

Dossier n° 10 : Les régimes parlementaires monoélectifs de l'U.E.

Documents

- M.-A. COHENDET, Tableau sur régime et système dans les pays membres de l'U.E., extrait de Droit constitutionnel, L.G.D.J., coll. Cours, 2021.
- Grande-Bretagne
 - Textes fondamentaux Doc. fr., n° 1.03, *La Grande Bretagne*, éd. 1994
 - Tableau sur la composition politique de la Chambre des Communes
- Allemagne : A.-M. LE GLOANNEC, *La R.F.A.*, éd. de Fallois, références, 1994
- Grèce : A. MANESSIS, « Sur les institutions de la Grèce », dans *Les temps modernes*, 1996

Bibliographie :

- M. CHARLOT, *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, PUF, 2ème éd. 1998
- J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, FNSP, 1978
- J.-M. DE WAELE, N. BRACK et J.-B. PILET, *Les démocraties européennes*, A. Colin, 3ème éd., 2015
- DOC. FR. *Les régimes politiques européens en perspective*, Cahiers français n° 268, oct.-déc. 1994
- C. GREWE et H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, P.U.F., 1995
- Y. GUCHET (dir.) *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, A. COLIN, 1994
- P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F., Droit fondamental, 2015
- J.-P. MASSIAS *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, droit fondamental, 2ème éd. 2008
- Y. MENY et Y. SUREL, *Politique comparée*, Montchrestien, 8ème éd., 2009
- H. OBERDORFF, C GREWE, *Les Constitutions des Etats de l'U.E.*, textes présentés, Doc Fr. 1999
- H. PORTELLI, *Les régimes politiques européens*, Le livre de poche, références, inédit, 1994

Revue *Pouvoirs*, n°8 L'Espagne démocratique, 18 Italie, 22 la R.F.A., 54 La Belgique, 66 L'Allemagne, 78 Les monarchies, 85 La démocratie majoritaire, 87 l'extrême droite en Europe, 92 Le Royaume-Uni ; 103 l'Italie; 124, L'Espagne; 136 La Belgique ; *Rev.fr.dr.const. Annuaire Int. de just. Const. et Rev. dr. pub. (R.D.P.)* chroniques sur l'actualité à l'étranger.

I Les fondements constitutionnels : le « modèle de Westminster »

Ce qu'on a appelé le « modèle de Westminster » a servi de prototype à quelques parlementarismes européens dans des Etats également monarchiques comme la Belgique, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède, mais aussi à de nombreux Etats du Commonwealth.

Au moment de la décolonisation, les systèmes parlementaires laissés en place par les Britanniques n'ont vraiment survécu que dans les pays du « Commonwealth blanc » : Canada, Australie, Nouvelle-Zélande ; et encore, dans tous ces cas, se sont-ils adaptés à la culture politique des Etats considérés et à leur dimension. C'est ainsi, par exemple, que le Canada et l'Australie combinent régime parlementaire et structure fédérale.

Le « modèle » lui-même a évolué : dans sa pratique et son cadre constitutionnel, sinon dans ses principes de base. Cependant, avant de voir les résultats de cette évolution, il convient de s'interroger brièvement sur les fondements du régime parlementaire britannique.

Dire que le Royaume-Uni n'a pas de Constitution, cela signifie qu'il n'existe pas de texte constitutionnel unique, précis et identifiable comme les diverses constitutions de la République française ou la Loi fondamentale de la République allemande ; cela ne signifie pas qu'il n'existe pas un ensemble constitutionnel formant le cadre normal du fonctionnement des pouvoirs publics. Ce cadre, qu'on peut définir comme l'« ensemble des règles qui gouvernent et façonnent la répartition de l'autorité à l'intérieur du système politique » (1), s'alimente à trois sources ; en ordre d'importance décroissante :

- des textes votés par le Parlement, mais qui n'ont pas de valeur supérieure aux autres lois ;
- des conventions et des précédents ;
- des décisions de justice (*case law*) prises à partir soit de la *common law*, faite de droit coutumier et de droit jurisprudentiel, soit du droit écrit (*statutory law*).

Les textes fondamentaux

Les textes fondamentaux sont tous liés à de grands affrontements avec le roi :

- la Grande Charte de 1215 que Jean Sans-Terre, définitivement affaibli par sa défaite à Bouvines, dut concéder à ses barons révoltés ;
- la Grande Remontrance de 1641, rédigée à la veille de la guerre civile par Pym et Hampden et accompagnée d'une « humble pétition des deux Chambres », qui suggérait en fait à Charles I^{er} de reconnaître les principes du régime parlementaire dualiste ;
- l'Acte d'*Habeas Corpus* de 1679 qui a valu au Royaume-Uni sa réputation de « terre des libertés » ;
- le *Bill of Rights* de 1689 qui consacre la victoire définitive du Parlement sur l'absolutisme et fait de la monarchie une monarchie constitutionnelle ;
- l'Acte d'*Etablishment* de 1701 qui confirme tous les autres textes, affirme la séparation des pouvoirs tout en imposant la succession protestante.

A l'ensemble de ces textes, dont les plus importants sont les trois derniers, il faut ajouter le traité d'Union avec l'Ecosse de 1707, créant un Parlement de Grande-Bretagne au lieu - depuis l'Union des deux Couronnes de 1603 - de deux parlements, théoriquement indépendants, sous un même souverain. Certes, le constitutionnaliste Dicey refusait de voir dans ce traité « rien de plus fondamental que la loi réglementant la profession de dentiste » ; l'Union des Parlements faisait toutefois du Royaume-Uni, malgré les apparences d'une union de quatre nations, un Etat unitaire avec un Parlement unique.

Enfin les deux *Parliament Acts* de 1911 et de 1949 (voir p. 23) qui, l'un et l'autre, limitent les prérogatives de la Chambre des Lords doivent être considérés aussi comme de nature constitutionnelle.

La Grande Charte de 1215

Jean, par la grâce de Dieu roi d'Angleterre, seigneur d'Irlande, duc de Normandie et d'Aquitaine et comte d'Anjou, aux archevêques, évêques, abbés, comtes, barons, juges, forestiers, shériffs, prévôts, serviteurs et à tous ses baillis et fidèles, salut.

Sachez que sous le regard de Dieu, pour le salut de notre âme et celle de tous nos ancêtres et de nos héritiers, pour l'honneur de Dieu et l'exaltation de la Sainte Eglise, et pour la réformation de notre royaume avec le conseil de nos vénérables pères Etienne, archevêque de Canterbury, primate d'Angleterre et cardinal de la Sainte Eglise romaine, ... [suivent les noms de 10 prélats et de 16 barons] :

1. Nous avons d'abord accordé à Dieu et par cette présente charte nous avons confirmé, pour nous et pour nos héritiers, à perpétuité, que l'Eglise d'Angleterre sera libre et jouira de tous ses droits et ses libertés sans que l'on puisse les amoindrir ; et ainsi voulons-nous que soit observé ce qui en ressort, c'est-à-dire que nous avons accordé par cette charte la liberté des élections, réputée la plus grande et la plus nécessaire à l'Eglise d'Angleterre, de notre pleine et entière volonté, avant la discorde qui s'est élevée entre nous et nos barons, et ainsi voulons-nous que cela soit confirmé à Innocent III ; nous observerons ladite charte et nous voulons qu'elle soit observée de bonne foi par nos héritiers à perpétuité.

Nous avons aussi accordé à tous les hommes libres de notre royaume, pour nous et pour nos héritiers, à perpétuité, toutes ces libertés inscrites ci-dessous pour qu'ils les aient et les tiennent, eux et leurs héritiers, de nous et de nos héritiers.

2. Si un de nos comtes ou barons, ou autres tenants-en-chef pour un service militaire vient à mourir, et qu'au moment de sa mort son héritier ait la majorité et qu'il doive un relief, celui-ci entrera en possession de son héritage selon l'ancien relief. (...)

3. Mais si l'héritier d'un des susdits se trouve en âge de minorité et s'il est en garde, il sera mis en possession de son héritage lorsqu'il parviendra à sa majorité sans relief et sans finance.

4. Celui qui aura la garde de la terre d'un héritier mineur ne prendra de la terre de cet héritier qu'un revenu raisonnable, que des redevances coutumières et que des services raisonnables et sans porter dommage aux hommes et aux biens. (...)

6. Les héritiers seront mariés sans mésalliance de façon cependant que les parents les plus proches soient informés avant que le mariage soit contracté.

documents
d'études
n° 1.03
1994

Les institutions
de la Grande-Bre

1. Max Beloff et Gillian Peele, *The Government of the United Kingdom - Political Authority in a changing Society*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1980, p. 10.

7. Une veuve recevra aussitôt après la mort de son mari et sans difficulté sa donation *propter nuptias* et son héritage, sans qu'elle soit obligée de rien payer pour son douaire, sa donation *propter nuptias* et son héritage, ainsi que pour l'héritage que son mari et elle possédaient le jour du décès du mari. (...)

9. Ni vous, ni vos baillis ne saisiront pour dettes une terre ou une rente tant que les meubles du débiteur suffiront à rembourser la dette. (...)

12. Aucun écuage ou aide ne sera établi dans notre royaume sans le consentement du commun conseil de notre royaume, à moins que ce ne soit pour la rançon de notre personne, la chevalerie de notre fils aîné et le mariage de notre fille aînée, une fois seulement ; et en ces cas ne sera levée qu'une aide raisonnable ; il en sera de même pour les aides de la cité de Londres.

13. Et la cité de Londres jouira de toutes ses anciennes libertés et libres coutumes, tant par terre que par eau. En outre, nous voulons et concédons que toutes les autres cités, *boroughs*, villes et ports aient toutes leurs libertés et leurs libres coutumes.

14. Et, pour avoir le commun conseil du royaume au sujet de l'établissement d'une aide autrement que dans les trois cas susdits, ou au sujet de l'établissement de l'écuage, nous ferons semondre les archevêques, évêques, abbés, comtes et hauts barons du royaume individuellement par des lettres ; et, en outre, nous ferons semondre collectivement par nos shériffs et nos baillis tous ceux qui tiennent de nous en chef pour un certain jour, avec un délai de quarante jours au moins, et cela dans un certain lieu ; et, dans toutes les lettres de cette semonce, nous exprimerons la cause de la semonce ; et, la semonce étant ainsi faite, on procédera au jour fixé à la décision de l'affaire selon le conseil de ceux qui auront été présents, quand même tous ceux qui auront été semons ne seront pas venus.

15. Nous ne concédons à qui que ce soit la permission de lever une aide sur ses hommes libres, sauf pour le rachat de sa personne, la chevalerie de son fils aîné, le mariage de sa fille aînée, une fois seulement ; et dans ces cas, que ce soit une aide raisonnable.

16. Personne ne sera forcé à faire plus de service qu'il n'en doit à raison de son fief de chevalier ou d'une autre libre tenure.

17. La cour des plaids communs ne suivra plus notre cour, mais se tiendra dans un lieu déterminé.

18. Les procès en *novel disseisin*, *mort d'ancestor* et *darrein presentment* ne seront évoqués que dans les comtés dont dépendent les parties et de cette manière : nous ou, si nous étions hors de notre royaume, notre Grand justicier, enverrons deux juges quatre fois l'an dans chaque comté qui, avec quatre chevaliers de ces comtés choisis par le comté, tiendront dans le comté, au jour et lieu du comté, les assises susdites. (...)

20. Un homme libre ne sera mis à l'amende pour un petit délit que suivant l'importance du délit ; et, pour un grand délit, il sera mis à l'amende selon la grandeur du délit, sauf ses moyens d'existence ; et de la même façon pour un marchand, sauf sa marchandise ; et pour un vilain, sauf la terre qui lui permet de vivre. (...)

21. Les comtes et les barons ne seront mis à l'amende que par leurs pairs et suivant l'importance du délit. (...)

23. Aucune ville et aucun homme ne seront forcés de faire des ponts sur les rivières, excepté ceux qui le doivent également par la coutume.

24. Aucun shériff, *constable*, *coroner* ou autre de nos baillis ne tiendra les plaids de notre couronne.

25. Tous les comtés, centaines, *wapentakes* et dizaines resteront à l'ancien taux de rente sans accroissement, les terres de notre domaine exceptées. (...)

30. Aucun shériff ou bailli ou quelqu'autre personne ne prendra les chevaux ou les chariots d'un homme libre pour faire le charroi, sinon avec l'assentiment de cet homme.

31. Ni nous, ni nos baillis ne prendront le bois d'autrui à l'usage de nos châteaux ou à d'autre usage, contre la volonté de celui à qui ce bois appartient. (...)

35. Il n'y aura qu'une mesure pour le vin dans tout notre royaume, et une mesure pour la bière ; et une mesure pour le blé, à savoir le quartier de Londres ; et une fargeur pour les draps teints et pour les roussets et pour les halbergets, à savoir deux aunes entre les lisères ; il en sera pour les poids comme pour les mesures.

36. On ne donnera ou on ne prendra rien à l'avenir pour un writ d'enquête sur la vie ou les membres, mais il sera accordé gratuitement et jamais refusé. (...)

39. Aucun homme libre ne sera arrêté ni emprisonné, ou dépossédé de ses biens, ou déclaré *outlaw*, ou exilé, ou lésé de quelque manière que ce soit, et nous n'irons pas contre lui et nous n'enverrons personne contre lui, sans un jugement loyal de ses pairs conformément à la loi du pays.

40. Nous ne vendrons, ni refuserons ou ne différerons le droit ou la justice à personne.

41. Tous les marchands pourront librement et en toute sûreté sortir d'Angleterre tant par terre que par eau, pour acheter et pour vendre, sans aucune malôte, selon les anciennes et justes coutumes, excepté en temps de guerre et s'ils sont d'un pays en guerre contre nous. (...)

42. Il sera permis, à l'avenir, à toutes les personnes de sortir de notre royaume, et d'y revenir, librement et en toute sûreté, par terre et par eau, sauve notre fidélité, excepté en temps de guerre, pour peu de temps, pour le bien commun du royaume. (...)

44. Les hommes qui habitent hors de notre forêt ne comparaitront pas désormais devant nos juges de la forêt en réponse à des semonces générales, mais seulement s'ils sont intéressés dans le procès ou s'ils sont cautions pour les personnes ou les choses qui concernent la forêt. (...)

46. Tous les barons qui ont fondé des abbayes dont ils possèdent des chartes des rois d'Angleterre ou dont ils ont une grande possession, auront la garde de ces abbayes lorsqu'elles seront vacantes, comme ils doivent l'avoir. (...)

60. Toutes les coutumes susdites et les libertés que nous avons édictées pour être observées dans notre royaume, autant qu'il nous appartient, envers nos hommes, tous dans notre royaume, clercs et laïcs, les observeront autant qu'il leur appartient envers les leurs.

La Grande Remontrance de 1641

Extrait de la pétition du 1^{er} décembre 1641 :

... Afin d'empêcher la consommation finale de toutes ces choses, vos pauvres sujets sont contraints d'engager leurs personnes et leurs biens pour la poursuite d'une guerre très coûteuse et dangereuse, bien qu'il leur ait déjà, depuis le début du présent Parlement, été imposé des contributions s'élevant à 150 000 livres sterling, ou à peu près, en vue de fournir à Votre Majesté le soutien et les crédits nécessaires à la poursuite des présents et périlleux objectifs. Et parce que tous nos efforts et tous nos engagements les plus fidèles ne seront d'aucun effet pour assurer la paix, la sécurité et la préservation de Votre Majesté et de votre peuple si des mesures réelles et efficaces ne sont pas prises dès maintenant pour la suppression de ce pernicieux et malfaisant parti.

Nous, vos très humbles et obéissants sujets, supplions en toute fidélité et humilité Votre Majesté :

1) Qu'il lui plaise de gracieusement se ranger à l'humble désir qui anime son peuple de voir prises, par la voie parlementaire, des mesures pour préserver la paix et la sécurité du royaume des entreprises malfaisantes du parti papiste ;

2) Qu'il lui plaise également à Votre Majesté d'éliminer de son conseil tous ceux qui persistent à favoriser et à promouvoir l'une quelconque des pressions et des corruptions qui ont affligé votre peuple, et qu'à l'avenir Votre Majesté daigne employer dans ses grandes affaires publiques et placet auprès d'elle dans des postes de confiance et de responsabilité, des personnes à qui son Parlement puisse avoir raison de se fier ; et que dans sa bonté princière envers son peuple, elle rejette et refuse toute médiation et sollicitation allant en sens contraire, si

puissantes qu'elles puissent être et si proches de vous qu'en puissent être les auteurs. (...)

Extrait de la réponse du roi du 23 décembre 1641 :

... A la seconde prière de la pétition, relative à l'élimination et au choix de nos conseillers, nous répondrons que nous ne connaissons aucun membre de notre Conseil à qui le caractère tracé dans la pétition puisse s'appliquer ; que dans la personne de ceux à la mise en jugement desquels nous avons consenti, nous vous avons déjà donné des témoignages suffisants du fait qu'il n'y a pas d'homme, si proche de nous soit-il en situation ou en affection, que nous ne laisserons pas déferer à la justice de la loi si vous produisez contre lui une accusation particulière et des preuves suffisantes ; et de cela nous vous renouvelons l'assurance, mais dans l'intervalle, nous désirons vous voir vous abstenir de formuler des critiques générales susceptibles de mettre en cause notre Conseil tout entier, puisque vous ne nommez personne en particulier.

Que pour ce qui est du choix de nos conseillers et ministres d'Etat, ce serait nous priver de la liberté naturelle que possèdent tous les hommes libres ; et que de même que c'est un droit incontestable de la Couronne d'Angleterre de faire appel pour nos conseils secrets, les emplois publics et notre service particulier, à ceux à qui nous le jugerons bon, de même nous prenons et prendrons toujours grand soin de faire choix pour ces postes de confiance de personnes ayant donné de bons témoignages de leurs capacités et de leur intégrité, et contre lesquelles il ne peut y avoir aucun juste motif de critique sur lequel fonder raisonnablement un manque de confiance ; et aux choix de cette nature nous vous assurons que la médiation de ceux qui les plus proches de nous à toujours donné son accord. (...)

L'« Habeas Corpus Act » de 1679

... Attendu que de grands retards se sont produits dans le renvoi des *writs* d'Habeas Corpus, du fait des shériffs géôliers et autres officiers à la garde desquels les sujets du Roi ont été remis pour des affaires criminelles ou supposées criminelles (...) et que ces officiers ont recouru à d'autres moyens en vue d'éviter de se conformer à ces *writs*, contrairement à leurs devoirs et aux lois connues du pays, à la suite desquels retards de nombreux sujets du Roi ont été et peuvent être par la suite maintenus longtemps en prison, à leur grand dam et vexation, dans des cas où la loi autorise leur mise en liberté sous caution ;

En vue d'éviter cet état de choses et de hâter le plus possible la libération de toutes les personnes emprisonnées pour ces affaires criminelles ou supposées criminelles, qu'il soit décidé par Sa Majesté le Roi, sur l'avis et avec le consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes assemblées dans le présent Parlement, et par leur autorité, que chaque fois qu'une ou des personnes, quelles qu'elles soient, apporteront un Habeas Corpus, adressé à un shériff (...) géôlier, ministre ou toute autre personne quelle qu'elle soit, en faveur de toute personne confiée à sa ou à leur garde, et que le dit *writ* sera remis au dit officier, ou laissé à la geôle ou prison entre les mains d'officiers subalternes, de gardiens ou de représentants de ces officiers, le dit officier devra dans les trois jours après la remise du *writ* (...) remettre ou faire remettre le prisonnier ou le détenu en personne au Lord-Chancelier ou au Lord gardien du Grand sceau d'Angleterre (...) et devra alors également faire connaître exactement les causes véritables de la détention ou emprisonnement. (...)

Le « Bill of Rights » de 1689

Le titre exact en est : « Loi pour la déclaration des droits et libertés du sujet et pour le règlement de la succession à la Couronne ».

... Dans ces circonstances, les dits Lords spirituels et temporels et les Communes, aujourd'hui assemblés en vertu de leurs lettres et élections, constituant ensemble la représentation pleine et libre de la nation, et considérant gravement les meilleurs moyens d'atteindre le but susdit,

déclarent d'abord (comme leurs ancêtres ont toujours fait en pareil cas), pour assurer leurs anciens droits et libertés :

1. Que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois ou l'exécution des lois sans le consentement du Parlement est illégal ;

2. Que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de dispenser des lois ou de l'exécution des lois, comme il a été usurpé et exercé par le passé, est illégal ;

3. Que la commission ayant érigé la ci-devant cour des commissaires pour les causes ecclésiastiques, et toutes autres commissions et cours de même nature, sont illégales et pernicieuses ;

4. Qu'une levée d'argent pour la Couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement est illégale ;

5. Que c'est un droit des sujets de présenter des pétitions au Roi, et que tous emprisonnements et poursuites à raison de ces pétitions sont illégaux ;

6. Que la levée et l'entretien d'une armée dans le Royaume, en temps de paix, sans le consentement du Parlement, sont contraires à la loi ;

7. Que les sujets protestants peuvent avoir pour leur défense des armes conformes à leur condition et permises par la loi ;

8. Que les élections des membres du Parlement doivent être libres ;

9. Que la liberté de la parole, ni celle des débats ou procédures dans le sein du Parlement, ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune cour ou lieu quelconque autre que le Parlement lui-même ;

10. Qu'il ne peut être exigé de cautions, ni imposé d'amendes excessives ni infligé de peines cruelles et inusitées ;

11. Que la liste des jurés choisis doit être dressée en bonne et due forme et être notifiée ; que les jurés qui, dans les procès de haute trahison, prononcent sur le sort des personnes, doivent être des francs-tenanciers ;

12. Que les remises ou promesses d'amendes et confiscations, faites à des personnes particulières avant que conviction du délit soit acquise, sont illégales et nulles ;

13. Qu'enfin, pour remédier à tous griefs, et pour l'amendement, l'affermissement et l'observation des lois, le Parlement devra être fréquemment réuni ;

Et ils requièrent et réclament avec insistance toutes les choses susdites comme leurs droits et libertés incontestables ; et aussi qu'aucunes déclarations, jugements, actes ou procédures, ayant préjudicié au peuple en l'un des points ci-dessus, ne puissent en aucune manière servir à l'avenir de précédent ou d'exemple.

Etant particulièrement encouragés par la déclaration de Son Altesse le prince d'Orange à faire cette réclamation de leurs droits considérés comme le seul moyen d'en obtenir complète reconnaissance et garantie. (...)

L'Acte d'Etablissement de 1701

Le titre exact en est : « Acte pour une nouvelle limitation de la Couronne et une meilleure garantie des droits et libertés du sujet ».

... III. Et attendu qu'il est requis et nécessaire de pourvoir plus complètement à la garantie de notre religion, de nos lois et de nos libertés dès et après le décès de Sa Majesté et de la princesse Anne de Danemark, et à défaut de lignée issue respectivement de la personne de la dite princesse et de celle de Sa Majesté ; qu'il soit ordonné par la très excellente Majesté du Roi, par et avec l'avis et le consentement des lords temporels et spirituels et des membres des Communes assemblés en Parlement et avec leur autorité :

Que quiconque viendra ci-après à la possession de la Couronne de ce royaume devra adhérer à la communion de l'Eglise d'Angleterre telle qu'elle est établie par la loi ;

Qu'au cas où la Couronne et la dignité impériales de ce royaume viendraient à échoir ci-après à une personne non native de ce royaume d'Angleterre, la nation ne sera

obligée de s'engager dans aucune guerre pour la défense de possessions ou territoires quelconques n'appartenant pas à la Couronne d'Angleterre, sans l'assentiment du Parlement ;

Que nulle personne à qui la possession de la Couronne viendra à échoir ci-après ne pourra s'absenter du territoire de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande, sans le consentement du Parlement ;

Que dès et après que la nouvelle limitation édictée par la présente loi aura pris effet, toutes matières et affaires relatives au bon gouvernement du royaume qui sont proprement du ressort du Conseil privé de par les lois et coutumes du royaume, seront traitées dans son sein ; et que toutes résolutions prises à leur sujet seront signées par les membres du Conseil privé qui les recommanderont et leur donneront leur assentiment ;

Qu'après que la dite limitation aura pris effet comme il est dit ci-dessus, nulle personne née hors des royaumes d'Angleterre, d'Ecosse ou d'Irlande ou des territoires en dépendant — même si elle a été naturalisée ou a obtenu de petites lettres de naturalisation (*made a denizen*), à l'exception des personnes nées de parents anglais — ne sera habilitée à faire partie du Conseil privé ni à être membre de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement ni à exercer une fonction ou à occuper un emploi de responsabilité, civil ou militaire, ni à recevoir de la Couronne des terres, biens fonciers ou biens immobiliers transmissibles par héritage, attribués à elle-même ou à une autre ou à d'autres personnages en son nom ;

Que nul titulaire d'un emploi ou d'une fonction rémunérés par le Roi, ou d'une pension servie par la Couronne, ne pourra servir comme membre de la Chambre des Communes ;

Qu'après l'époque à laquelle la dite limitation prendra effet comme il est dit ci-dessus, les commissions seront données aux juges *quam die se bene gesserint* et leurs salaires fixés et établis, mais sur adresse des deux Chambres du Parlement leur déplacement pourra être prononcé légalement ;

Qu'aucun pardon sous le Grand sceau d'Angleterre ne pourra être invoqué ou demandé contre une mise en accusation devant le Parlement (*impeachment*) décidée par la Chambre des Communes.

IV. Et attendu que les lois d'Angleterre sont le droit naturel de ses habitants, et que tous les rois et toutes les reines qui monteront sur le trône de ce royaume auront le devoir d'en administrer le gouvernement conformément aux dites lois et tous leurs fonctionnaires et ministres celui de les servir, chacun pour sa part, conformément à ces dites lois ; pour ces raisons, les dits lords spirituels et temporels et membres des Communes demandent en outre humblement que soient ratifiés et confirmés toutes les lois et tous les statuts du royaume édictés pour garantir la religion établie et les droits et libertés de sa population, ainsi que toutes les autres lois et tous les autres statuts du même royaume actuellement en vigueur ; et ces mêmes lois et statuts sont par Sa Majesté, sur et avec le conseil et le consentement des dits Lords spirituels et temporels et membres des Communes, et par leur autorité, ratifiés et confirmés en conséquence. (...)

Conventions et jurisprudence

Les textes fondamentaux sont avant tout soucieux de définir les libertés du citoyen et de délimiter les pouvoirs respectifs du souverain et du Parlement : d'où l'importance des « conventions » qui se sont développées aux XVIII^e et XIX^e siècles. Ce sont ces conventions, en effet, qui conditionnent l'existence du Cabinet et du gouvernement en général, les pouvoirs du Premier Ministre qui s'est progressivement attribué les prérogatives du souverain et, surtout, les rapports des pouvoirs publics entre eux.

Les décisions de justice, bien que leur champ tende à s'élargir, ne jouent un rôle vraiment significatif que dans le domaine des libertés publiques.

En effet, en l'absence d'une nouvelle déclaration globale des droits et garanties du citoyen — que, sous le nom de « nouveau *Bill of Rights* », une partie de l'opinion réclame depuis plusieurs années —, la défense des libertés publiques repose largement sur l'interprétation qui est faite par les juges de la *common law* et des lois écrites existantes. Toutefois, dans les autres domaines et notamment dans tout ce qui touche aux rapports des pouvoirs publics entre eux, le juge fait de la loi une interprétation non extensive.

Il serait donc abusif de parler d'une jurisprudence constitutionnelle des tribunaux britanniques. Il y a à cela trois raisons liées : le respect strict par les juges de la lettre de la loi, l'inexistence de toute hiérarchie des textes et l'absence d'une cour constitutionnelle (et même d'une cour administrative supérieure), le principe de la souveraineté parlementaire excluant un tel contrôle.

Le principe de la souveraineté parlementaire

Par souveraineté parlementaire, on entend, en général, deux notions complémentaires : d'abord le « droit de faire ou de défaire n'importe quelle loi », comme le soulignait Dicey en 1885 (2), ensuite le droit d'abroger ou de modifier profondément par une simple loi, adoptée selon les règles ordinaires, tout ou partie du cadre constitutionnel coutumier.

C'est ainsi qu'aucune procédure particulière, aucune majorité qualifiée n'ont été nécessaires pour modifier l'équilibre des pouvoirs entre les deux Chambres ou pour approuver la loi autorisant l'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés européennes (*European Communities Act* de 1972). Sans doute, le gouvernement travailliste d'Harold Wilson a-t-il organisé, en 1975, un référendum sur le maintien de l'adhésion. Mais ce référendum était de pure opportunité politique ; juridiquement, il s'agissait d'un scrutin consultatif. Autrement dit, pour les juristes, sinon pour les politologues, il n'ajoutait rien aux engagements pris en 1972.

Premier ministre	Parti	Durée des fonctions
C. Attlee	travailliste	1945-1951
W. Churchill	conservateur	1951-1955
A. Eden	conservateur	1955-1957
H. Mac Millan	conservateur	1957-1963
H. D. Home	conservateur	1963-1964
H. Wilson	travailliste	1964-1970
H. Heath	conservateur	1970-1974
H. Wilson	travailliste	1974-1976
J. Callaghan	travailliste	1976-1979
M. Thatcher	conservateur	1979-1990
J. Major	conservateur	1990-1997
T. Blair	travailliste	1997-2007
G. Brown	travailliste	2007-2010
D. Cameron	conservateur	2010-2016
T. May	conservateur	2016-2019
B. Johnson	conservateur	2019-...

ALLEMAGNE

- (A) Le président de la Seconde République est élu, non par le peuple, mais par l'Assemblée fédérale, composée de membres du Bundestag et d'un nombre égal de représentants nommés par les Länders et dont l'unique fonction est précisément de choisir le Président*. Il n'a donc d'autre légitimité que celle que lui confèrent tant le Parlement fédéral que les Parlements des Länder. S'il peut, comme naguère, dissoudre le Bundestag, selon les articles 63 alinéa 4 et 68 alinéa 1, s'il peut toujours nommer le Chancelier, selon l'article 63 alinéa 1 de la Constitution, sa marge d'action est précisément délimitée par la Loi fondamentale. Grâce au système électoral et, d'une façon générale, à une remarquable stabilité politique qui autorise des majorités parlementaires claires, le Président n'a d'autre choix que de nommer le candidat du parti qui s'impose en fait aux élections et est ainsi dûment approuvé par le Bundestag (article 63 alinéa 2). Le Président n'a de pouvoir qu'en deux circonstances, soit que les partis politiques ne parviennent pas à s'entendre sur le nom du Chancelier, comme en 1961, le Président s'immisçant alors dans les négociations, soit que les partis victorieux aux élections n'obtiennent pas une majorité absolue, laissant l'initiative au Président qui peut alors nommer un Chancelier minoritaire ou encore dissoudre le Bundestag (article 63 alinéa 4), ce qui ne s'est jamais produit jusqu'à présent. Dans les années soixante, en 1961 puis de nouveau en 1965, le président Heinrich Lübke avait eu beau marquer sa préférence en faveur d'une grande coalition, celle-ci ne fut constituée qu'en 1967, à la faveur de négociations parisiennes ; de même n'était-il pas parvenu à influencer la composition du cabinet bien que Gerhard Schröder n'eût guère ses faveurs en tant que ministre des Affaires étrangères.

Il n'a pas non plus le choix de dissoudre le Parlement à sa guise dans la mesure où la Loi fondamentale ne prévoit que deux cas précis où il peut recourir à cette procédure. Si un candidat à la chancellerie ne dispose pas de la majorité absolue, le Président peut certes nommer celui-ci Chancelier mais il peut aussi dissoudre le Parlement, au titre de l'article 63 alinéa 4. Si le Chancelier introduit une motion de confiance sans qu'une majorité absolue du Parlement ne lui accorde son soutien, il peut alors demander au Président la dissolution de la chambre, au titre de l'article 68 alinéa 1. La première hypothèse, on l'a dit, ne s'est jamais présentée alors que la seconde s'est produite à deux reprises, en 1972 et en 1982. Enfin, si le président de la Première République pouvait gouverner par décret, les actes du président de la Seconde République requièrent, à quelques exceptions près un contre-seing ministériel et il n'est plus ce chef des armées qu'il était pendant la République de Weimar.

Ses fonctions sont avant tout celles d'une autorité morale : il peut ainsi émettre des réserves quant au choix de certains fonctionnaires ou officiers – de membres de la Cour constitutionnelle, par exemple... – ou encore quant à la constitutionnalité de lois, bien qu'en réalité le rôle de la Cour soit déterminant à cet égard. C'est en fait par sa personnalité, par le choix de ses mots, de ses discours, de

ses entretiens, que le Président peut agir sur la vie politique de son pays. Aucun peut-être n'a joui d'un prestige aussi grand que Richard von Weizsäcker. Certes Theodor Heuss avait incarné une Allemagne hors des sentiers nazis, Gustav Heinemann, issu d'un petit parti qui, au nom de l'unité allemande, avait lutté contre le réarmement de la République fédérale, avait su parler au nom de tous, même de groupes marginaux. Plus tard, Walter Scheel et Karl Carstens avaient conquis le respect des Allemands.

En abaissant les pouvoirs du Président, les pères de la Seconde République renforçaient ceux du Parlement en tant qu'instance de la démocratie représentative*. C'est ainsi que la Loi fondamentale prévoit l'élection du gouvernement par le Parlement – le Chancelier est proposé par le Président, élu par le Bundestag et sa nomination entérinée ensuite par le Président, selon l'article 63 – afin d'étouffer toute tentation plébiscitaire. Aussi bien, elle refuse la possibilité de référendum, sauf pour tout remembrement des Länder (*Neugliederung*). La Constitution de certains Länder prévoit également le référendum. C'est ainsi également que le Parlement est assuré d'une certaine stabilité, à la différence du Reichstag. Élu pour quatre ans, il ne peut être dissous que dans l'une des deux hypothèses explicitées plus haut, soit qu'un Chancelier n'obtienne pas la majorité absolue à sa nomination (article 63, alinéa 4), soit qu'il ne l'obtienne pas après le dépôt d'une motion de confiance (article 68 alinéa 1).

Bien que renforcés, les pouvoirs du Parlement sont en même temps limités par ceux du Chancelier. Si le Parlement élit le Chancelier, il ne s'agit en fait que d'une procédure formelle puisqu'est choisi le candidat du parti qui sort victorieux des élections au Parlement. Avec les années, celles-ci sont devenues de fait des élections à la chancellerie et les dirigeants des principaux partis, démocratique-chrétienne et social-démocratie, sont les candidats officiels à la chancellerie. L'élu est ainsi en partie investi d'une légitimité populaire qui était celle du Président dans la République de Weimar. Même si le Chancelier est nommé en dehors de consultations électorales, il n'en est pas moins le candidat de la majorité élue précédemment, ainsi Ludwig Erhard, venu au pouvoir en 1963, Kurt-Georg Kiesinger en 1966, ou Helmut Schmidt en 1974, sauf dans le cas où, comme en 1982, se produit un renversement de majorité. En cas de démission du Chancelier, son successeur est cependant désigné par les partis politiques qui composent la majorité gouvernementale. Lorsqu'en 1982, un vote de défiance constructif démit Helmut Schmidt et fit d'Helmut Kohl le nouveau Chancelier, celui-ci s'en remit à des élections, le printemps suivant, pour asseoir son pouvoir.

Alors que les chancelliers de la Première République pouvaient être renversés par un simple vote du Parlement, le pouvoir qu'à cet égard la Loi fondamentale confère à celui-ci, est singulièrement tenu : les chancelliers de la Seconde République sont assurés d'aller jusqu'au bout de leur mandat, c'est-à-dire de la législature, à deux exceptions près, soit que le Chancelier démissionne, soit qu'il soit défait par un vote de défiance constructif (*konstruk-*

ives *Missirauensvotum*). Deux Chancelliers successifs, Adenauer et Erhard, démissionnèrent, l'un et l'autre affaiblis et pressés par leur parti de quitter le pouvoir ; ce fut ensuite le cas de Willy Brandt, contraint de partir en 1974 après qu'un de ses proches, Guillaume, eut été accusé d'espionner pour le compte de la RDA. Quant au vote de défiance constructif, l'article 67 de la Loi fondamentale stipule qu'en renversant un Chancelier, le Parlement élise son successeur — ce qui n'était pas le cas sous la Première République. Elle n'a été utilisée que deux fois jusqu'à présent, le 27 avril 1972 et le 1^{er} octobre 1982. Dans le premier cas, la CDU-CSU introduisit une motion de défiance constructive à l'encontre du chancelier Brandt dont la majorité parlementaire s'effiloçait avec la défection de quelques députés qui l'abandonnèrent pour gagner les rangs de l'opposition ; le vote toutefois ne donna de majorité ni à l'un ni à l'autre camp, recueillant 247 voix d'approbation contre 247 voix à la majorité gouvernementale. Le Chancelier ne put cependant rétablir son pouvoir par un vote de confiance. En l'absence d'une majorité claire, le Président dut dissoudre le Parlement, au titre de l'article 68 alinéa 1 dont il a été question plus haut. Aux élections qui s'ensuivirent, le SPD obtint cependant la plus forte majorité de son histoire.

Quelque dix ans plus tard, Helmut Kohl succéda à Helmut Schmidt grâce à l'introduction d'un vote de défiance constructif, couronné, cette fois de succès.

Alors que le régime de Weimar avait été marqué par une dualité Président-Reichstag où les pouvoirs considérables du premier accusaient l'irresponsabilité des députés et où celle-ci paraissait justifier l'arbitraire du Président, où, en somme, les déséquilibres se renforçaient, les pères de la Loi fondamentale ont voulu élayer les pouvoirs du Parlement, puisque celui-ci élir le Chancelier, tout en fortifiant celui-ci, puisqu'il ne peut être défait par le Parlement qu'après nomination de son successeur. La pratique a toutefois transformé cet équilibre. Les pouvoirs du Chancelier se sont accrues au détriment de ceux du Parlement. D'une part, en effet, les exécutifs des démocraties industrialisées se consolident au détriment des appareils législatifs. D'autre part, dans ce cas précis qu'est celui du système politique allemand, la corrélation entre les élections au Bundestag et la nomination du Chancelier a eu une double conséquence. Le Chancelier est parvenu à asseoir sa légitimité par le biais des élections qui sont tout autant des élections à la chancellerie que des élections au Bundestag et il dispose d'une majorité stable au Parlement pour la durée de son mandat. En somme, si le Parlement est fort dans la mesure où le gouvernement a besoin, lors de sa constitution, d'une majorité claire, il est faible en ce qu'ensuite le gouvernement ainsi formé dispose d'une plus grande autonomie¹⁰.

Plus qu'il n'est nommé ou renversé par le Parlement, le Chancelier l'est par le parti qu'il dirige, fort ou faible* ; c'est donc le rapport de forces entre partis de même que le rapport de forces au sein des principaux partis, entre sommet et base, qui imposent avant tout. Les Chancelliers allemands ne peuvent être défaits par le Parlement mais bien plutôt par leur propre parti, comme ce fut le cas des deux premiers Chancelliers et comme ce fut celui de Willy Brandt. Ils peuvent également être défaits par leur partenaire politique au sein de la coalition gouvernementale, ainsi le chancelier Schmidt, lâché par le FDP en 1982 et défait par un vote de défiance constructif. Aussi, plus que d'une dichotomie Parlement-gouvernement peut-on parler, comme le fait Kurt Sontheimer, d'une dichotomie gouvernement et majorité gouvernementale d'un côté et de l'autre opposition parlementaire : entre un congrès américain indépendant du Président et un Parlement britannique contrôlé par le gouvernement, le Bundestag allemand est en quelque sorte intermédiaire¹¹.

Ainsi, la clef même du système paraît être le Chancelier, véritable élu du peuple, consacré par lui, comme le Président sous la République de Weimar, à tel point qu'on a pu parler de « démocratie du Chancelier » (*Kanzlerdemokratie*). Cette expression est toutefois tombée en désuétude après avoir été appliquée qu'au gouvernement du premier Chancelier, Konrad Adenauer. Était-elle impropre ? Le Chancelier n'a pas les pouvoirs qu'avaient les présidents de Weimar. Comme on l'a vu, il ne peut dissoudre le Parlement. Il n'est pas le chef des armées (il ne le serait qu'en temps de guerre, le ministre de la défense l'étant en temps de paix, selon l'article 65-a de la Loi fondamentale). Il ne peut gouverner par décret que dans deux cas, soit en cas de tension ou de guerre (articles 80 a et 115) soit qu'il n'ait pas la confiance du Parlement mais que le Président ayant refusé de dissoudre la chambre et celui-ci rejetant les projets de loi, le Chancelier gouverne au terme d'une procédure d'urgence (article 81 de la Loi fondamentale réglant l'état de crise législative), limitée à six mois.

En même temps, le Chancelier est le chef du gouvernement (article 62) : au terme de l'article 65, il « fixe les lignes directrices (*Richtlinien*) de la politique et en assume la responsabilité. Dans ces limites, chaque ministre fédéral dirige son département de façon autonome et sous sa propre responsabilité. Le cabinet fédéral statue sur les divergences d'opinion entre les ministres fédéraux ». Ainsi sont définies trois catégories de compétences propres au système de gouvernement allemand, les compétences du Chancelier (*Kanzlerprinzip*), celles des ministères (*Ressortprinzip*) et celles du cabinet (*Kabinettsprinzip*). Le Chancelier choisit ses ministres et demande au Président de les nommer ou de les révoquer : ceux-ci ne peuvent être démis par le Parlement. Il conduit la politique et se soumet, à ce titre, aux votes de confiance ou de défiance : il est donc seul responsable devant le Parlement et l'électorat. C'est l'élément fédérateur d'un gouvernement plus éparpillé que ne l'est le français : les ministères font preuve de tendances centrifuges, ceux notamment qui sont aux mains de ministres appartenant à un parti autre que celui du Chancelier, ainsi le ministère des Affaires étrangères, depuis longtemps occupé par un membre du parti libéral. Le Chancelier a même permis que s'instaure la pratique de déléguer au parti libéral la nomination de tel ou tel ministre à la tête d'un portefeuille dont on considère qu'il lui revient.

La structure gouvernementale est donc relativement lâche, plus qu'en France ou qu'en Grande-Bretagne, et les forces centrifuges y sont puissantes malgré les contrepoids établis. Si le Chancelier y joue un rôle bien entendu prépondérant, il n'en faut pas moins souligner ce que le gouvernement de Konrad Adenauer eut d'exceptionnel. Le premier Chancelier avait pu imposer là où ses successeurs doivent composer. La personnalité, autoritaire, de celui qu'on appelait « le Vieux », ne fut pas seule en jeu. Les temps le permettaient puisque la démocratie était encore jeune, l'économie en pleine expansion, à tel point qu'on parla de miracle, tandis que la guerre froide battait son plein : le premier Chancelier put gouverner avec les seuls chrétiens-démocrates et chrétiens-sociaux de 1957 à 1961, unique législature dans l'histoire de la République où il n'y eut pas gouvernement de coalition. Quel que soit son caractère, un Chancelier comme Helmut Kohl doit tenir compte de ses partenaires, libéraux et chrétiens-sociaux, parfois en désaccord avec lui. C'est par désir de trouver des accommodements avec le parti libéral qu'il laisse à celui-ci le soin de nommer des ministres aux portefeuilles qui, par la force du temps, lui reviennent.

— Le Parlement est composé d'une Chambre unique, élue au suffrage universel direct, égal et secret, doté de pouvoirs traditionnels propres aux régimes représentatifs démocratiques. Toutefois, l'ainsi nommée « rationalisation » du parlementarisme a objectivement entraîné un abaissement certain du rôle du Parlement : d'une part dans le domaine législatif, puisqu'il ne fait qu'entériner les options politiques de l'équipe dirigeante du parti majoritaire, laquelle coïncide avec le Gouvernement, qui peut d'ailleurs « légiférer » lui aussi directement, (voir *infra*) ; d'autre part, dans le domaine de la responsabilité gouvernementale à l'égard du Parlement, dont la mise en jeu est rendue difficile (art. 84 §§ 2-6).

— ainsi qu'en matière de politique extérieure et de défense nationale, la constitution de commissions d'enquête ne pouvant être décidée qu'à la majorité absolue du nombre total des députés (art. 68 § 2, al. 2), donc seulement si le Gouvernement majoritaire veut bien se laisser contrôler.

— Le Gouvernement est présidé par le Premier ministre.

Le rôle du Premier ministre, en tant que chef de la majorité parlementaire, est déjà dominant dans trois domaines importants de la vie politique : le parti, le groupe parlementaire, le gouvernement. Qu'il me suffise de noter ici que :

1) Si les partis politiques grecs ne font plus œuvre de simples mécanismes électoraux, comme par le passé, mais s'ils sont suffisamment structurés et dotés de statuts établissant des procédures internes plus ou moins démocratiques, toutefois, le fonctionnement effectif de ces procédures laisse à désirer. Le degré de participation de la base à la prise de décisions politiques est minime. Mais il en est presque de même pour les organes supérieurs du parti ; ainsi, le Comité central du PASOK se contente d'écouter les communications du président du parti sur les décisions qu'il a déjà prises et de les approuver par acclamations ; de la sorte, celui-ci semble s'élever pratiquement au-dessus des procédures statutaires et les dominer.

2) Dominant est également le rôle du chef du parti majoritaire à l'égard des députés qui composent le groupe parlementaire. Il y a plus qu'une simple question de discipline habituelle de parti. A la suite d'une modification de la loi électorale que le gouvernement du PASOK a fait voter en 1982, rompant ainsi avec une longue tradition, le vote préférentiel a été remplacé par le système de liste bloquée. Or comme c'est la direction du parti, et en fait surtout son chef, (tel a été précisément le cas pour le PASOK), qui établit la liste et fixe l'ordre dans lequel les candidats seront élus, tandis que l'électeur n'a droit ni de rayer ni d'intervenir les noms de la liste, la docilité des députés aux dirigeants du parti semble donc être une condition et une conséquence inéluctable de leur investiture et de leur élection. Ainsi, on est tombé de la Scylla du clientélisme, favorisée par le vote préférentiel à la Charybde de l'autoritarisme des directions des partis politiques, dans la mesure où le système de liste n'est pas combiné avec un fonctionnement démocratique effectif des procédures internes des partis.

3) Enfin, le rôle dominant du Premier ministre au sein du gouvernement résulte, certes, de sa qualité de chef de la majorité parlementaire mais aussi du fait que c'est sur sa proposition que sont nommés et révoqués les ministres (art. 37 § 1 de la Constitution) ; d'ailleurs c'est lui qui assure l'unité du gouvernement et dirige son action (art. 82 § 2). Cependant, le Cabinet ne se réunit que rarement, non pas pour discuter et prendre des décisions politiques, mais pour entériner plutôt celles qui ont été déjà prises par le Premier ministre et certains conseils ou comités ministériels spéciaux. Mais il y a plus : en vertu d'une loi récente portant organisation des services ministériels, ce sont des rapports de nature hiérarchique qui sont désormais établis entre le Premier ministre et les membres du gouvernement, tandis que les conseillers des ministres sont nommés et surveillés directement par le bureau politique du Premier ministre. Il est évident qu'on est en présence d'une extrême *concentration*, voire *personnalisation* du pouvoir.

Cela étant, faire ajouter aux vastes pouvoirs dont dispose déjà le Premier ministre, les pouvoirs du président de la République, les plus importants en les transférant nominale-ment au Parlement ou au gouvernement, qui sont pratiquement dominés

par le Premier ministre, c'est institutionnaliser l'omnipotence de ce dernier.

En somme, la ——— de révision constitutionnelle (1986) tend, au *renforcement des pouvoirs du Premier ministre* par le truchement de la réduction des pouvoirs du président de la République. Il s'agit donc d'un *déplacement de pouvoirs* au sein même de l'Exécutif, dont le renforcement, loin d'être mis en cause, se trouve au contraire confirmé et renouvelé au nom de la souveraineté populaire, évoquée plutôt pour justifier ou dissimuler la concentration des pouvoirs. Mais, il y a encore plus : face à ce pouvoir concentré, il n'existe pas d'autre centre de pouvoir institutionnalisé qui puisse faire obstacle à l'arbitraire virtuel des gouvernants et empêcher un glissement vers l'autoritarisme. En effet, l'Etat fort existe sous forme d'un Exécutif fort qui fonctionne sans contrepoids, ni de l'extérieur, ni à son intérieur. Ainsi, d'une part, comme le Parlement n'est plus un centre de pouvoir, il pourrait au moins exercer un contrôle plus ou moins efficace ; cependant le contrôle parlementaire sur le gouvernement reste rudimentaire, ——— la révision constitutionnelle ne prévoyant aucun amendement propre à promouvoir une élévation effective du rôle du Parlement par la mise en œuvre ou en place de certaines procédures de contrôle et par l'accroissement et la meilleure garantie des droits de l'opposition ; d'autre part, le président de la République, une fois dépouillé de pouvoirs régulateurs efficaces n'est qu'un spectateur discret du jeu politique qu'il ne peut arbitrer, pas même en cas de crise. Et pourtant, dans la conjoncture de nos jours, un certain arbitrage ne semble pas inutile, en particulier si le système des partis ne parvient pas à obtenir son auto-régulation. Si autrefois le problème politique majeur consistait en la confrontation entre chef de l'Etat (en principe héréditaire) et Parlement, ce problème est actuellement localisé aux rapports entre partis politiques et, plus précisément, à la *confrontation entre majorité et opposition*. Ce sont justement leurs propres rapports qui exigent parfois une régulation, de sorte que l'évolution ne soit bloquée.

Dossier n° 11 : Les régimes parlementaires biélectifs de l'U.E.

Documents

- M. A. COHENDET, Présentation des régimes parlementaires bireprésentatifs (i.e. biélectifs), dans *La Cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, 1993
- M.-A. COHENDET, Tableau sur régime et système dans les pays membres de l'U.E., extrait de Droit constitutionnel, L.G.D.J., coll. Cours, 2021.
- Un régime parlementaire bireprésentatif (ou biélectif) moniste, L'Irlande
Extraits de la Constitution irlandaise du 1/07/1937
- Un régime parlementaire bireprésentatif (ou biélectif) dualiste, le Portugal
Extraits de la Constitution portugaise du 2/04/1976

Bibliographie

(Voir aussi la bibliographie générale de droit comparé présentée plus haut)

- M.-A. COHENDET, Tableau sur régime et système dans les pays membres de l'U.E., extrait de Droit constitutionnel, L.G.D.J., coll. Cours, 2021.
- J.-M. DE WAELE, N. BRACK et J.-B. PILET, *Les démocraties européennes*, A. Colin, 3ème éd. 2015
- M. DUVERGER (dir.) *Les régimes semi-présidentiels*, P.U.F., 1984
- J.-P. MASSIAS *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, droit fondamental, 2ème éd. 2008

Revue *Pouvoirs*, n° 118 La Pologne

Présentation des régimes parlementaires représentatifs:

M.-A. COHENDET, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, P.U.F., 1993, p. 19-23

En régime parlementaire, le déroulement de la cohabitation varie aussi considérablement selon le type de régime parlementaire dans lequel on se trouve. On peut distinguer entre les régimes parlementaires que nous qualifierons de « bireprésentatifs », qui sont caractérisés par le fait que le chef de l'État est, tout comme les parlementaires, élu au suffrage universel direct, et les régimes « monoreprésentatifs » dans lesquels les parlementaires sont seuls issus directement du suffrage universel... »

Dans les régimes bireprésentatifs, le Président de la République est *a priori* dans une situation beaucoup moins inconfortable en période de cohabitation. Au sein de ces régimes parlementaires dans lesquels le chef de l'État est élu au suffrage universel direct, le Président peut en outre être doté ou non de pouvoirs propres importants. Les régimes de ce type, dans lesquels le Président dispose de pouvoirs importants qui sont dispensés de contreseing ministériel, sont qualifiés par Maurice Duverger de régimes semi-présidentiels. Il désigne par là « les institutions d'une démocratie d'Occident qui réunissent les deux éléments suivants: 1° un Président de la République élu au suffrage universel et doté de notables pouvoirs propres; 2° un Premier ministre et un gouvernement responsables devant les députés ». Certains, comme la Finlande, l'Islande, la France et l'Irlande, sont des régimes monistes (le Gouvernement n'étant responsable que devant l'Assemblée et non devant le Président); d'autres, comme l'Allemagne de Weimar, le Portugal et l'Autriche, sont des régimes dualistes puisque le Gouvernement est responsable non seulement devant le Parlement mais aussi devant le chef de l'État. Dans ces pays, on peut observer des pratiques institutionnelles extrêmement variables, qui sont déterminées par de multiples facteurs (historiques, liés à la personnalité des acteurs, etc.), mais qui sont conditionnées surtout par l'existence ou l'absence d'une majorité cohérente et stable à l'Assemblée et par la position du Président de la République par rapport à cette majorité, et au sein des institutions. L'élection de l'Assemblée à représentation proportionnelle, quoique dans la plupart de ces pays il existe rarement une majorité cohérente et stable, c'est-à-dire capable de soutenir un gouvernement pendant la durée d'une législature) et que certains connaissent une forte instabilité ministérielle. C'est le cas en Finlande¹, en Islande, dans la défunte République de Weimar, et au Portugal (sauf entre fin 1979 et fin 1982), ainsi qu'en Autriche jusqu'en 1966 (soit dans cinq pays sur sept). Cette situation aurait très bien pu se produire en France en 1986, et peut encore survenir dans le futur, c'est pourquoi il paraît intéressant d'en évoquer les principales conséquences. Puisqu'il n'y a pas de majorité, le Président de la République ne peut, par hypothèse, s'opposer à une majorité. Il jouera un rôle non négligeable car il lui appartiendra d'arbitrer des conflits entre les partis pour la formation du Gouvernement. Par contre, *lorsqu'il existe une majorité durable et disciplinée à l'Assemblée*, elle peut soit soutenir le chef de l'État, soit lui être hostile. Lorsqu'elle est du même bord que le Président de la République, soit elle le reconnaît comme son chef, auquel cas il est très puissant car il bénéficie à la fois de ses prérogatives constitutionnelles et de celles d'un chef de parti, soit il joue au sein du parti et dans les institutions un rôle assez mineur (les prérogatives essentielles étant en fait concentrées dans les mains du Premier ministre) et son influence peut alors être très effacée. En toute hypothèse, les pouvoirs du chef de l'État sont considérablement réduits lorsque la majorité parlementaire lui est hostile². Ce fut notamment le cas au Portugal entre la fin de l'année 1979 et 1983, où une « guérilla institutionnelle » opposa le chef de l'État à la majorité parlementaire et se traduisit par la diminution des fonctions présidentielles, du fait de cette opposition politique et du fait de la révision constitutionnelle que le Gouvernement imposa au chef de l'État en cours de cohabitation³. Le Portugal connut une seconde expérience de cohabitation, lorsque M. Mario Soares, ancien secrétaire général du Parti socialiste,

président de la République depuis le 16 février 1986, cohabita au début de son mandat avec M. Aníbal Cavaco Silva (Premier ministre depuis le 6 novembre 1985). Ce gouvernement minoritaire ayant fait l'objet d'une motion de censure, le chef de l'État avait procédé à une dissolution le 28 avril 1987. Mais les élections législatives du 19 juillet 1987 ont constitué un véritable triomphe pour le Premier ministre qui a été reconduit dans ses fonctions puisque son parti avait obtenu la majorité absolue des sièges à l'Assemblée de la République⁴. Dans ce pays aussi, on peut constater avec Jorge Miranda que la pratique des institutions évolue considérablement selon la position du Président par rapport à la majorité⁵. En effet, tandis qu'avant la première cohabitation le Président de la République jouait surtout un rôle d'arbitre qui était important comme élément de conciliation nationale, la première cohabitation fut très conflictuelle jusqu'à la révision constitutionnelle de 1982 qui réduisit considérablement les pouvoirs présidentiels. Dans la seconde cohabitation qui fut au contraire très pacifique (1986-1991), le Président Soares avait su tirer les leçons de l'expérience du Président Eanes, et n'exerçait qu'une simple magistrature d'influence, jouant un rôle d'arbitre très discret. Mais voilà qu'après sa réélection par une majorité de l'ordre de 70 % des voix en juin 1991, le chef de l'État peut tirer de l'onction populaire une légitimité suffisante pour s'opposer très vivement au Premier ministre. Cette troisième cohabitation portugaise est, à nouveau, très conflictuelle, le Président de la République critiquant à l'encontre le Gouvernement, saisissant régulièrement la Cour constitutionnelle, et usant largement de son droit de veto. La situation de ces pays semble être très comparable à celle de la France. Une différence majeure doit cependant être soulignée: dans aucun de ces pays le Président de la République n'a été jusqu'à présent le leader du parti ou de la coalition qui, à un moment ou à un autre, a eu la majorité des sièges à l'Assemblée nationale.

Il ressort de cette analyse comparative que si l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct est une condition nécessaire au maintien d'un long terme de ses prérogatives, elle n'est pas, cependant, une condition suffisante. La République de Weimar s'est éteinte dans la dictature fasciste. L'Autriche, l'Irlande et l'Islande fonctionnent en réalité comme des régimes parlementaires « monoreprésentatifs » monistes tant le rôle du chef de l'État y est effacé. Il n'y a guère qu'en Finlande et au Portugal que le Président de la République dispose en pratique de pouvoirs non négligeables. Parmi tous ces pays, c'est assurément en France que le chef de l'État est le plus puissant lorsque le parti ou la coalition dont il est le chef détient la majorité des sièges à l'Assemblée nationale. Mais les exemples autrichien et portugais nous montrent que les pouvoirs présidentiels sont, logiquement, considérablement réduits lorsque le chef de l'État ne bénéficie plus d'un tel soutien, le Premier ministre devenant alors le chef de l'exécutif.

On peut retenir trois enseignements majeurs de ces expériences étrangères. Tout d'abord, un chef d'État ne peut échapper à une réduction très importante de ses pouvoirs dans un tel régime qu'en divisant les partis, afin qu'il n'y ait pas de majorité à l'Assemblée. Il peut ainsi « sauver la face » en évitant la cohabitation et en partageant le pouvoir avec le Premier ministre qu'il aura choisi, comme en Finlande⁶. Ensuite, les pouvoirs du Président de la République sont toujours considérablement réduits lorsqu'il est confronté à une majorité qui lui est hostile. Enfin, la faculté, pour le Président, d'utiliser plus ou moins largement ses pouvoirs, dépend en pratique très largement de l'image que les citoyens se font de la fonction de chef de l'État.

1. Cf. *Pouvoirs* n° 44, 1988, p. 158.

2. Jorge MIRANDA, *Entretien personnel* juillet 1990 et sept. 1992.

3. Cf. M. DUVERGER, *Pouvoirs* n° 4.

4. Cf. O. DURAMEL, *Le concept de régime semi-présidentiel*, Les régimes semi-présidentiels, M. DUVERGER (Dir.), PUF, 1986, p. 7.

5. Cf. F. FRISON-ROCHE, *Mé. M. DUVERGER*, PUF 1987.

6. Cf. M. DUVERGER, *Échec au Roi*, Albin Michel 1978, p. 227.

7. Cf. J. CAMPINOS, *Les régimes semi-présidentiels*, M. DUVERGER (Dir.), PUF 1986, et J. MIRANDA, *Mé. M. DUVERGER*, PUF 1987.

Régime et système dans les 12 régimes bireprésentatifs de l'UE

Pays	Pop	Rép	Chf E	AN	Ch	M. Sc	SP	SDP V
Régimes parlementaires (11/12)								
Autriche	8,6	R	6	4	2	RP	Parl.	Féd.
Bulgarie	8	R	5	4	1	RP	Parl.	U
Finlande	5,2	R	6	4	1	RP	Parl.	U
France	61,3	R	5	5	2	Maj. 2 trs	Prés./Parl.	U
Irlande	4,2	R	7	5	2	RP	Parl.	U
Lituanie	3,4	R	5	4	1	Mixte	Parl.	U
Pologne	38,1	R	5	4	2	RP	Parl.	U
Portugal	10,5	R	5	4	1	RP	Parl.	U
Roumanie	22,3	R	5	4	2	Mixte	Parl*	U
Slovaquie	5,3	R	5	4	1	RP	Parl.	U
Slovénie	2	R	5	4	2	RP	Parl.	U
Total (11)	167	11/11 R	5 ans: 8 6 ans: 2 7 ans: 1	4 ans: 9 5 ans: 2	2 ch.: 6 1 ch.: 5	1 Maj. 2 Mixte 8 RP	0 Prés. 1 Prés./Parl. 10 Parl.	1 Féd. 10 U
Régime présidentiel (1/12)								
Chypre	0,8	R	5	5	1	RP	Prés.	U, divisé
Total (12)	169,7	12/12 R	5 ans: 9 6 ans: 2 7 ans: 1	4 ans: 9 5 ans: 3	2 ch.: 6 1 ch.: 6	1 Maj. 2 Mixte 9 RP	1 Prés. 1 Prés./Parl. 10 Parl.	1 Féd. 11 U

Légende tableau :

Pays

Pop: Population en millions

Rép: République

Mona: Monarchie

Mono: Régime monoreprésentatif

Bi: Régime bireprésentatif: Président élu au suffrage universel direct

Chf E: Durée du mandat du chef de l'État, Roi ou PR

AN: Durée du mandat des parlementaires de la chambre élue au suffrage universel direct

Ch: 1 ou 2 chambres au Parlement

M. Sc: mode de scrutin à la chambre élue au suffrage universel direct: maj: majoritaire, RP représentation proportionnelle ou mixte (AN)

SP: Système politique, parl: parlementariste; prés: présidentieliste, parl/prés: tantôt parlementariste et tantôt présidentieliste

SDP V: séparation des pouvoirs verticale: État Unitaire (U), Régional (Rég.), Fédéral (Féd.)

* En Roumanie, il y a parfois une tendance présidentieliste, mais c'est tout de même le Premier ministre qui dirige la politique.

** En Roumanie, la loi votée le 4 mars 2008, remplace la proportionnelle par un scrutin uninominal mixte, dans les deux chambres.

Un régime bireprésentatif moniste : l'Irlande – Constitution du 1^{er} juillet 1937

Le Président

Article 12

1. Il y a un président de l'Irlande (Uachtarána héireann), appelé ci-après le président, qui a préséance sur tout autre personne dans l'État et qui exerce et remplit les pouvoirs et les fonctions conférés au président par la présente Constitution et par la loi.

2. - 1° Le président est élu au suffrage direct par la population.

2° Tout citoyen qui a le droit de vote lors de l'élection des membres du Dail a le droit de vote pour l'élection du président.

3° Le vote a lieu à bulletin secret et à la représentation proportionnelle au moyen du système de vote unique transférable.

3. - 1° Le président est élu pour sept ans, à partir de la date à laquelle il entre en fonction, sauf, avant la fin de cette période, en cas de décès, de démission ou de destitution de sa charge ou s'il est devenu incapable de l'exercer de manière permanente, cette incapacité étant établie à la conviction de la Cour suprême, composée d'au moins cinq juges.

2° Une personne qui occupe ou a occupé la charge de président est rééligible à ce poste une fois, mais une fois seulement.

3° L'élection présidentielle a lieu ni plus tard ni plus tôt que le soixantième jour avant la fin du mandat de chaque président, mais dans l'éventualité d'une destitution du président, de son décès, de sa démission ou d'une incapacité permanente établie comme ci-dessus (avant ou après son entrée en fonction), une élection présidentielle doit avoir lieu dans les soixante jours à la suite de cette éventualité.

4. - 1° Tout citoyen âgé de plus de 35 ans est éligible au poste de président.

2° Tout candidat à l'élection, à l'exception des anciens présidents ou de celui qui achève son mandat, doit être proposé :

- i. par au moins vingt personnes, chacune étant membre de l'une des deux chambres du Parlement, ou
- ii. par les conseils d'au moins quatre comtés administratifs (y compris les municipalités), tels que définis par la loi.

3° Personne ni aucun de ces conseils ne peut proposer plus d'un candidat pour chaque élection.

4° Les anciens présidents ou les présidents sortants peuvent être candidats sur leur propre proposition.

5° Si un seul candidat est proposé pour la charge de président, il n'est pas nécessaire de procéder au vote pour cette élection.

5. Sans préjudice des dispositions du présent article, les élections présidentielles sont réglées par la loi.

6. - 1° Le président ne peut être membre de l'une des chambres du Parlement.

2° Si un membre de l'une des deux chambres du Parlement est élu à la présidence, on considère qu'il a quitté son siège dans cette chambre.

3° Le président ne doit occuper aucune autre charge ni emploi rémunéré.

7. Le premier président doit prendre ses fonctions le plus tôt possible après son élection, et chaque président à venir prendra ses fonctions le jour suivant l'expiration du mandat de son prédécesseur, ou le plus tôt possible par la suite, ou dans

l'éventualité d'une destitution de son prédécesseur, de son décès, de sa démission ou d'une incapacité permanente établie comme prévu au paragraphe 3 du présent article, le plus tôt possible après son élection

8. Le président entre en fonction en acceptant et en souscrivant publiquement, en présence des membres des deux chambres du Parlement, des magistrats de la Cour suprême et de la Haute Cour et d'autres personnalités publiques, la déclaration suivante :

« En présence de Dieu Tout Puissant, je promets et je déclare solennellement que je veux maintenir la Constitution de l'Irlande et faire respecter ses lois, que je veux remplir mes fonctions fidèlement et consciencieusement conformément à la Constitution et à la loi, et que je veux consacrer mes forces au service et au bien-être du peuple irlandais. Que Dieu me guide et me soutienne. »

9. Le président ne peut quitter le territoire durant son mandat sans l'accord du gouvernement.

10. - 1° Le président peut être mis en accusation pour mauvaise conduite avérée.

2° L'accusation doit être formulée par l'une des deux chambres du Parlement, sans préjudice des dispositions de ce paragraphe et conformément à elles.

3° Une proposition devant l'une des deux chambres du Parlement de porter une accusation contre le président conformément à ce paragraphe n'est pas recevable à moins que la motion ne soit signée par écrit par au moins trente membres de la chambre.

4° Aucune proposition de ce genre ne peut être adoptée par l'une des deux chambres du Parlement sinon par une résolution soutenue par au moins deux tiers du nombre total des membres de cette chambre.

5° Si l'accusation a été portée par l'une des deux chambres du Parlement, l'autre chambre doit enquêter sur l'accusation ou faire examiner cette accusation.

6° Le président a le droit d'être présent ou représenté lors de l'enquête sur l'accusation.

7° Si, comme résultat de l'enquête, une résolution est approuvée avec le soutien d'au moins deux tiers du nombre total des membres de la chambre du Parlement qui a enquêté sur l'accusation ou l'a faite examiner, déclarant que l'accusation portée contre le président est fondée et que la mauvaise conduite, objet de l'accusation, est telle qu'elle le rend inapte à poursuivre son mandat, cette résolution a pour effet de destituer le président de ses fonctions.

11. - 1° Le président a sa résidence officielle dans la ville de Dublin ou aux environs.

2° Le président reçoit les émoluments et les indemnités fixés par la loi.

3° Les émoluments et les indemnités du président ne peuvent être diminués durant son mandat.

Article 13

1. - 1° Le président, sur la proposition du Dail, nomme le Taoiseach, c'est-à-dire le chef du gouvernement ou premier ministre.

2° Le président, sur la proposition du premier ministre et avec l'approbation préalable du Dail, nomme les autres membres du gouvernement.

3° Le président, sur l'avis du premier ministre, accepte la démission ou révoque tout membre du gouvernement.

2. - 1° Le Dail est convoqué et dissous par le président sur l'avis du premier ministre.

2° Le président peut refuser, à sa discrétion absolue, de dissoudre le Dail sur l'avis d'un premier ministre qui a cessé d'avoir le soutien de la majorité du Dail.

3° Le président peut, à tout moment, après consultation du Conseil d'État, convoquer une réunion de l'une ou des deux chambres du Parlement.

3. - 1° Tout projet de loi approuvé ou considéré comme approuvé par les deux chambres du Parlement doit être signé par le président pour être promulgué comme loi.

2° Le président doit promulguer toute loi approuvée par le Parlement.

4. Le président est investi par le présent article du commandement suprême des forces de défense.

5. - 1° L'exercice du commandement suprême des forces de défense est réglé par la loi.

2° Tout officier breveté dans les forces de défense reçoit son brevet du président.

6. Le président est investi par le présent article du droit de grâce et du pouvoir de commuer ou de remettre la peine prononcée par tout tribunal exerçant une juridiction criminelle, mais ce pouvoir de commutation ou de rémission peut également être conféré par la loi à d'autres autorités.

7. - 1° Le président peut, après consultation du Conseil d'État, communiquer avec les chambres du Parlement par voie de message ou d'adresse sur toute question d'importance nationale ou publique.

2° Le président peut, après consultation du Conseil d'État, adresser un message à la nation, à tout moment et sur n'importe laquelle de ces questions.

3° Chacun de ces messages ou adresses doit, cependant, avoir reçu l'accord du gouvernement.

8. - 1° Le président n'est pas responsable devant les chambres, ni devant un tribunal de l'exercice et de l'exécution des pouvoirs et fonctions de sa charge ou des actes accomplis ou présentés pour être accomplis par lui dans l'exercice et l'exécution de ses pouvoirs et fonctions.

2° Le comportement du président peut, cependant, être soumis à l'examen de l'une des deux chambres du Parlement, aux fins du paragraphe 10 de l'article 12 de la présente Constitution, par n'importe quel organe, cour ou tribunal nommé ou désigné par l'une des deux chambres pour enquêter sur une accusation fondée sur le paragraphe 10 de cet article. 9. Les pouvoirs et les fonctions conférés au président par la présente Constitution ne peuvent être exercés et accomplis que par lui seul sur l'avis du gouvernement, sauf lorsqu'il est prévu par la Constitution qu'il agit à son entière discrétion, ou après consultation ou en relation avec le Conseil d'État, ou sur l'avis, la proposition ou la réception de n'importe quelle communication de n'importe quelle personne ou organe.

10. Sans préjudice de la présente Constitution, des pouvoirs et fonctions complémentaires peuvent être conférés au président par la loi.

11. Aucun pouvoir ou fonction conféré au président par la loi ne peut être exercé ou accompli par lui seul mais seulement sur l'avis du gouvernement.

Article 14

1. Dans l'éventualité de l'absence du président, ou de son incapacité temporaire ou de son incapacité permanente établie comme prévu par la paragraphe 3 de l'article 12 de la présente Constitution, ou dans l'éventualité de son décès, de sa démission, de sa destitution, ou de sa défaillance dans l'exercice et l'accomplissement des pouvoirs et des fonctions de sa charge ou de l'un d'entre eux, ou à tout moment où le mandat du président est vacant, les pouvoirs et fonctions conférés au président par cette Constitution sont exercés et accomplis par une Commission instituée comme prévu au paragraphe 2 de cet article.

2. - 1° La Commission est composée des personnes suivantes, à savoir, le président de la Cour suprême, le président du Dail et le président du Sénat.

2° Le président de la Haute Cour prend comme membre de la Commission la place du président de la Cour suprême en toute occasion où la fonction de président de la Cour suprême est vacante ou si celui-ci est dans l'incapacité d'agir.

3° Le vice-président du Dail prend comme membre de la Commission la place du président du Dail en toute occasion où la fonction de président du Dail est vacante ou si celui-ci est dans l'incapacité d'agir.

4° Le vice-président du Sénat prend comme membre de la Commission la place du président du Sénat en toute occasion où la fonction de président du Sénat est vacante ou si celui-ci est dans l'incapacité d'agir.

3. La Commission peut agir par deux quelconques de ses membres et elle peut agir nonobstant une vacance dans ses rangs.

4. Le Conseil d'État peut à la majorité de ses membres prendre les dispositions qui lui semblent nécessaires à l'exercice et à l'accomplissement des pouvoirs et des fonctions conférés au président par la Constitution, dans toute éventualité non prévue par les dispositions précédentes de cet article.

5. - 1° Les dispositions de la Constitution relatives à l'exercice et à l'accomplissement par le président des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la Constitution sont applicables, sans préjudice des dispositions suivantes de ce paragraphe, à l'exercice et à l'accomplissement des pouvoirs et fonctions de cet article.

2° Dans l'éventualité de la défaillance du président dans l'exercice ou l'accomplissement de n'importe lequel des pouvoirs et fonctions que le président est requis par la Constitution d'exercer et d'accomplir dans un délai déterminé, ledit pouvoir ou fonction est exercé ou accompli selon cet article, le plus tôt possible après l'expiration du délai ainsi déterminé.

Le gouvernement

Article 28

1. Le gouvernement est composé d'au moins sept membres et d'au plus quinze, qui sont nommés par le président de la République conformément aux dispositions de la présente Constitution.

2. Le pouvoir exécutif de l'État, sans préjudice des dispositions de la présente Constitution, est exercé par le gouvernement ou sous son autorité.

4. - 1° Le gouvernement est responsable devant le Dail.

2° Le gouvernement se réunit et agit comme une autorité collective et il est collectivement responsable pour les

départements ministériels administrés par ses membres.

5. - 1° Le chef du gouvernement, ou premier ministre, est appelé Taoiseach, et il est ainsi nommé dans cette Constitution.

2° Le Taoiseach tient le président de la République informé en général des affaires de politique intérieure et internationale.

9. - 1° Le premier ministre peut résigner ses fonctions à tout moment en remettant sa démission entre les mains du président de la République.

2° Tout autre membre du gouvernement peut résigner ses fonctions en remettant sa démission entre les mains du premier ministre pour la soumettre au président de la République.

3° Le président de la République accepte la démission d'un membre du gouvernement, hormis le premier ministre, si le premier ministre le lui demande.

4° Le premier ministre peut, à tout moment, pour les raisons de son choix, demander à un membre du gouvernement de démissionner. Si le membre du gouvernement concerné n'obtempère pas, sa nomination est révoquée par le président de la République à la demande du premier ministre. 10. Le premier ministre résigne ses fonctions s'il cesse d'avoir le soutien de la majorité du Dail, à moins que, à sa demande, le président de la République ne dissolve le Dail et que, lors de la réunion du Dail [nouvellement élu] après sa dissolution, le premier ministre obtienne le soutien de la majorité du Dail.

Un régime représentatif dualiste : le Portugal – Constitution du 2 avril 1976

Titre II Président de la République

Chapitre premier Statut et élection

Article 120

Définition

Le président de la République représente la République portugaise. Il garantit l'indépendance nationale, l'unité de l'État et le fonctionnement régulier des institutions démocratiques. Il est par voie de conséquence le commandant suprême des forces armées.

Article 121

Élection

1. Le président de la République est élu au suffrage universel, direct et secret par les citoyens portugais qui sont électeurs recensés sur le territoire national, ainsi que par les citoyens portugais résidant à l'étranger, conformément au paragraphe suivant.
2. La loi réglemente l'exercice du droit de vote des citoyens portugais résidant à l'étranger. Elle doit vérifier l'existence de liens réels avec la communauté nationale.
3. Le droit de vote sur le territoire national est exercé personnellement.

Article 122

Éligibilité

Les citoyens qui sont électeurs, portugais de naissance, âgés de plus de 35 ans sont éligibles.

Article 123

Rééligibilité

1. Le président de la République ne peut être réélu pour un troisième mandat consécutif, ni pendant les cinq années suivant le terme du second mandat consécutif.
2. Si le président de la République renonce à l'exercice de son mandat, il ne pourra être candidat aux élections présidentielles suivantes, ni à celles qui se disputeraient dans les cinq années suivant sa démission.

Article 124

Candidatures

1. Les candidatures à la présidence de la République sont proposées par un minimum de 7 500 électeurs et un maximum de 15 000.
2. Les candidatures doivent être déposées au Tribunal constitutionnel au plus tard trente jours avant la date fixée pour l'élection.
3. En cas de décès d'un des candidats ou en toute autre circonstance empêchant un candidat d'exercer la fonction présidentielle, la procédure électorale sera rouverte, dans les conditions qui seront définies par la loi. [...]

Article 126

Système électoral

1. Sera élu président de la République, le candidat qui aura obtenu plus de la moitié des suffrages valablement exprimés, les votes blancs n'étant pas considérés comme tels.
2. Si aucun des candidats n'obtient ce nombre de voix, il sera procédé à un nouveau scrutin au plus tard le vingt et unième jour suivant le premier tour.
3. Pour ce scrutin, seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix et qui auront maintenu leur candidature resteront en présence.

Article 127

Investiture et prestation de serment

1. Le président de la République est investi de ses fonctions devant l'Assemblée de la République.[...]
3. Lors de la cérémonie d'investiture, le président de la République élu prêtera le serment suivant :

Je jure sur mon honneur d'exercer fidèlement les fonctions dont je suis investi et de défendre, de respecter et de faire respecter la Constitution de la République portugaise.

Article 128

Mandat

1. Le mandat du président de la République a une durée de cinq ans et prend fin lors de l'investiture du nouveau président élu.
2. En cas de vacance, le président de la République nouvellement élu commence un nouveau mandat

Article 129

Absence du territoire national

1. Le président de la République ne peut quitter le territoire national sans l'assentiment de l'Assemblée de la République ou, si elle ne siège pas, de sa commission permanente.
2. Cet assentiment n'est pas nécessaire dans les cas de passage en transit ou de voyage sans caractère officiel d'une durée ne dépassant pas cinq jours. Le président de la République doit toutefois en informer préalablement l'Assemblée de la République.
3. L'inobservation des dispositions du paragraphe premier entraîne de plein droit la perte de la fonction.

Article 130

Responsabilité pénale

1. Le président de la République répond des crimes qu'il commettrait dans l'exercice de ses fonctions devant le Tribunal suprême de justice.
2. L'initiative de la procédure incombe à l'Assemblée de la République, sur proposition d'un cinquième et sur décision approuvée à la majorité des deux tiers des députés effectivement en fonction.
3. La condamnation entraîne la destitution et l'impossibilité d'être réélu.
4. Le président de la République répond des crimes qu'il commettrait en dehors de l'exercice de ses fonctions devant les tribunaux ordinaires et une fois son mandat terminé.

Article 131

Renonciation au mandat

1. Le président de la République peut renoncer à son mandat par un message adressé à l'Assemblée de la République.
2. La renonciation prend effet aussitôt que l'Assemblée de la République a pris connaissance du message, sans préjuger de sa publication ultérieure dans le *Diário da República*.

Article 132

Intérim

1. En cas d'empêchement temporaire du président de la République, ainsi que durant la vacance de la charge et jusqu'à l'investiture du nouveau président élu, les fonctions présidentielles seront assurées par le président de l'Assemblée de la République ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par la personne le suppléant.
2. Pendant l'exercice des fonctions de président de la République par intérim, le mandat de député du président de l'Assemblée de la République ou de la personne le suppléant est automatiquement suspendu.
3. Pendant l'empêchement temporaire, le président de la République conserve les droits et les prérogatives inhérents à sa

fonction.

4. Le président de la République par intérim jouit de tous les honneurs et prérogatives de la fonction. Cependant, ses droits sont ceux de la fonction pour laquelle il a été élu.

Chapitre II

Compétence

Article 133

Compétence vis-à-vis d'autres organes

Il incombe au président de la République, relativement à d'autres organes :

- a) de présider le Conseil d'État ;
- b) de fixer, conformément à la loi électorale, le jour de l'élection du président de la République, des députés de l'Assemblée de la République, des députés au Parlement européen et des députés des assemblées législatives des régions autonomes ;
- c) de convoquer l'Assemblée de la République en session extraordinaire ;
- d) d'adresser des messages à l'Assemblée de la République et aux assemblées législatives des régions autonomes ;
- e) de dissoudre l'Assemblée de la République en observant les dispositions de l'article 172, après avoir entendu les partis politiques qui y sont représentés et avoir consulté le Conseil d'État ;
- f) de nommer le premier ministre conformément au paragraphe 1er de l'article 187 ;
- g) de démettre le gouvernement, conformément au paragraphe 2 de l'article 195, et de révoquer le premier ministre, conformément au paragraphe 4 de l'article 186 ;
- h) de nommer et de révoquer les membres du gouvernement, sur proposition du premier ministre ;
- i) de présider le Conseil des ministres à la demande du premier ministre ;
- j) de dissoudre les assemblées législatives des régions autonomes, après avoir consulté le Conseil d'État et les partis représentés dans ces assemblées, en observant les dispositions de l'article 172, en vue des adaptations nécessaires ;
- l) de nommer et de révoquer les représentants de la République auprès des régions autonomes, après avoir consulté le Gouvernement ;
- m) de nommer et de révoquer, sur proposition du gouvernement, le président du Tribunal des comptes et le procureur général de la République ;
- n) de nommer cinq membres du Conseil d'État et deux membres du Conseil supérieur de la magistrature ;
- o) de présider le Conseil supérieur de défense nationale ;
- p) de nommer et de révoquer, sur proposition du gouvernement, le chef de l'état-major général des forces armées, le vice chef de l'état-major général des forces armées, s'il existe, et les chefs d'état-major des trois armes, après avoir entendu, dans ces deux derniers cas, le chef de l'état-major général des forces armées.

Article 134

Compétence propre

Il incombe tout particulièrement au président de la République :

- a) d'exercer les fonctions de commandant suprême des forces armées ;
- b) de promulguer et de faire publier les lois, les décrets-lois et les décrets réglementaires, de signer les résolutions de l'Assemblée de la République qui approuvent des accords internationaux et les autres décrets du gouvernement ;
- c) de soumettre à référendum d'importantes questions d'intérêt national, conformément à l'article 115, et les questions prévues au paragraphe 2 de l'article 232 et au paragraphe 3 de l'article 256 ;

d) de déclarer l'état de siège ou l'état d'urgence en observant les dispositions des articles 19 et 138 ;

e) de se prononcer sur tous les événements graves pour la vie de la République ;

f) de commuer la totalité ou une partie d'une peine, après avoir entendu le gouvernement ;

g) de demander au Tribunal constitutionnel d'apprécier de manière préventive la constitutionnalité des normes constituées par les lois, les décrets-lois et les conventions internationales ;

h) de demander au Tribunal constitutionnel de se prononcer sur l'inconstitutionnalité de normes juridiques ou sur l'existence d'une inconstitutionnalité par omission ;

i) de décerner des décorations, conformément à la loi, et d'exercer les fonctions de grand maître des ordres honorifiques portugais.

Article 135

Compétence en matière de relations internationales

En ce qui concerne les relations internationales, il incombe au président de la République :

a) de nommer les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, sur proposition du gouvernement et d'accréditer les représentants diplomatiques étrangers ;

b) de ratifier les traités internationaux après qu'ils aient été dûment approuvés ;

c) de déclarer la guerre en cas d'agression effective ou imminente et de faire la paix, sur proposition du gouvernement, après avoir entendu le Conseil d'État et sur autorisation de l'Assemblée de la République ou, si elle n'est pas réunie et si sa réunion immédiate s'avérerait impossible, de sa commission permanente.

Article 136

Promulgation et veto

1. Le président de la République doit promulguer tout décret de l'Assemblée de la République ou exercer son droit de veto, dans un délai de vingt jours à compter de sa réception pour promulgation sous forme de loi, ou à compter de la publication de la décision du Tribunal constitutionnel qui ne retient pas l'inconstitutionnalité de la norme. En cas de veto, il demandera un nouvel examen du texte par un message motivé.

2. Si l'Assemblée de la République confirme le vote à la majorité absolue des députés en droit d'exercer leur mandat, le président de la République devra promulguer le texte dans un délai de huit jours à compter de sa réception.

3. La majorité des deux tiers des députés présents, lorsqu'elle est supérieure à la majorité absolue des députés effectivement en fonction, sera toutefois nécessaire pour confirmer les décrets qui revêtent la forme d'une loi organique et ceux qui concernent les matières suivantes :

- a) les relations extérieures ;
- b) la délimitation des secteurs de propriété des moyens de production, soit le secteur public, le secteur privé et le secteur coopératif et social ;
- c) la réglementation des actes électoraux prévus par la Constitution, qui ne revêtent pas la forme d'une loi organique.

4. Le président de la République doit promulguer tout décret du gouvernement ou exercer son droit de veto, dans un délai de quarante jours à compter de sa réception pour promulgation ou à compter de la publication de la décision du Tribunal constitutionnel qui ne retient pas l'inconstitutionnalité de la norme. Il informera le gouvernement du sens du veto par écrit.

5. Le président exerce également le droit de veto, conformément aux articles 278 et 279.

Article 137

Défaut de promulgation ou de signature

Le défaut de promulgation ou de signature par le président de la République d'un des actes prévus à l'alinéa b) de l'article 134

entraîne son inexistence juridique.

Article 138

Déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence

1. La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence est subordonnée à l'audition du gouvernement et à l'autorisation de l'Assemblée de la République ou, si elle n'est pas réunie et s'il s'avérait impossible de la réunir immédiatement, de sa commission permanente.
2. La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence, quand elle est autorisée par la commission permanente de l'Assemblée de la République, devra être confirmée par l'Assemblée de la République en séance plénière dès qu'il sera possible de la réunir.

Article 139

Actes du président de la République par intérim

1. Le président de la République par intérim ne peut accomplir aucun des actes prévus aux alinéas e) et n) de l'article 133 et à l'alinéa c) de l'article 134.
2. Le président de la République par intérim ne peut accomplir l'un des actes prévus aux alinéas b), c), f), m) et p) de l'article 133, à l'alinéa a) de l'article 134 et à l'alinéa a) de l'article 135, qu'après avoir consulté le Conseil d'État.

Article 140

Contreséing ministériel

1. Les actes du président de la République accomplis en vertu des alinéas h), j), l), m) et p) de l'article 133, des alinéas b), d) et f) de l'article 134 et des alinéas a), b) et c) de l'article 135 doivent être contresignés par le gouvernement.
2. Le défaut de contreséing entraîne l'inexistence juridique de l'acte. [...]

Titre IV

Gouvernement

Chapitre I

Fonction et structure

Article 182

Définition

Le gouvernement est l'organe qui conduit la politique générale du pays et l'organe supérieur de l'administration publique. [...]

Article 186

Début et cessation des fonctions

1. Les fonctions de premier ministre débutent lors de son investiture et cessent lors de sa révocation par le président de la République.
2. Les fonctions des autres membres du gouvernement débutent à leur investiture et cessent lors de leur révocation ou à la révocation du premier ministre.
3. Les fonctions de secrétaires et de sous-secrétaires d'État cessent également lors de la révocation de leur ministre.
4. En cas de démission du gouvernement, le premier ministre du gouvernement sortant est destitué de ses fonctions à la date de la nomination et de l'investiture du nouveau premier ministre.
5. Avant l'examen de son programme par l'Assemblée de la République ainsi qu'après sa démission, le gouvernement se limitera à l'exercice des actes strictement nécessaires à la gestion des affaires publiques.

Chapitre II

Formation et responsabilité

Article 187

Formation

1. Le premier ministre est nommé par le président de la

République en fonction des résultats électoraux, après que celui-ci ait entendu les partis représentés à l'Assemblée de la République.

2. Les autres membres du gouvernement sont nommés par le président de la République sur proposition du premier ministre. [...]

Article 190

Responsabilité du gouvernement

Le gouvernement est responsable devant le président de la République et devant l'Assemblée de la République.

Article 191

Responsabilité des membres du gouvernement

1. Le premier ministre est responsable devant le président de la République et, en vertu de la responsabilité politique du gouvernement, devant l'Assemblée de la République.
2. Les vice premiers ministres et les ministres sont responsables devant le premier ministre et, en vertu de la responsabilité politique du gouvernement, devant l'Assemblée de la République. [...]

Article 192

Examen du programme du gouvernement

1. Le programme du gouvernement est soumis à l'examen de l'Assemblée de la République par une déclaration du premier ministre, dans un délai maximum de dix jours à compter de sa nomination. [...]
4. Le rejet du programme du gouvernement exige la majorité absolue des députés effectivement en fonction.

Article 193

Demande d'un vote de confiance

Le gouvernement peut demander à l'Assemblée de la République d'approuver par un vote de confiance une déclaration de politique générale ou sur tout autre sujet important d'intérêt national.

Article 194

Motions de censure

1. L'Assemblée de la République peut voter des motions de censure contre le gouvernement concernant l'exécution de son programme ou sur tout sujet important d'intérêt national, à la demande d'un quart des députés effectivement en fonction ou de tout groupe parlementaire.
2. Les motions de censure ne peuvent être examinées que quarante-huit heures après leur dépôt, au cours d'un débat dont la durée ne sera pas supérieure à trois jours.
3. Si la motion de censure n'est pas approuvée, ses signataires ne peuvent en présenter une autre au cours de la même session législative.

Article 195

Démission du gouvernement

1. Les circonstances suivantes entraînent la démission du gouvernement:
 - a) le début d'une nouvelle législature ;
 - b) l'acceptation par le président de la République de la demande de démission présentée par le premier ministre ;
 - c) la mort du premier ministre ou des problèmes de santé durables rendant impossible l'exercice de ses fonctions ;
 - d) le rejet du programme du gouvernement ;
 - e) la non approbation d'une motion de confiance ;
 - f) l'approbation d'une motion de censure à la majorité absolue des députés effectivement en fonction.
2. Le président de la République ne peut révoquer le gouvernement que lorsque ceci s'avère nécessaire au fonctionnement régulier des institutions démocratiques, et après consultation du Conseil d'État.