, au contraire, les ministres parlementaires devant l'Assemblée dont ils doivent obtenir les suffrages. La question de confiance leur est interdite. Un haut parlementaire semblait faire un reproche de s'être finalement incliné devant une décision ministérielle qui tranchait à l'encontre du projet qu'il avait préparé et qu'il s'était d'abord efforcé de faire accepter, invoqua fièrement le devoir de loyauté et d'effacement dont il se croyait tenu dans l'exercice de sa fonction. Il y eût manqué, pensait-il, en poussant sa résistance au-delà d'un avis fermement motivé, et il s'était même interdit de chercher, par quelque manifestation, à opposer son attitude à celle de son chef et à usurper, en voulant se couvrir, une part de la responsabilité qui devait peser tout entière sur celui qui avait seul pouvoir de décider. Les membres du Conseil fédéral suisse sont dans une situation semblable.

Ils proposent une politique à l'Assemblée; mais, si celle-ci refuse de les suivre, ils n'ont qu'à se soumettre, et, abdiquant leur programme personnel, appliquer loyalement le programme qu'on leur indique. Cette obligation de se soumettre exclut la possibilité d'une démission qui serait une grave entorse à l'esprit du régime.

Le gouvernement parlementaire soumet les ministres à l'obligation inverse. Leur responsabilité politique leur impose de se démettre en cas de divergence d'opinion avec l'Assemblée, et leur défend de se soumettre. C'est la principale vertu du régime que d'assigner au gouvernement ce rôle d'initiative et d'impulsion. Le premier acte d'un nouveau ministère est de rédiger son programme gouvernemental et d'en donner lecture aux Chambres, et pendant toute sa durée l'esprit de nos institutions lui commande de définir constamment sa politique pour la soumettre au Parlement, non de faire la politique du Parlement. La responsabilité ministérielle est donc bien loin d'être un simple pouvoir de révocation des ministres par les Chambres. Elle a une signification plus profonde, qui est de confier chaque politique aux hommes de cette politique, d'accompagner chaque revirement de l'opinion parlementaire d'un changement de l'équipe ministérielle, afin d'imposer aux gouvernements la fidélité à leur programme et de leur interdire ce scepticisme des habiles qui indifféremment accepteraient de mettre en œuvre les politiques les plus diverses. Sans doute la pratique des coalitions et des remaniements partiels de cabinet s'éloigne-t-elle considérablement de ce schéma idéal, mais du moins celui-ci peut-il servir à mesurer les déviations du parlementarisme.

Cette conception de la responsabilité ministérielle opposée à la simple subordination du cabinet permet aussi de désolidariser les deux idées de gouvernement fort et de chef d'État puissant. Dans la littérature politique française, ces deux notions sont trop souvent confondues, et notamment tout le mouvement favorable à un renforcement du pouvoir exécutif s'est orienté, par suite de cette confusion, dans le sens du renforcement des prérogatives présidentielles. Or, une telle revendication est contraire à l'évolution du régime parlementaire. Les institutions orléanistes ne peuvent plus revivre en France; en 1875, elles étaient déjà vieilles. Mais le renforcement du pouvoir ministériel est possible et compatible avec nos institutions actuelles. Il découle même de la notion de responsabilité ministérielle prise dans sa véritable acception.

La dissolution reste, en ce sens, un élément essentiel du régime parlementaire, même après le déclin du chef d'État. Mais il importe de bien apercevoir qu'elle change de nature une fois transplantée d'un type de parlementarisme à l'autre. Il ne s'agit plus, en effet, d'une dissolution

royale ou présidentielle du type orléaniste, mais d'une dissolution gouvernementale.

L'histoire constitutionnelle anglaise nous montre clairement cette transformation. Des mains du roi, la dissolution y est tombée aux mains des ministres. C'est le cabinet, aujourd'hui, qui, lorsqu'il est mis en minorité par la Chambre des Communes, a le droit de la dissoudre et de reporter ainsi [sa] responsabilité devant le corps électoral. Le conflit n'oppose plus l'assemblée au monarque, mais au cabinet. Le roi, étranger au débat, n'intervient même pas comme puissance neutre ou arbitrale. L'acte de dissolution, bien que signé du roi, dépend de la seule décision du cabinet.

La dissolution, au contraire, a disparu de nos institutions depuis 1877. On va répétant que la maladresse de Mac-Mahon en est la cause, et on accepte ainsi qu'un simple précédent engage tout l'avenir de notre Constitution. En réalité, ce précédent du 16 mai ne vise que la dissolution présidentielle. Il ne touche pas la dissolution gouvernementale, qui aurait pu et dû, comme en Angleterre, venir prendre sa place. L'exigence de l'avis conforme du Sénat s'y est sans doute opposée; mais dans une certaine mesure aussi la confusion entre les deux types de parlementarisme qui se sont succédés sous l'empire d'une même constitution écrite. Un facteur puissant de stabilité et d'autorité manque ainsi à nos ministres et vient fausser en France le fonctionnement du régime parlementaire.

\*  
\*\*

Il est bon de reprendre ici les formules par lesquelles Bagehot définissait le cabinet après le déclin du chef d'État, non pas tant pour les corriger que pour les approfondir et les mieux comprendre. Le cabinet, dit-il, est un comité du Parlement, et cette formule peut tout naturellement conduire à ne voir en lui qu'une autorité subordonnée. De fait, la doctrine anglaise a développé sa pensée en ce sens, et les *text books* insistent complaisamment sur la souveraineté du Parlement, qui, disent-ils, légifère librement et, en outre, contrôle le gouvernement. Mais, dans un livre récent, qui nous apporte des institutions anglaises actuelles une analyse aussi lucide et intelligente que celle de Bagehot au siècle dernier, M. Ramsay Muir rejette vivement ce tableau<sup>6</sup>, qui lui semble plus éloigné encore de la réalité que le droit écrit. Le vrai souverain, pour lui, en Angleterre, c'est le cabinet. Le régime parlementaire y est devenu la

<sup>6</sup> R. MUIR, *How Britain is governed*, London, 1930.

dictature du cabinet. « Dire que le Parlement contrôle le cabinet, écrit-il, est une absurdité. La vérité est que le cabinet contrôle absolument le Parlement ». Et il brosse, en quelques pages, dans l'introduction de son livre le tableau des transformations de la vie politique depuis cent ans. Quel déclin du Parlement ! Quelle indifférence aujourd'hui dans le public à l'égard des débats parlementaires ! Quel contraste avec le temps de Gladstone et de Disraeli « où la nation entière prenait position aux côtés de ces protagonistes géants avec le même intérêt que des partisans d'aujourd'hui pour leur équipe de football favorite ! ». C'est qu'alors les débats aux Communes « étaient réels et sérieux » et que le sort des gouvernements s'y jouait vraiment. Les membres de la Chambre usaient de leur liberté de vote, et maints d'entre eux « fréquemment et aisément traversaient le couloir et plus fréquemment encore votaient contre leur parti ». Les gouvernements ne jouissaient pas d'une longue et stable majorité. Aujourd'hui, au contraire, le lien d'allégeance au parti est devenu rigide ; les claquements du *whip* répendent la terreur ; la discipline de parti impose leur vote aux membres des Communes ; assuré de sa majorité, le gouvernement peut négliger ou même abolir la liberté de jugement de la Chambre ; et, si même il arrive qu'il ne jouisse pas d'une majorité indépendante, il possède encore, dans le droit de dissolution, et dans la menace des 1 000 livres de dépenses électorales qui en découlent, « une arme si formidable » que le contrôle parlementaire perd nécessairement le plus clair de sa réalité.

Est-ce à dire que la définition de Bagehot ait cessé d'être exacte ? Nullement. On peut encore dire, sans fausser la réalité, que le cabinet, dont les membres sont choisis au sein du Parlement, est un comité de celui-ci. Mais il ne faut attacher à cette expression aucune signification de subordination. Il est un comité chargé de diriger l'assemblée, et qui peut même aller jusqu'à la dominer. Les rapports entre ces deux organes sont, d'ailleurs, en fait, très variables. Il y a des cabinets qui ont tendance à se mettre à la remorque de leur majorité, comme le ministère Combes au temps de la délégation des gauches ; ils manquent à leur mission. Il y en a d'autres qui s'affirment vigoureusement en face d'une Chambre divisée et arrivent à s'imposer par le seul ascendant de leurs personnes et de leurs programmes ; le ministère Poincaré de 1926 en est l'exemple le plus frappant ; ils semblent répondre le mieux à l'esprit du régime parlementaire. Il en est enfin qui, grâce à l'organisation des partis, arrivent à exercer une véritable dictature gouvernementale ; c'est le cas des cabinets de parti anglais. À la limite, on trouverait le Comité de salut public faisant régner la terreur sur la Convention.

Cela nous montre que le type même du régime parlementaire sans chef d'État, ou à chef d'État diminué, recèle encore en lui une grande

variété d'espèces, qui, dans une classification complète, devraient donner lieu à autant de subdivisions.

\*  
\*\*

D'autres facteurs encore, variables suivant les époques et les pays, pourraient fonder de nouvelles distinctions et par là-même de nouvelles classifications. Après le chef d'État, après la situation du cabinet en face de l'assemblée, on pourrait considérer les diverses institutions démocratiques susceptibles de se combiner avec le parlementarisme<sup>6</sup>, ou encore le nombre et la structure des partis politiques<sup>7</sup>, ou encore des diverses idéologies qui peuvent servir de soutien aux institutions parlementaires<sup>8</sup>, ou bien encore de la structure économique et sociale des nations gouvernées. Mais ce sont là, plutôt que les éléments constitutifs du régime parlementaire, les éléments du milieu dans lequel il se développe. Sans doute, ce milieu réagit sur lui, explique ses variations, ses transformations ; et il est certes un peu artificiel et stérile de l'en isoler. Néanmoins, dans cette étude juridique, nous avons voulu considérer le régime parlementaire en lui-même, comme un mécanisme de gouvernement, et c'est pourquoi, malgré l'intérêt qu'elles présentent, nous avons cru pouvoir écarter ces questions.

<sup>1</sup> V. l'étude de M. CARRÉ DE MALBERG, dans la *Revue du droit public*, 1931.

<sup>2</sup> V. U. SHEUNER, *Archiv des öffentlichen Rechts*, t. XIII, p. 209.

<sup>3</sup> V. C. SHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München und Leipzig, 2. Aufl., 1926.









rétablit la dissimulation de la confiance en soi-même, ce qui est le contraire de ce qu'il faut. Le premier degré est celui du Parlement lui-même, qui est le plus essentiellement retiré de la confiance. Si tous les contrôles sont essentiels pour la démocratie, seul le contrôle avec sanction met en cause l'équilibre du régime et c'est lui qu'il s'agit de canaliser. L'idée sous-jacente dans la plupart des cas est celle d'un équilibre entre les pouvoirs. Le Parlement est défini par référence à ce qui ne fut qu'un assez court moment le principe de fonctionnement du système britannique, même de conception du Parlement français, qui fut le prototype de tous les autres. Mais le gouvernement ne peut pas être défini par référence à ce qui ne fut qu'un assez court moment le principe de fonctionnement du système britannique, même de conception du Parlement français, qui fut le prototype de tous les autres. Mais le gouvernement ne peut pas être défini par référence à ce qui ne fut qu'un assez court moment le principe de fonctionnement du système britannique, même de conception du Parlement français, qui fut le prototype de tous les autres.

Si le point focal se situe dans l'obligation qui pèse sur le gouvernement de démissionner lorsqu'il est avéré qu'il n'a pas la confiance de la majorité du Parlement, encore faut-il définir les moyens par lesquels on va admettre que la preuve de cette absence ou de cette perte de confiance puisse être rapportée. La rationalisation pour objectif de faire en sorte qu'elle ne puisse être rapportée par tout moyen et de façon automatique, c'est-à-dire sans aucune possibilité de contestation, est une idée qui n'a pas été retenue. Elle est réservée à la seule chambre basse, dans les systèmes bicaméraux. Ainsi, le Sénat belge a-t-il été dépossédé lors de la réforme constitutionnelle de 1993 de toute attribution en matière de contrôle. De façon générale, seul le gouvernement italien (et de manière totalement théorique le gouvernement néerlandais) peut voir sa responsabilité engagée devant les deux chambres.

**415 DEGRÉS DE RATIONALISATION.** — Mais il existe plusieurs degrés de rationalisation. Le premier degré est celui de la confiance présumée : le gouvernement est présumé avoir la confiance du Parlement tant qu'elle ne lui a pas été explicitement retirée conformément aux procédés prévus, qui sont généralement plus exigeants selon que l'initiative d'établir la confiance vient du gouvernement ou du Parlement. La manière de compter une majorité peut en effet varier. Alors que la majorité favorable peut être relative (majorité des

votants), la majorité défavorable doit toujours être absolue (majorité des membres composant l'assemblée). Le deuxième degré de rationalisation est celui de la confiance alternative (ou de la confiance constructive) : le Parlement ne peut retirer sa confiance au gouvernement qu'à condition de la transférer corrélativement sur un autre gouvernement.

Le troisième degré de rationalisation est celui de la confiance absolue. Il signifie la volonté d'adapter le fonctionnement du régime aux contraintes politiques ou, plus exactement, de desserrer ces contraintes politiques, afin de rendre possible la mise en œuvre de la conception de procédures aptes à produire un tel résultat (canaliser les comportements politiques pour les inscrire dans ce qu'on estime être un fonctionnement normal du régime parlementaire). Cette idée est celle qui a été retenue en Suède, en Espagne, en Belgique, en Allemagne, en Espagne ou en Belgique. Enfin, il subsiste en toute hypothèse des systèmes qui échappent à toute rationalisation.

Ces différents degrés de rationalisation se dégagent ou se manifestent dans les mécanismes à l'occasion desquels le Parlement exerce un contrôle sur le gouvernement, que ce soit lors de sa formation ou lorsque son maintien est en question.

#### **416 ORIGINE DU GOUVERNEMENT.**

Les formules retenues sont variées. 17 des 18 régimes étudiés se rattachent à la forme parlementaire, seule la Suisse se distinguant par la forme directoriale de son exécutif. Rendu à son état d'origine, le gouvernement est élu par le peuple ou par le Parlement. On l'a vu, dans les régimes parlementaires, l'aboutissement de cette évolution