

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

Le parlement hellénique

(Etude comparative)

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR
DENIS C. MAGLIVERAS

ATHENES 1973

Le parlement hellénique

La Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel autorise l'impression de la thèse de M. Denis C. MAGLIVERAS, intitulée *Le Parlement hellénique (Etude comparative)*, en laissant à l'auteur la responsabilité des opinions exprimées.

Neuchâtel, le 14 février 1957.

Le Doyen de la Faculté de droit:

Maurice Erard

INTRODUCTION

«Nous estimons, pour notre part, qu'en accusant des parlementaires, en les ridiculisant, en les rendant odieux, on ne travaille pas dans l'intérêt du pays. Dans ce milieu comme dans tous les milieux il y a des erreurs communes et des défaillances individuelles, plus apparentes qu'ailleurs, parce que les hommes sont plus en vue».

Justin, *La responsabilité du parlement sous le régime parlementaire*, page 11.

a. Historique.

Fruit d'un long combat entre le peuple et ses souverains, le régime parlementaire trouve son origine en Angleterre, qui est souvent qualifiée de «Mater Parliamentorum».

Ce régime vit le jour sous la forme d'un «Conseil des prud'hommes» (Witenagenot). Il a passé ensuite par le stade des assemblées locales composées par les représentants de quelques classes sociales; il s'est maintenu par la promulgation de la «Magna Charta» du 19 juin 1215, et devint enfin le «Parliamentum». Mais ce Parliamentum était composé uniquement de nobles, de la «high society». La classe moyenne commençait alors à occuper un certain rang dans la vie économique et politique du pays, mais elle n'était pas représentée au parlement; il fallut attendre la victoire de Simon de Monfort, comte de Leicester, à Lewes, le 20 janvier 1265, sur le roi Henri III, pour que les portes du parlement lui soient ouvertes.¹

(1) «Ni en Angleterre, ni en Amérique, ni dans aucun autre pays du monde on n'a supposé que le droit électoral fût un droit naturel, on n'y a vu qu'une fonction politique que chaque peuple règle selon l'état social du moment et dans les conditions les plus variables». Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, III, page 319.

Le règne de Victoria donna au régime parlementaire sa forme définitive.

L'évolution du parlement ne fut pas le résultat de progrès obtenus grâce à des projets et des plans préétablis. Le peuple, tout en luttant pour sa liberté, ne savait pas vers quel but il se dirigeait. Chaque victoire l'encourageait cependant à en acquérir de nouvelles. Un proverbe anglais² sur le développement du parlementarisme exprime cette même idée:

«Freedom broadens slowly down
From precedent to precedent».

Le régime parlementaire d'un pays dépend non seulement de la force combattive du peuple, mais aussi du régime social ainsi que du degré de culture.

Le régime parlementaire britannique a servi de modèle chaque fois qu'un peuple cherchait à restreindre l'arbitraire d'un monarque absolu, ou à freiner les excès d'une majorité parlementaire incontrôlable. Mais, comme le remarque avec pertinence Ryser³, «il ne faut pas penser que seule l'Angleterre a servi de modèle.»

La France et l'Italie ont contribué largement au perfectionnement des institutions parlementaires, notamment en ce qui concerne la question préalable, la question d'urgence, le quorum, la clôture, les commissions parlementaires et la vérification des pouvoirs. On peut dire que tous les Etats se sont plus ou moins imités, mais en introduisant, chacun en ce qui le concerne, des innovations conformes à leur mentalité nationale, et aux besoins auxquels ils devaient faire face.

b. Définition.

Le mot de «Parlement» a été utilisé pour la première fois en Angleterre en 1245, dans un écrit de Matthew Paris⁴. Auparavant, le Conseil du peuple s'appelait «Colloquium».

D'origine latine, le terme «Parlement» a été introduit en

(2) Cité par Jennings, *Parliament*, préface, page VII.

(3) Ryser, *Le caractère juridique des règlements des Chambres fédérales*, page 3.

(4) Cité par Jennings, *Op. cit.*, page 3.

Angleterre soit par les Normands, soit au temps du Royaume français. Il a toujours englobé, en Angleterre, le Roi, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes, ces trois corps agissant ensemble et pouvant être justement définis «le Roi, en parlement», puisqu' «ils constituent le Parlement». ⁵

En France, sous l'ancien régime, le mot «Parlement» désignait n'importe quelle assemblée, ainsi que certaines cours de justice. C'est au XIX^{ème} siècle que le mot fut repris de l'anglais avec la signification que Duguit ⁶ lui a attribuée: «Parlement, désigne les assemblées délibérantes qui ont en général pour mission principale de voter les lois et le budget et aussi souvent de contrôler les ministres». Lidderdale ⁷ dit qu'il faut attendre jusqu'en 1946 pour voir apparaître ce mot dans un acte constitutionnel français et prendre le sens d'assemblée délibérante.

Le régime parlementaire ne comporte pas cependant uniquement un parlement. C'est une variante du régime représentatif et il a pour but de régler les relations entre l'exécutif et le législatif.

Laferrière ⁸ dit que le régime représentatif peut avoir deux formes: une première, qu'on trouve notamment dans les Etats fédératifs de la Suisse et des Etats-Unis, se caractérise par l'absence d'un gouvernement parlementaire, c'est-à-dire par la possibilité que possède tout citoyen d'accéder au pouvoir exécutif sans être député. La deuxième forme, qui se trouve dans presque tous les autres pays, comporte, au contraire, un gouvernement parlementaire, qui exige la qualité de député pour être nommé ministre.

c. La crise du système parlementaire.

Les nouvelles doctrines du bolchévisme, du fascisme et de la dictature du type espagnol ou égyptien ont trouvé la faveur de ceux qui cherchent de nouveaux systèmes politiques pour manifester leur mécontentement envers la démocratie classique.

Maintes critiques ont été adressées au régime démocratique.

(5) Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, page 36.

(6) *Droit constitutionnel*, II, page 542.

(7) *Le parlement français*, page 7, in note.

(8) *Manuel de droit constitutionnel*, page 766 ss.

Ces critiques ont été formulées non seulement par les adversaires du système, mais par ses propres partisans eux-mêmes. Giraud⁹ écrit: «Le travail législatif est d'autant mieux fait que la participation du parlement est plus restreinte. La démocratie moderne peut-elle montrer une oeuvre législative capable de se comparer avec le Code Napoléon?».

L'insuffisance du parlement ressort surtout en période de guerre où les circonstances ont contraint de donner de pleins pouvoirs au gouvernement et même de supprimer le parlement.

Quelles sont les causes de cette insuffisance? Pour Laski¹⁰ elles sont au nombre de trois:

1.—L'individualisme parlementaire a perdu son sens. Tout est réglé d'avance par le parti politique, tandis que l'initiative du simple député n'a plus aucune valeur.

2.—Comme la plupart des questions traitées au parlement ont un caractère quasi technique, le grand public ne peut pas suivre ses débats. Il s'ensuit que les citoyens s'intéressent très peu à la vie parlementaire.

3.—Les grandes réformes actuelles (la nationalisation de l'industrie anglaise, la revision du Prayer Book) ont placé les débats parlementaires au second plan et ont retenu toute l'attention du public.

Justin¹¹ explique cette insuffisance par:

1.—La faiblesse du parlement, qui a pleinement le droit d'approfondir les problèmes posés par le fonctionnement de l'administration, mais qui se contente trop souvent d'abandonner son pouvoir au gouvernement.

2.—Les membres du parlement sont souvent soit mal préparés à leurs tâches, soit mal choisis, mais ils ont la prétention de tout savoir. Ce même auteur¹² dit à juste titre: «Dans l'administration, le nouveau venu ne sait pas grand'chose, on lui impose une besogne destinée à le former. Il n'en est pas de même dans les Chambres, chacun voulant prétendre que, dès le premier jour, il est à la hauteur de son poste...».

(9) *La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif*, page 30.

(10) *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, page 18 ss.

(11) *La responsabilité du parlement sous le régime parlementaire*, page 38 ss.

(12) *Op. cit.*, page 42.

3.— Les ministres sont des hommes politiques et non des administrateurs. Ils s'emparent du ministère et tienment à ne plus le quitter.

Pour Giraud ¹³, le vice capital et réel du parlementarisme provient de l'impuissance du pouvoir législatif. Il propose de renforcer le régime en conférant plus de pouvoirs au parlement.

Les deux auteurs suivants prouvent d'ailleurs que le régime parlementaire réformé répond aux exigences de l'époque: 1) Lavau ¹⁴, partisan du régime présidentiel en ce qui concerne la France, conclut que le régime présidentiel ne doit être envisagé sérieusement qu'après un renforcement du contrôle parlementaire.

2) Boissier ¹⁵ propose de transposer le système représentatif sur le plan international, admettant ainsi que le système parlementaire réformé, s'il est satisfaisant du point de vue interne, est sur le plan international un élément essentiel de la démocratie. Il conclut en disant ¹⁶: «Il est peut-être audacieux de transposer le système représentatif sur le plan international, mais cet acte de foi dans les institutions libres doit être considéré avec sympathie».

En fait, les citoyens, aujourd'hui, s'intéressent de moins en moins à la vie parlementaire de leur pays. Le droit de vote ne présente plus à leurs yeux l'aspect d'un privilège. Cela permet de conclure que le système parlementaire traverse une période de malaise, malgré tous les progrès accomplis.

(13) Il s'agit de l'idée générale qu'on dégage de son ouvrage.

(14) *Chances et limites du régime parlementaire en France*, page 218.

(15) *Mémoires de la Faculté de Droit de Genève*, No. 9, page 145.

(16) *Op. cit.*, page 162.

Chapitre Premier

LE DEVELOPPEMENT DU PARLEMENT HELLENIQUE

«La Grèce est devenue souveraine à la suite d'un jeu de rivalités de toutes les puissances, dont aucune n'avait ni désir sincère, ni intérêt supérieur que soit réalisée l'indépendance entière de la Grèce».

Gombothecra, *Trois pays garantis*,
page 24.

Section I. Prolégomènes.

La création du nouvel Etat grec date de l'insurrection contre la Turquie, le 21 mars 1821. Sous l'influence de la révolution française, l'esprit national et la recherche de la liberté politique se sont éveillés chez les Grecs.

L'insurrection fut dès les premiers jours une pleine réussite au point de vue militaire et la victoire se manifesta par la libération d'une grande partie du territoire, à savoir tout le Péloponèse. Il fallut alors organiser ce nouvel Etat et demander aux Grandes Puissances de le reconnaître; mais, pour obtenir cette déclaration, la Grèce devait remplir les trois conditions exigées par le droit des gens. Elle possédait bien un territoire et une population mais n'avait aucun gouvernement ni même une puissance publique émanant du peuple.¹ La création rapide d'une assemblée nationale constituante remédia par obligation à cette carence.

Section II. Les Assemblées Nationales de l'Insurrection (1821—1833).

Le 20 décembre 1821, Epidaure fut le siège de la première assemblée nationale grecque; celle-ci apportait la preuve de l'existence politique de la Grèce. La création du nouvel Etat date du

(1) Rousseau, *Droit international public*, page 78.

1er janvier 1822. L'assemblée institua le «régime provisoire de la Grèce», qui prévoyait deux pouvoirs indépendants pour administrer le pays: le législatif et l'exécutif.

Le législatif votait les lois que l'exécutif lui présentait, mais — chose curieuse — quand le législatif utilisait son droit d'initiative, l'exécutif avait un droit de veto et pouvait refuser les projets adoptés par le législatif.

Le pouvoir législatif comprenait les représentants des différentes régions libres de la Grèce. Leur nombre n'était pas fixe parce que chaque jour de nouvelles régions se libéraient et venaient s'ajouter à l'Etat. L'exécutif, composé de cinq membres, était désigné par une assemblée spéciale, élue chaque année, uniquement pour désigner les membres de l'exécutif, parce que ces derniers étaient politiquement responsables devant le pouvoir législatif. On était purement et simplement en présence d'une séparation de pouvoirs.

Le «régime provisoire de la Grèce» fut presque une copie des Constitutions françaises de 1793 et 1795. Il a été vivement critiqué parce qu'il instituait un régime de séparation de pouvoirs, de décentralisation alors que, pendant la guerre d'indépendance, la Grèce avait besoin d'un gouvernement central puissant.

Le régime provisoire d'Epidaure a été révisé par la deuxième assemblée nationale, qui eut lieu à Astros, le 29 mars 1823. Cette dernière apporta une modification importante: la suppression du droit de veto de l'exécutif. «Si deux fois le législatif a proposé une loi et que les deux fois, l'exécutif l'a refusée, le législatif a le droit, après deux mois, de revenir sur sa proposition. Si elle est de nouveau adoptée par le législatif, elle devient obligatoire pour l'exécutif».

Les Grecs ont très vite senti le besoin de nommer un Chef d'Etat. L'insurrection ayant fini par la pleine victoire du peuple grec, l'organisation du pays paraissait nécessaire. D'autre part, l'armée n'étant pas nationale mais composée de groupes indépendants, les différents chefs voulaient imposer leurs propres lois aux régions qu'ils dominaient. Il était alors absolument urgent de trouver un Chef d'Etat qui amènerait automatiquement la centralisation des pouvoirs.

C'est à Trézène qu'eut lieu, le 27 mars 1827, la troisième as-

semblée nationale. Le comte Jean Capodistrias ² fut élu pour une durée de sept ans comme gouverneur. La même assemblée vota la constitution avec le principe que: «Tous les pouvoirs émanent de la nation et s'exercent au profit de la nation». Le gouvernement se divisait en trois pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire. Le pouvoir législatif, considéré comme pouvoir suprême, prit le nom de «parlement». Le gouverneur nommait les ministres, qui n'avaient d'autre fonction que celle de répondre aux questions de la Chambre. Le ministre des Affaires étrangères était dispensé de cette fonction. En aucun cas, le gouverneur n'avait le droit de demander la dissolution du parlement qui devait arriver à la fin de la législature, mais, quand Capodistrias fut au pouvoir, le parlement, qui avait été élu conformément à la constitution, prononça par patriotisme son autodissolution.

Quand Capodistrias accéda au pouvoir, les luttes intestines étaient si fortes que l'existence même de l'Etat ne pouvait être assurée: les chefs de l'armée luttaient pour défendre leurs intérêts personnels, la ruine s'abattait sur les villes et les terres demeuraient incultes. Cherchant à mettre un terme à ce désastre national, Capodistrias institua un corps de vingt-sept conseillers d'Etat, le «Panellinion», qui dirigeait avec lui les affaires de l'Etat. Le «Panellinion» présente les caractéristiques d'un corps consultatif; il se divise en trois sections que l'on appellerait aujourd'hui ministères des finances, de la guerre et de l'intérieur. Pour renforcer encore l'autorité du chef, Capodistrias institua une quatrième assemblée nationale, composée uniquement de ses amis, qui naturellement adoptèrent et ratifièrent son système du «Panellinion».

A cette même époque, les puissances protectrices de la Grèce, l'Angleterre, la Russie et la France signaient le protocole de Londres du 3 février 1830, reconnaissant l'indépendance de la Grèce.

«La Grèce», disait l'article 1er de ce protocole, «formera un Etat indépendant et jouira de tous les droits politiques, administratifs et commerciaux attachés à une indépendance complète.»

Le peuple grec n'était pas satisfait du système dictatorial de Capodistrias et les chefs militaires voyaient avec peu d'enthousiasme

(2) Grec, qui était ministre des Affaires étrangères du Tsar Alexandre.

siasme la création d'une armée nationale. La révolution libérale française de juillet 1830 amena l'insurrection et Capodistrias fut assassiné le 9 octobre 1831.

Avec l'assassinat de ce gouverneur commence une période d'anarchie. La cinquième assemblée nationale d'Argos date du début de 1832. Quelques mois après, à Argos également, siègea ce que l'on a appelé «la suite de la quatrième assemblée nationale», composée des amis de Capodistrias qui ne voulaient pas reconnaître les décisions prises lors de la cinquième assemblée nationale.

Enfin, le 7 mai 1832, une convention était votée à Londres, entre la Russie, la France et l'Angleterre, d'une part, et la Bavière d'autre part, en vue de reconnaître à nouveau officiellement l'indépendance de la Grèce. C'est ce «que porte le protocole signé... le 3 février 1830, et accepté tant par la Grèce que par la Porte ottomane». ³

Othon, fils du roi Louis I de Bavière, devint roi de Grèce. Imposée en fait par les Puissances, cette nomination fut soumise à la ratification de la «suite de la quatrième assemblée nationale», le 27 juillet 1832.

Section III. La Monarchie Absolue (1822—1843).

Le roi Othon n'était pas majeur, lorsqu'il arriva en Grèce, en date du 25 janvier 1833. Ses pouvoirs furent alors confiés à un comité de régence composé de trois personnalités bavaroises. Cette institution provisoire affaiblit le royaume, car la sévérité germanique n'était pas faite pour un peuple vivant depuis longtemps dans l'anarchie et l'arbitraire.

Les Grandes Puissances considéraient Othon comme un monarque absolu et lui avaient donné comme titre: «Othon, par la grâce de Dieu, roi de Grèce». Et le peuple fatigué par les exploits désastreux des dernières assemblées nationales qui refusaient de se reconnaître l'une l'autre, n'avait pas le courage d'envisager la création d'une Constitution et encore bien moins d'un parlement.

Devenu majeur, le 1er juin 1835, Othon reprit ses droits de monarque. Dans le but de gagner la confiance de ses sujets, il institua un Conseil d'Etat dont les membres furent élus par lui-même.

(3) article 4.

Section IV. La Monarchie Constitutionnelle (1843—1862).

Le 3 septembre 1843, une révolution militaire éclate à Athènes. Othon chasse les Bavares et donne à son peuple une Constitution. Elaborée par une assemblée nationale sous forme de contrat entre le peuple et le roi, cette Constitution fut acceptée le 18 mars 1844 par Othon, qui prêta serment.

On retrouve dans cette Constitution certaines influences des Chartes française de 1830 et belge de 1831. Sans fixer avec précision les attributions du roi et du peuple, les lois constitutionnelles réservaient cependant au monarque la nomination et la révocation des ministres, mais sous le contrôle du parlement composé du Sénat nommé par le roi et d'une Chambre élue par le peuple au suffrage universel.

Section V. La Démocratie Royale (1862—1911).

Sans s'occuper des principes de la Constitution, Othon conserva ses habitudes despotiques et ne cessa de violer les dispositions de la Charte, d'autant plus qu'il n'avait pas d'enfants et ne pouvait fonder une dynastie en Grèce. D'autre part, l'existence d'un Sénat avec les mêmes prérogatives que la Chambre basse, amoindissait les pouvoirs du peuple au sein de l'Etat. Le sentiment patriotique des Hellènes, maintes fois humilié par l'attitude des Grandes Puissances, et surtout de l'Angleterre, ne créait pas un climat favorable au régime royaliste. La révolution n'allait donc pas tarder.

Dans la nuit du 10 au 11 octobre 1862, le peuple en révolution décida l'abolition du règne d'Othon. Un gouvernement provisoire prit la décision de convoquer la deuxième assemblée nationale⁴. Le fils du roi du Danemark, Georges de Schleswig-Holstein-Sonderburg-Glücksburg, fut élu roi sous le nom de Georges 1er, roi des Hellènes.

La convention relatant l'accession au trône de Georges 1er fut ratifiée par les Puissances protectrices de la Grèce, le 13 juil-

(4) On l'appelle deuxième assemblée nationale, car celle de 1843 est considérée comme la première et les assemblées de l'insurrection conservent le caractère d'assemblées provisoires.

let 1863, avec cette précision que «la Grèce.... formera un Etat monarchique, indépendant, c o n s t i t u t i o n n e l ». ⁵

La deuxième assemblée nationale se remit au travail en collaboration avec le nouveau roi et, à grand peine, elle vota la nouvelle Constitution de 1864.

Plus démocratique et plus libérale, cette dernière Constitution prévoyait que tout pouvoir émanait du peuple et que ce dernier nommait le roi selon sa propre volonté et déterminait l'étendue de ses pouvoirs. Comme le Sénat était détesté du peuple, le monocréalisme fut institué.

Aucun texte ne prévoyait que les actes gouvernementaux dépendaient du bon vouloir du parlement ni que le roi, quand il voulait nommer ou révoquer le Cabinet, devait soumettre sa décision à la Chambre.

Pour remédier à cette situation constitutionnelle un peu anormale, le roi, lors de son discours du trône de 1874, institua le principe suivant: «les personnes appelées par moi (le roi) à gouverner le pays doivent avoir la majorité et, par conséquence, la confiance de la Chambre». Ainsi donc les gouvernements se virent contraints de demander à la Chambre le vote de confiance. Exceptionnellement, cette procédure n'avait pas lieu quand le roi avait donné au gouvernement le droit de dissoudre la Chambre.

Section VI. Révision de la Constitution de 1911.

La défaite de l'armée grecque lors de la guerre de 1897 contre les Turcs, l'acuité du problème macédonien pendant les premières années de notre siècle et la proclamation de l'union avec la Grèce, votée par le parlement crétois en 1908, ont montré que le pays avait besoin d'un gouvernement capable d'affronter avec succès des tâches urgentes et d'une extrême importance.

(5) article 3.

(6) Hasbach, *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, 1919, page 183, écrit: «Die in Griechenland nach der Beseitigung des Königs Otto auf die Einführung der Parteiregierung hin arbeitenden Parlamentarier... drängten dann unter englischem Einfluss dem König die Konventionen des englischen Parlamentarismus auf, welche jedoch der Verfassung von 1864 widersprachen».

Au cours d'une révolution militaire, M. Venizelos s'empara du pouvoir, prononça la dissolution de la Chambre et organisa l'élection des députés de la deuxième assemblée constituante.

Cette assemblée revisa quelques dispositions de la Constitution de 1864, mais pour bien montrer qu'elle n'en changeait pas les bases essentielles, elle rédigea l'introduction de la nouvelle Charte comme suit: «La deuxième assemblée nationale des Hellènes...». Elle voulait montrer par là qu'elle cherchait à suivre la voie précédemment tracée par l'assemblée de 1862.

On constate dans la Constitution de 1911 les modifications suivantes:

- a) reconnaissance des libertés fondamentales du citoyen,
- b) inamovibilité des employés de l'Etat,
- c) choix du Conseil d'Etat comme cour administrative suprême, et,
- d) introduction du système des commissions parlementaires au sein de la Chambre.

Section VII. La Troisième Assemblée Nationale et la Révolution de 1922.

Le parlement du 14 novembre 1920 s'éleva, par sa simple volonté, au rang d'assemblée constituante (troisième) et commença la revision de la Constitution de 1864/1911. Ce changement subit provenait du résultat inattendu des élections. En effet, M. Venizelos, devenu vrai maître du pays, avait exilé le roi Constantin; mais, comme il fut battu lors des élections de 1920, le roi revint en Grèce le 19 décembre de cette même année et, pour venger cet exil, les royalistes proposèrent une revision de la Constitution, revision qui du reste n'a jamais été réalisée.

Le gouvernement révolutionnaire, pour prévenir les difficultés qui avaient surgi par suite de la guerre d'Asie Mineure et de la révolution de l'armée en 1922, prit la sévérité d'une dictature. La Chambre (troisième assemblée nationale) fut dissoute et le roi Constantin fut destitué en faveur de son fils Georges II.

Section VIII. Période Républicaine (1921—1935).

Le gouvernement révolutionnaire voulait supprimer la monarchie pour introduire en Grèce un régime républicain. Le 18 décembre 1923, le roi Georges II fut obligé de s'exiler et des élec-

tions parlementaires furent organisées en vue d'instituer une quatrième assemblée nationale.

Le départ du roi déclencha immédiatement la guerre civile et, le 4 janvier 1924, M. Venizelos appelait à son secours le monarque pour mettre fin à ces luttes intérieures.

Dès son retour, Georges II provoqua le soulèvement de la ligue des officiers et le 10 mars 1924 il quittait le pays pour la seconde fois. La quatrième assemblée nationale vota ensuite l'abolition de la monarchie et institua un régime républicain en soumettant ses décisions à la ratification du peuple. Le plébiscite du 13 avril 1924 donna les résultats suivants: 758.742 voix pour la démocratie, contre 325.322 voix favorables à la monarchie.

A cette époque, la Grèce ressemblait à un vaste chaos; tandis que la quatrième assemblée nationale entreprenait avec courage la préparation d'une constitution républicaine, le général Pangalos, avec l'aide de l'armée, s'emparait du pouvoir et imposait à ce peuple affaibli une dictature dès le 4 janvier 1926.

Une nouvelle révolution de l'armée succéda à la précédente le 22 août 1926 et la dictature de M. Pangalos fut remplacée par la démocratie. Le 9 novembre, de nouvelles élections aboutirent à la formation d'un parlement, qui elabora la Charte constitutionnelle de la Grèce du 3 juin 1927.

La Constitution fixe le statut du nouveau régime républicain institué; le Chef d'Etat devient président de la République. Nous voyons réapparaître le bicaméralisme, avec un Sénat composé de 120 membres dont 92 élus par le peuple, 18 par les groupements professionnels et 10 par la Chambre et le Sénat.

Tandis que le pouvoir législatif appartient à la Chambre et au Sénat, le pouvoir exécutif relève du président de la République et de ses ministres. Le gouvernement soumet ses décisions à l'approbation de la Chambre; par contre, celle du Sénat n'est pas absolument nécessaire.

Section IX. Restauration de la Monarchie (1935—1944).

Dès que la république fut proclamée, les divergences entre les chefs politiques et les chefs de l'armée prirent une très grande importance et elles aboutirent toujours à la révolution. Lors des élections de mars 1933, les royalistes obtinrent la majorité et M. Venizelos s'enfuit à Paris. La révolution du 1er mars 1935 voulut

le ramener au pouvoir, mais sans succès. Depuis lors, un grand mouvement en faveur de la restauration de la monarchie vit le jour.

La cinquième assemblée nationale de 1935 ne fut composée que de royalistes; les démocrates s'étant abstenus des élections, le résultat fut naturellement de supprimer la Constitution de 1927 et de rétablir la Constitution de 1864/1911. Le plébiscite du 3 novembre 1935 donna les 98% des voix à la monarchie, ce qui permit au roi Georges II de monter sur le trône le 25 novembre 1935.

Le nouveau parlement élu le 26 janvier 1936, n'a pu, à cause de sa composition (135 députés venizelistes, 125 royalistes, 14 communistes et 9 du général Metaxas) et des dissentiments existant au sein de ses différents partis, élaborer sérieusement une nouvelle Constitution. Alors le général Metaxas, avec l'assentiment du roi, supprima, le 4 août 1936, la Constitution pour établir la dictature.

Ce régime a duré jusqu'en avril 1941, date de l'occupation de la Grèce par les Allemands. Pendant cette période d'occupation, la Grèce n'eut pas de Constitution et le pays fut gouverné par des ordonnances gouvernementales.

Section X. Après la Libération (1944).

Dès 1944, la Constitution de 1864/1911 fut remise en vigueur par une ordonnance royale et l'assemblée constituante du 31 mars 1946 fut chargée en même temps de préparer la nouvelle Charte du pays.

Par le plébiscite du 1er septembre 1946, le peuple grec vota, à une majorité écrasante, le rétablissement de Georges II sur le trône.

L'assemblée constituante n'ayant pu, à cause de l'invasion communiste et de la guerre civile qui a suivi, reviser complètement la Constitution de 1864/1911, c'est le parlement élu en 1950 qui prit en mains la réalisation de cette tâche.

La nouvelle Constitution est entrée en vigueur en 1952⁷: elle institua le système parlementaire monocaméral, le Sénat ayant été jugé contraire aux idées sociales helléniques.

(7) Les articles de la Constitution hellénique qui sont cités dans cet ouvrage se réfèrent, sauf mention contraire, à la Constitution de 1952.

Chapitre Deuxième

PARLEMENT ET CORPS ELECTORAL

«La nation est un organe direct, créateur,
le parlement est un organe direct, créé».
Duguit, *Op. cit.*, II, page 511.

Section I. Le Corps Electoral.

«Le souverain n'étant formé que des particuliers qui le composent».
Rousseau, *Du Contrat social*, L.I.,
Ch. VII.

La nation est essentiellement un phénomène d'unification et de prise de conscience. Ce phénomène est lui-même le résultat d'une longue élaboration historique qui peut se poursuivre pendant des siècles. Selon Hauriou¹, la nation peut être définie par trois caractères:

a) La nation est un groupe de populations fixées au sol; mais ceci n'est pas toujours indispensable (Les Arabes, en dépit de leur nomadisme partiel, ont constitué une nation).

b) Un lien de parenté spirituelle.

c) Un travail de soi sur soi, qui aboutit à dégager une pensée et une volonté d'unité nationale.

La nation est donc une communauté de sentiments et de volonté, une conscience collective.

Pour qu'un peuple ait le droit de prétendre constituer une nation, il faut qu'il ait manifesté d'une façon continue et vivace une volonté vraiment collective de vie commune, qu'il ait su se créer les organes nécessaires pour exister à titre de nation distincte, qu'il dispose d'une certaine capacité de se gouverner, de s'administrer, de légiférer.

(1) Cité par A. Cuvillier dans *Manuel de Sociologie*, II, 1954, page 659.

Ce droit est inaliénable et imprescriptible. La société a le droit de l'exercer librement. Depuis que l'homme vit en société, on ne cesse de faire prévaloir ce postulat.

Homère disait déjà que la «vouli», sorte de conseil institué auprès du roi, soumettait les projets de lois à l'Assemblée du peuple («agora»), qui les acceptait ou les refusait. Dans l'antiquité grecque, c'est le peuple («demos») qui était responsable du droit applicable à l'administration de l'Etat. A Rome, le peuple dut lutter avec acharnement contre les Chefs de l'Etat, pour obtenir le droit d'intervenir dans le domaine législatif; l'«urbs» resta ainsi un «municipium» jusqu'à la dictature de César². D'autre part, le peuple de Byzance, assemblée à l'«hippodrome», ne demandait rien d'autre que ce droit naturel.

Aujourd'hui, la complexité des institutions politiques et l'étendue du pouvoir législatif empêchent les citoyens de prendre directement leurs décisions, dans n'importe quel domaine. Le régime de la démocratie directe, par la force même des choses, n'est plus applicable. C'est la démocratie indirecte qui y a suppléé et qui s'est généralisée presque partout. Les citoyens constituent le corps électoral; le seul droit qui leur est reconnu est celui de désigner leurs représentants. Montesquieu³ ne reconnaissait au peuple que cette mission.

Mais de quelle autorité le peuple tient-il son droit? A ce sujet, deux théories s'opposent:

La première, dite de la «souveraineté du peuple», est développée dans le «Contrat social» de J.—J. Rousseau. Pour lui, le souverain n'est autre que la totalité des individus qui le composent. Chaque membre de cette totalité possède une partie de l'autorité souveraine et la transmet à ses représentants au parlement.

La seconde, dite de la «souveraineté nationale», considère la nation non pas comme une personne réelle dotée d'une volonté

(2) «*Lex est quod Populus Romanus senatorio magistratu interrogante, veluti consule, constituebat*», Justinien, *Institutiones*, 1, 2 et 4.

(3) *Esprit des Lois*, L. XI, Ch. VI. «Il (le peuple) ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir en général si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres».

propre, mais comme un ensemble d'individus. La volonté nationale prend naissance au moment où un certain nombre de volontés individuelles s'expriment. Cette théorie est intimement liée à la notion de majorité. Presque tous les Etats actuels l'ont adoptée, car ⁴: «elle ne se fonde pas seulement sur la raison et sur le droit des individus, elle est aussi la seule interprétation juridique exacte et adéquate d'un fait social incontestable et qui s'impose». On en conclut que les députés qui sont élus par un certain nombre d'individus expriment la volonté de ces individus. Comme la volonté de ces derniers n'est rien d'autre que la volonté nationale, les députés représentent donc la nation tout entière et non seulement les électeurs de la région dans laquelle ils sont élus.

D'autre part, nous pouvons déduire de cette théorie le principe dit de la fonction, d'après lequel: «la nation a besoin d'organes pour exprimer sa volonté. L'électeur est un de ces organes; il exerce une fonction». ⁵

Le droit de vote n'est donc pas seulement une faculté, mais aussi une obligation pour l'électeur. Il est aussi un service public comme la prestation militaire ou la défense contre l'eau et le feu.

M. Knapp ⁶ admet que le vote soit «un acte étatique, juridiquement indispensable à la vie saine de la collectivité publique»; mais, pour lui ⁷, «l'obligation de voter n'a qu'une valeur psychologique; la dite obligation aurait une valeur juridique si la validité d'une votation populaire dépendait d'un certain quorum de participants».

S'agissant de l'électorat, le législateur fixe, comme il le fait pour n'importe quelle fonction administrative, les conditions à remplir pour exercer le droit de vote.

Un régime parlementaire est souvent sujet à des transformations toujours en relation avec la force des partis politiques. De sorte que, s'il y a conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif, c'est toujours le peuple qui jouera le rôle d'arbitre, en ce sens qu'il sera appelé, dans ce cas, à procéder à de nouvelles élections.

En ce qui concerne la participation du corps électoral au pou-

(4) Esmein, *Droit constitutionnel*, I, page 317.

(5) Vedel, *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, page 144.

(6) *Réflexions sur le vote populaire*, page 139.

(7) *Op. cit.*, page 147.

voir législatif, il y a lieu de remarquer que, dans les pays ayant adopté le régime représentatif, le rôle du peuple s'efface après l'élection des membres du parlement. J.—J. Rousseau ne reconnaissait aucune loi qui ne fût ratifiée directement par le peuple. Il écrivait⁸ : «Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien.»

La plupart des pays d'aujourd'hui ont adopté le régime représentatif. C'est aussi le cas de la Grèce, dont la Constitution, à l'article 22, exclut le référendum. En outre, le droit d'initiative populaire en matière législative ou constitutionnelle est contraire à l'article 23, d'après lequel le parlement peut souverainement exercer le droit d'initiative, alors que le roi ne peut proposer de lois que par l'intermédiaire de ses ministres.

Les pays à régime semi-direct ont prévu d'autres institutions:

1.—Le veto populaire, au moyen duquel le corps électoral suspend l'application d'une loi votée par la Chambre.

2.—Le référendum, qui se présente sous plusieurs formes; constitutionnel ou législatif, obligatoire ou facultatif. C'est le droit qu'ont un certain nombre de citoyens de demander qu'une loi adoptée par le parlement soit soumise au peuple. Le référendum peut aussi avoir lieu post ou ante legem.

3.—Le droit d'initiative, qui est le droit qu'ont un certain nombre de citoyens de proposer un projet de loi, la modification d'une loi, ou la révision de la Constitution.

4.—Le plébiscite, qui est une votation populaire sur un projet des initiants et non pas sur une loi votée par le parlement. Dans cette institution, le peuple exerce le pouvoir législatif sans le concours du parlement.

Le régime de la démocratie semi-directe se rencontre surtout dans les Etats fédératifs, comme la Suisse ou les Etats-Unis.

Entre les deux guerres, on le rencontra aussi en Autriche, en Allemagne et en Espagne. Et il existe actuellement également en Italie.

La Constitution suisse, à son article 89, institue le veto et le référendum populaire, à la demande soit de 8 cantons, soit de 30.000 citoyens. De plus, les articles 120 à 123 prévoient le droit d'initiative populaire exercé sur demande de 50.000 citoyens.

(8) *Op. cit.*, L. III, Ch. XV.

Aux Etats-Unis, les Etats membres ont accueilli les institutions de la démocratie semi-directe, tandis que la Constitution fédérale ne prévoit l'existence d'aucune institution semblable.

La Constitution italienne de 1948 institue certaines règles de démocratie semi-directe. Son article 71, alinéa 2, donne à 50.000 électeurs le droit d'initiative en matière législative, s'il s'agit d'un projet de loi rédigé en articles. Ce droit s'applique à n'importe quelle catégorie de lois (constitutionnelle ou ordinaire). Mais Grosa⁹ précise que cette initiative «ne peut pas s'étendre à l'initiative exclusive du gouvernement, c'est-à-dire à l'approbation du budget et des traités».

D'autre part, l'article 81 de la Constitution italienne prévoit que les projets qui traitent de nouvelles dépenses doivent indiquer les moyens financiers qui serviront à couvrir les dépenses proposées. L'article 139 apporte une autre limite au droit d'initiative populaire: la forme républicaine du régime ne peut faire l'objet d'une révision. Une autre institution de démocratie semi-directe est prévue par l'article 15 de la Constitution: à la demande de 500.000 électeurs (ou de cinq conseils régionaux), un référendum populaire peut statuer sur l'abrogation totale ou partielle d'une loi. Cependant, ce référendum ne concerne pas le droit fiscal, budgétaire, d'amnistie, de remise de peine et de ratification de traités internationaux.

Jusqu'à aujourd'hui ces dispositions sont restées lettre morte.

Dans les pays de démocratie directe, le peuple agit en maître absolu. Les gouvernants sont en même temps les gouvernés.

Ce système fut en vigueur dans l'antiquité grecque. Aujourd'hui, on le retrouve dans les Landsgemeinden suisses et dans les petites communautés rurales de l'Australie.¹⁰

Section II: Le Mandat Parlementaire.

«Il n'est pas nécessaire que les représentants, qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en reçoivent une particulière sur chaque affaire».

Montesquieu, *Op. cit.*, L. XI, Ch. VI.

La doctrine unanime admet aujourd'hui que les députés ne sont pas seulement les représentants de la circonscription électo-

(9) *La Constitution italienne de 1948*, page 62.

(10) Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, I, page 10.

rale dans laquelle ils sont élus, mais aussi et surtout les représentants de toute la nation.

La théorie de la souveraineté nationale, comme nous l'avons vu, n'admet pas que chaque électeur soit titulaire d'une partie de la souveraineté nationale. Ce sont les élus qui sont présumés traduire la volonté nationale.

Le mandat représentatif n'a aucun des caractères du mandat civil. D'après V. Orlando ¹¹, l'élection est une nomination et une sélection. En effet, il y a désignation d'une ou plusieurs personnalités par un collège de citoyens en vue de remplir une fonction. Cela ne comporte aucune relation entre élus et électeurs. La situation des premiers ne dépend pas des seconds. La volonté de l'électeur s'arrête au choix de la personne de l'élu et sans influence sur son statut. Seules la Constitution et la loi déterminent ce statut. En effet, la doctrine et les Constitutions de presque tous les pays européens considèrent le mandat impératif comme contraire à la souveraineté nationale. ¹²

L'électeur n'est pas qualifié juridiquement pour élever des objections contre l'attitude des élus ou contester leurs décisions. «L'usage du mandat parlementaire», comme le dit Prelot ¹³, «réside donc non dans l'accomplissement des volontés de celui qui le confie... mais dans la pratique d'une fonction publique: l'exercice des attributions conférées à l'Assemblée par la Constitution».

Toutefois, cette totale autonomie juridique du représentant de la nation ne correspond pas à la réalité. Le député est, en principe, indépendant, mais un ensemble de liens le rattachent à une certaine conception de l'intérêt général, sinon à des intérêts particuliers. Bridel ¹⁴ déclare que «les instructions données au député (par l'électeur) sont souvent de la plus grande netteté, et nous connaissons beaucoup de mandats civils qui sont loin d'avoir une pareille précision». En d'autres termes, lorsqu'un candi-

(11) Cité par Prelot, *Précis de droit constitutionnel*, page 425.

(12) Esmein, *Op. cit.*, I, p. 336, 337 et 339. — Duguit, *Op. cit.*, II, page 509 sv. et 546. — Orban, *Op. cit.*, I, page 451. — Pierre, *Droit politique électoral et parlementaire*, page 273 — Vedel, *Op. cit.*, page 135. Constitutions: suisse (art. 91), hollandaise (article 89), italienne (article 67), allemande (occidentale, article 38 et 77), allemande orientale (article 51).

(13) *Op. cit.*, page 426.

(14) *Essai théorique sur les régimes représentatifs dans les démocraties modernes*, page 302.

dat ou un parti politique expose son programme dans les manifestes ou discours électoraux, il fait en somme une «offre» au sens du droit des obligations; quant à l'électeur qui vote pour ce candidat ou ce parti, il est présumé, par là même, formuler une «acceptation».

En Grèce, le mandat impératif de l'électeur est interdit par l'article 67 de la Constitution. Ce même article dit aussi que le député représente tout le peuple de la Grèce et non pas seulement la circonscription dans laquelle il est élu.

Un seul pays fait exception: il s'agit de l'U.R.S.S. qui reconnaît le mandat impératif. Là où tout émane du peuple, «le député doit savoir qu'il est le serviteur du peuple, son délégué au Soviet suprême, et il doit s'en tenir à la ligne qui lui a été tracée dans son mandat par le peuple». ¹⁵ Le député est donc révoqué par ses électeurs en cas de violation de cette règle.

Les «démocraties populaires» n'ont pas suivi l'exemple de la Constitution russe. La Constitution de l'Allemagne orientale, par exemple, dit, à son article 51, no 3, que les députés «sont uniquement liés à leur conscience et non à des ordres». Quant aux Constitutions roumaine et bulgare, elles restent muettes à ce sujet.

Section III. La Représentation Professionnelle.

«Un organe politique n'est robuste et viable que s'il s'appuie sur un élément social, et réciproquement tout élément social, fort et cohérent, prend, du fait même de sa force, une puissance politique, qui s'exerce directement ou par représentation.»

Perrin, *Représentation professionnelle et socialisme*, page 31.

Le problème de la représentation des intérêts a été souvent examiné. Les partisans de ce système disent qu'il ne faut pas tenir compte, lors de l'élection du pouvoir législatif, de l'effectif numérique de la population, mais de son activité aussi. ¹⁶ Si les lois économiques concernant la production, la circulation et la

(15) Discours de Staline du 11 décembre 1937, cité par Vedel, *Op. cit.*, page 219.

(16) Voir la résolution adoptée par le second Congrès des Conseils d'ouvriers, paysans et soldats, d'Allemagne, tenu à Berlin le 6 et 14 janvier 1919.

consommation des biens fonctionnent dans l'anarchie la plus totale, c'est parce que les différentes puissances économiques ne sont pas représentées dans la Chambre.

Les partisans de ce régime affirment que ¹⁷ «l'exécutif et le législatif consultent parfois les intéressés, mais ils s'adressent toujours aux groupements professionnels qui disposent d'une grande puissance électorale».

Servius Tullius ¹⁸ fut le premier, dans l'histoire, à établir la représentation des groupements sociaux en répartissant les citoyens en 193 centuries dont l'ensemble représentait les diverses classes de la population.

D'autre part, le 17 novembre 1880, sous l'impulsion de Bismarck, un Conseil économique prussien vit le jour, mais il se borna à demeurer uniquement un organe consultatif. L'article 165 de la Constitution de Weimar prévoyait un conseil national «constitué de telle façon que tous les groupes professionnels notables y soient représentés en fonction de leur importance économique et sociale». Ce Conseil aurait dû également avoir un pouvoir consultatif, mais l'article 165, alinéa 4, précisait que le «gouvernement du Reich, même s'il n'y donne point son assentiment, doit transmettre les propositions (de ce Conseil) au Reichstag en y joignant l'exposé de son propre point de vue».

Pour Perrin ¹⁹, cette dernière garantie constitutionnelle est destinée à rester lettre morte, car le gouvernement n'est en général rien d'autre que l'image du parlement. Celui-ci tiendra donc davantage compte des idées du gouvernement que du Conseil économique national, de crainte de voir ses pouvoirs usurpés par ce Conseil.

En France, un décret du 16 janvier 1925, a institué, à titre expérimental, un Conseil national économique pour «constituer un centre de résonance de l'opinion publique». ²⁰ Il ressort de cette phrase que les travaux de ce Conseil n'ont tout simplement qu'une portée académique.

En Grèce, on voulait, pendant la période républicaine, insti-

(17) Perrin, *Op. cit.*, page 19 sv.

(18) 578 à 534 avant J.C.

(19) *Op. cit.*, page 43.

(20) Voir chez Perrin, *Op. cit.*, page 48, l'exposé des motifs du projet gouvernemental.

tuer un Conseil de «représentation économique». Dendias²¹ écrit: «Il convient de noter que si l'on a parlé à cette époque d'une seconde assemblée législative, ce ne fut point d'un Sénat, tout au moins tel qu'on l'entend en France ou en Belgique, mais bien d'un «parlement économique», faisant équilibre au «parlement politique», et où tous les groupements économiques et sociaux auraient leurs représentants.»

Ce bref exposé historique nous montre que le principal défaut des Conseils d'autrefois se trouve dans le fait qu'ils n'étaient pas autonomes, indépendants et égaux au parlement. Ils jouaient un rôle tout à fait secondaire et effacé.

La doctrine envisage les problèmes de la représentation professionnelle de diverses façons:

D'après Duguit, un parlement ne représentera le pays qu'à la seule condition «de comprendre les deux éléments qui le constituent: l'élément individuel et l'élément collectif». ²²

Orban²³ estime que le problème des intérêts particuliers des différentes classes ne se trouve pas résolu, lorsque ces intérêts suscitent des batailles au sein du parlement.

Sagnier²⁴ demandait qu'on remplace le Sénat politique par un Sénat professionnel. La Chambre serait un organe du peuple et de la consommation, tandis que le Sénat serait un organe de la production et de la circulation.

Pour sa part, Esmein²⁵ est catégorique: «Le principe de la souveraineté nationale exclut donc la représentation des intérêts».

Si nous témoignons de la sympathie à la proposition tendant à la création d'une Chambre spéciale économique, cela ne veut pas dire qu'une telle institution ne renferme pas certains défauts:

1.—Une telle Chambre conserverait nécessairement des préjugés politiques et surtout sociologiques.

2.—Il serait difficile de parvenir à une équitable et juste sélection des membres de cette Chambre pour qu'elle représente tous les groupements professionnels en raison de leur vraie force numérique et de leur influence sociale.

(21) *Le problème de la Chambre Haute et la représentation des intérêts à propos de l'organisation du Sénat grec*, page 97.

(22) *Op. cit.*, II, page 596 sv.

(23) *Op. cit.*, I, page 57.

(24) Cité par Perrin, *Op. cit.*, page 34.

(25) *Op. cit.*, I, page 332.

3.—Un autre argument invoqué contre l'institution d'une Chambre spéciale nous est donné par Giraud ²⁶, qui écrit: «Les groupements professionnels sont toujours hostiles et (la Chambre professionnelle) risque d'être une barrière opposée au progrès». Une certaine lutte s'engage entre les éléments progressistes (ouvriers, employés) et les conservateurs (agriculteurs, commerçants). Mais comme il n'existe pas d'autorité suprême pour statuer sur leurs différends, la lutte risque d'être continuelle et de compromettre ainsi le progrès. Les rivalités perpétuelles entre la Chambre des Communes et la Chambre des Lords donnent la meilleure preuve de cette lutte entre les diverses classes de la population.

En Grèce, les partis politiques présentent, comme candidats à l'unique Chambre du pays, des représentants de toutes les branches économiques et essentielles du pays. Ainsi, l'activité nationale s'y trouve représentée dans son ensemble. C'est pourquoi l'application du système grec paraît la plus souhaitable. Car nous sommes ainsi en présence d'une Chambre respectant les principes de la représentation professionnelle et limitant au maximum les inconvénients du système.

(26) *Op. cit.*, page 193.

Chapitre Troisième

L'ELECTION DU PARLEMENT

«Il faut donc bien accepter la souveraineté du peuple à n'être plus que la souveraineté de la majorité».

Guizot, *Histoire du gouvernement représentatif*, page 107.

Section I. Le Système Electoral.

Sous-section I: Généralités.

Le système électoral joue un rôle fondamental dans la vie parlementaire d'un pays. La composition du parlement, la représentation des différentes tendances politiques et des divers intérêts en résultent directement.

Un même système électoral ne convient pas à toutes les époques, à tous les pays. Non seulement les institutions varient, mais les principes mêmes sur lesquels elles sont basées se modifient profondément avec les temps. Chaque époque a des intérêts propres à protéger et des besoins particuliers à satisfaire. Chaque peuple a ses caractéristiques, qui servent à déterminer le choix de tel système. En aucun cas, comme le remarquait M.R. Capitant, dans un discours qu'il a prononcé en 1946, devant l'Assemblée Nationale française, «un système électoral ne doit être un système d'introspection».

a) Suffrage universel.

Aujourd'hui, tous les pays qui reconnaissent les droits et libertés de l'homme et du citoyen comme étant le fondement de l'Etat ont admis le suffrage universel. Tout citoyen est investi du droit de vote, sans aucune exclusion de rang, de fortune, de privilèges de naissance ou de confession. Lamartine résume cela en disant: «Le droit est égal pour tous les citoyens et il est absolu;

aucun citoyen ne peut dire à l'autre: je suis plus souverain que toi». ¹

Le suffrage universel ne permet pas à une classe ou à une minorité d'exploiter le pouvoir à son profit et aux dépens de la majorité. Orban ² explique cette idée en disant très justement: «Ce que vous donnez à l'urne, vous l'enlevez à l'émeute».

Cependant, ce principe de suffrage universel est limité dans son application par des conditions de sexe, d'âge et de nationalité.

Les Etats précisent expressément le mode de suffrage dans leurs Constitutions. La Constitution française de 1946, en son article 6, dit: «L'Assemblée nationale (est élue) au suffrage universel». Goldenberg et Pinto ³ le précisent à leur tour: «La France vit sous le régime du suffrage universel». La Constitution italienne de 1948, à l'article 56, déclare: «La Chambre des députés est élue au suffrage universel». En Allemagne, la Constitution de 1949, à son article 38, précise que: «Les députés à la Diète fédérale allemande sont élus au suffrage universel».

D'autres pays, par exemple le Portugal, la Belgique, la Finlande, ne mentionnent pas ce principe dans leurs Constitutions.

b) Suffrage direct et indirect.

La plupart des Etats pratiquent aujourd'hui le suffrage direct, c'est-à-dire que les électeurs élisent directement les députés. Ce système implique une vie politique assez développée et permet à l'électeur de voter sans se laisser trop influencer par les propagandes tapageuses des partis.

Le suffrage indirect assure, par contre, une meilleure sélection; il éloigne les rivalités politiques violentes. ⁴ On peut se demander si aujourd'hui le suffrage indirect se justifie encore. Les membres élus lors d'assemblées primaires ne seraient-ils pas les simples porte parole de leurs électeurs? Il semble qu'il en soit ainsi, et c'est pourquoi le suffrage direct est préférable.

En France, la Constitution de 1791, au titre III, chapitre 1, organisait des assemblées primaires dans chaque canton. Ces as-

(1) Lachapelle, *La représentation proportionnelle en France et en Belgique*, page 36.

(2) *Op. cit.*, I, page 21.

(3) *La révision des listes électorales*, page 7.

(4) Duguitt, *Op. cit.*, page 562 ss.

semblées, à leur tour, nommaient les différents magistrats. La loi organique du 30 novembre 1875 a supprimé ce régime. Le corps électoral désigne directement les députés. La Constitution de 1946, à l'article 6, adopte également le suffrage direct. Il en est de même en Italie, où l'article 56 de la Constitution de 1948 déclare: «la Chambre des députés est élue au suffrage... direct», et en Suisse, où l'article 73 de la Constitution précise: «les élections pour le Conseil national sont directes».

c) Système majoritaire et représentation proportionnelle.

Dans le système majoritaire, on élit les candidats du parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix dans la circonscription. On ne tient pas compte du résultat obtenu par un autre parti.

Partisan du système majoritaire, Esmein⁵ estime qu'il répond le mieux à la théorie de la souveraineté nationale. Mais la question se pose de savoir si le parlement élu selon ce système exprime vraiment la volonté de la nation, ou bien seulement la volonté de la majorité de la nation. C'est le noeud du problème. Comme Duguit le pense avec raison⁶, un parlement élu par le système majoritaire ne peut représenter exactement la volonté nationale; il n'est que le porte-parole de la majorité; il décide et revendique au nom de cette majorité; la minorité non représentée risque d'être opprimée. Pour qu'un parlement représente exactement la volonté nationale, il faut que tous les partis puissent exprimer leurs opinions.

Le système majoritaire favorise l'abstentionisme, car le résultat du scrutin est souvent connu d'avance; en effet, les personnes appartenant à la minorité ou celles qui sont neutres et indécises jugent inutile de se déplacer au bureau électoral; elles supposent, à tort ou à raison, qu'elles ne seront pas représentées à la Chambre.

Le système majoritaire présente un autre désavantage: il suffit qu'un parti dispose d'une faible majorité dans la plupart des circonscriptions pour qu'il obtienne la majorité des sièges, même si, dans l'ensemble du pays il a recueilli moins de suffrages que le parti adverse.

(5) *Op. cit.*, I, page 356.

(6) *Op. cit.*, II, page 572.

Les partisans du système majoritaire admettent qu'il présente une injustice: la non représentation de la minorité au parlement. Cette lacune a été comblée par certains correctifs qui ne sont malheureusement pas toujours judicieux:

1) Vote limité.

Si, dans une circonscription qui élit trois députés, l'électeur ne peut voter que pour deux, le troisième appartient à la minorité.

2) Vote cumulatif.

L'électeur peut porter sur son bulletin de vote plusieurs fois le même nom; mais cela conduit aux jeux politiques dits «d'attente» entre les différents partis.⁷

3) Quotient électoral et liste.

Ce système présente un grand inconvénient. En effet, chaque candidat est tenté d'obtenir les faveurs des électeurs pour qu'ils inscrivent son nom en tête de leur bulletin de vote. Pratiquement, on procède comme suit:

Le nombre des votants est divisé par le nombre des sièges à répartir. Si une circonscription a 50.000 électeurs et élit dix députés, le quotient électoral sera de 5.000 voix.

Le votant inscrit sur son bulletin de vote les noms des députés par ordre de préférence, et tout candidat ayant obtenu 5.000 voix sera élu. Si le premier nom inscrit sur la liste a obtenu le quotient électoral, les voix qui lui sont attribuées en surplus passent en faveur du deuxième nom inscrit. Et si ce dernier à son tour atteint le quotient électoral, il en sera de même pour le troisième nom, et ainsi de suite. L'essentiel du système réside dans le rang de l'inscription du nom.

Malgré ces modifications, l'inconvénient du système majoritaire n'a pas été supprimé pour autant: les minorités fortes sont toujours sacrifiées et les vainqueurs bénéficient d'une puissance exagérée.

(7) Duguît, *Op. cit.*, II, page 580.

Le système majoritaire a cependant des avantages, que ses partisans interprètent d'ailleurs différemment. Il assure la stabilité et l'homogénéité gouvernementale. Le parlement travaille «en bloc», à condition toutefois que les députés, membres du parti au pouvoir, soient strictement disciplinés. Toutefois, les députés ne remplissent plus alors leur rôle normal; ils deviennent de simples exécutants des ordres dictés par leur parti. Nous en arrivons ainsi à une sorte de dictature parlementaire exercée par le parti le plus fort.

Si le système majoritaire semble condamnable dans un pays développé et politiquement avancé, il n'en reste pas moins vrai qu'on doit y recourir en cas d'urgence et de danger. «*Salus populi suprema lex esto*». Quand de nombreux problèmes doivent être résolus rapidement, le système majoritaire peut rendre de grands services si le peuple sait choisir une élite. Sinon, nous dirons avec Gandhi⁸ : «Céder à la majorité, quelles que soient les décisions qu'elle prend, c'est l'esclavage».

Il convient encore de distinguer, dans le système majoritaire, le scrutin uninominal (d'arrondissement) du scrutin plurinominal (de liste). La différence réside dans la manière dont les circonscriptions sont divisées dans un pays: on parlera de scrutin uninominal s'il s'agit de petites circonscriptions ne pouvant élire qu'un seul député et de scrutin plurinominal s'il s'agit de grandes circonscriptions pouvant élire plusieurs députés, l'électeur ayant d'autre part, le choix d'inscrire sur son bulletin de vote autant de noms que de députés à élire dans sa circonscription.

Aujourd'hui que le député tient son mandat de la nation entière et non de l'arrondissement dans lequel il est élu, le scrutin uninominal ne peut plus être admis. Autrefois, on supposait que le scrutin uninominal mettait en rapport direct l'électeur et l'élu. Ainsi le député était en quelque sorte le commis de l'électeur, et comme le dit Orban⁹, «le député perd son indépendance et doit travailler constamment pour sa popularité».

Remarquons qu'en Grande-Bretagne, le scrutin uninominal fonctionne avec succès. On peut attribuer ce fait à l'esprit traditionaliste du peuple anglais. En effet, l'électeur ne considère jamais un député comme son salarié et ne l'utilise, en aucune

(8) *Journal Haryian* du 7 juin 1942.

(9) *Op. cit.*, I, page 51.

sorte, à des fins personnelles; il craindrait trop de porter atteinte au prestige des institutions politiques de son pays.

Certains auteurs ¹⁰ signalent d'autres défauts du scrutin uninominal:

La corruption électorale tient, parmi ces inconvénients, le premier rang. Le candidat fait à ses électeurs les plus belles promesses, faisant ainsi prévaloir leurs intérêts personnels sur les préoccupations d'ordre général.

Il arrive aussi que le gouvernement influence l'élection du candidat, membre du parti gouvernemental. M. de Marcere, dans un discours prononcé le 8 novembre 1875 ¹¹, disait au sujet de la France: «je dis que le scrutin uninominal, avec le système d'administration centralisée qui est établi en France, avec ce réseau immense dont les mailles enserrant le pays, avec les moyens d'action que cette puissance donne, étant donné les circonscriptions électorales restreintes, je dis que cela engendre naturellement, nécessairement — car la tentation est trop forte — la candidature officielle... Et si les candidatures officielles étaient rétablies dans ce pays-ci, elles produiraient leur effet naturel, c'est-à-dire la corruption du corps électoral, la corruption du corps élu lui-même, la corruption de l'administration...». Après 81 ans, les opinions exprimées par M. de Marcere n'ont pas perdu de leur importance: le problème est toujours le même!

N'oublions pas non plus que le scrutin uninominal — autre variation du système majoritaire — écrase, dans chaque circonscription, les droits de la minorité en la privant de toute représentation au sein du parlement. M. F. Faure écrit ¹²: «Le plus défectueux des systèmes de représentation est encore de beaucoup supérieur au scrutin d'arrondissement».

Au surplus, le scrutin uninominal est inconciliable avec la représentation proportionnelle. C'est un motif supplémentaire de donner notre préférence au scrutin plurinominal.

Le deuxième système électoral est la représentation proportionnelle. Dans ce système, les sièges à répartir sont attribués proportionnellement aux suffrages obtenus par chaque liste. La-

(10) Duguit, *Op. cit.*, II, page 564 sv. — Lachapelle, *Op. cit.*, page 3 sv. et 14 — Orban, *Op. cit.*, I, page 50 sv.

(11) Cité par Lachapelle, *Op. cit.*, page 3 sv.

(12) *Revue politique et parlementaire* du 10 septembre 1910.

chapelle ¹³, partisan fervent de ce système, le considère comme le prolongement logique du principe du suffrage universel; car chaque voix est représentée au parlement.

Ce système fonctionne pratiquement comme suit: on divise le nombre des électeurs par celui des sièges à répartir, ce qui donne le quotient électoral; on divise ensuite le nombre de voix obtenues sur chaque liste par ce même quotient, pour déterminer le nombre des sièges à attribuer à chaque liste.

Prenons, à titre d'exemple, 5000 voix comme quotient électoral, et supposons que la circonscription doit élire 10 députés. Si la liste «A» a obtenu 20.000 voix, la liste «B» 15.000, la liste «C» 10.000 et la liste «D» 5.000, la répartition des sièges se fera comme suit: on attribuera quatre sièges à la liste «A», trois à «B», deux à «C» et un siège à «D».

Les grands constitutionnalistes du début de ce siècle se rallient, pour la plupart, au système de la représentation proportionnelle. Ils se sont même fait un honneur de lutter en faveur de son application.

Selon Duguit ¹⁴, on devrait employer le terme d'«élection proportionnelle», afin de respecter l'idée fondamentale selon laquelle le député est le représentant de toute la nation et non du parti politique auquel il appartient.

Orban ¹⁵ estime que l'adage «suum cuique» suffit pour expliquer l'adoption du système de la représentation proportionnelle: les sièges sont attribués en raison des forces respectives des groupes de votants.

Mais cela ne signifie pas que la représentation proportionnelle ne présente pas, à son tour, des inconvénients:

1) Elle entraîne l'instabilité ministérielle: le gouvernement a besoin d'une coalition de partis apparentés ou même adverses, dans le but de former une majorité parlementaire capable de le soutenir. Tout désaccord entre les différents partis coalisés, menace l'existence du gouvernement. A quoi La Chesnais ¹⁶ répond que «les coalitions sont naturelles dans le système parlementaire moderne qui ne suppose pas seulement une minorité chargée de

(13) *Op. cit.*, page 37.

(14) *Op. cit.*, II, page 571.

(15) *Op. cit.*, I, page 63.

(16) *La représentation proportionnelle et les partis politiques*, page 21.

critiquer, mais aussi des transactions continuelles entre les diverses parties de la majorité. Rien de plus légitime et de plus naturel. Dans le parlement, elles sont à leur place».

2) Dans ce système, il n'y a pas, pendant la durée de la législature, de nouvelles élections en cas de mort ou de démission d'un député. Le défunt ou le démissionnaire est remplacé d'office par le candidat qui a obtenu, sur la même liste électorale, le plus grand nombre de suffrages après le dernier élu. Le député suppléant est donc élu sous condition, et il occupe la place vacante en vertu du mandat qu'il a reçu du peuple.

Les partisans du système ne voient aucune utilité à faire de nouvelles élections, «qui sont dures et fort coûteuses». ¹⁷ Lachapelle cite ¹⁸, pour soutenir son point de vue, l'opinion du professeur van Heuvel, qui considère, comme l'un des trois principes de ce système, le fait «d'empêcher, autant que possible, que la proportionnalité entre les forces électorales respectives des partis et les chiffres de leur représentation au parlement ne fût rompue par des élections partielles, en cas de vacance, par option, démission ou décès».

Les défauts du système sont reconnus même par ses partisans. Lachapelle ¹⁹ avoue que la représentation proportionnelle est presque impraticable dans les arrondissements qui nomment 2, 3 ou 4 députés tandis qu'elle donne de meilleurs résultats avec 5 députés, ou encore mieux avec 7 ou 9. Il s'ensuit que son champ d'application est plus favorable dans les grandes circonscriptions que dans les petites.

Pour conclure, répétons que personne n'a jamais contesté à la majorité le droit de décider et de gouverner. Mais, dans une véritable démocratie, tous les citoyens — même ceux qui se trouvent en minorité — doivent être représentés au parlement; sinon, c'est la dictature de la majorité.

Alors que l'Angleterre a choisi le système majoritaire par sa loi du 15 août 1867, la représentation proportionnelle est admise dans la plupart des autres pays d'Europe, mais son adoption se heurte à certaines difficultés. C'est pour en favoriser l'extension que ses partisans ont été amenés à organiser des congrès interna-

(17) Lachapelle, *Op. cit.*, page 44.

(18) *Op. cit.*, page 164.

(19) *Op. cit.*, page 220.

tionaux²⁰. Ainsi, le 7 août 1885, la Conférence internationale d'Anvers avait pris la résolution suivante:

«1. Le système de la majorité absolue viole la liberté de l'électeur, provoque la fraude et la corruption et peut donner la majorité de la représentation à la minorité du corps électoral.»

«2. La représentation proportionnelle est le seul moyen d'assurer le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle aux minorités, une représentation exacte de tous les groupes sérieux du corps électoral.»

Quelques pays européens mentionnent la représentation proportionnelle dans leurs Constitutions: La Suisse (article 73), les Pays-Bas (article 85). Par contre, la Finlande la place dans les lois de la Chambre des Députés.²¹

Aujourd'hui, nous voyons s'implanter d'autres systèmes, tels que les systèmes mixtes, mi-proportionnels, mi-majoritaires. Nous citerons, à ce propos, la loi électorale française du 9 mai 1956 et la loi italienne du 31 mars 1953.

Sous-section II: En Grèce.

La Grèce, en raison de fréquents changements de régimes, a dû pratiquer tous les systèmes électoraux.²²

La Constitution de 1952, dans son article 66, énonce: «...Les députés élus... au suffrage universel, direct et secret». Par contre, le scrutin plurinominal a toujours existé en Grèce.

Lors des dernières élections de 1956, on a appliqué un système mixte, basé en partie sur le principe majoritaire et en partie sur la représentation proportionnelle:

Les régions électorales ont été divisées en 3 catégories:

1) Celles qui se voyaient attribuer plus de dix députés, pratiquaient la représentation proportionnelle.

2) Celles qui avaient au maximum 3 sièges à répartir, procédaient selon le système majoritaire.

3) Celles qui devaient élire un nombre de députés supérieur à 3 et inférieur à 11, employaient un système mixte, qui a fonctionné comme suit: le parti qui obtenait la deuxième place par

(20) Lachappelle, *Op. cit.*, page 137.

(21) Loi finlandaise du 13 janvier 1928, chapitre 1, alinéa 4.

(22) Voir aussi Lefevre-Pontalis, *Les élections en Europe à la fin du XIXème siècle*, page 275 ss. (Les élections en Grèce).

rapport aux suffrages exprimés et qui était, en principe, exclu d'après le système majoritaire, se voyait attribuer de plein droit un nombre de députés prescrit d'avance d'une manière arbitraire. Ce fut, par exemple, le cas de la région de Serres (Macédoine), où sur 9 députés à élire 7 ont appartenu au parti majoritaire et deux obligatoirement au parti qui occupait la deuxième place.

Section II. Les Electeurs.

«Ce n'est pas nécessaire que tout le monde vote, il suffit que tout le monde puisse voter.»

J.—J. Rousseau.

Sous-section I: Généralités.

Nous avons vu, dans un chapitre précédent, que le corps électoral est l'organe principal de l'Etat, le terme d'organe étant pris dans sa conception la plus large.

Depuis que le suffrage universel est communément admis, certaines conditions d'électorat sont les mêmes dans presque tous les pays. La fonction d'électeur ne dépend plus de conditions spéciales, tel le fait d'avoir «le sens électoral», de savoir lire ou écrire ou d'être noble. Il suffit d'être citoyen.

D'autres conditions d'électorat diffèrent de pays à pays, notamment en ce qui concerne le droit de suffrage des femmes et des militaires.

L'introduction du suffrage féminin gagne de plus en plus la faveur de l'opinion publique. Les adversaires justifient leur refus soit par des motifs d'ordre religieux: Saint Paul ²³ écrit que la femme, à cause du péché originel, n'est pas l'égale de l'homme; soit par des motifs d'ordre sociologique: Esmein ²⁴ dit qu'«il est aussi peu raisonnable de réclamer pour elles le suffrage politique qu'il le serait de vouloir les assujettir au service militaire».

En France, les femmes ont obtenu le droit de vote par l'Ordonnance d'Alger promulguée le 21 avril 1944. Auparavant, aucun texte n'excluait expressément les femmes de la vie politique, mais on déduisait implicitement cet empêchement de

(23) Première épître à Timothée, chapitre 2, 13—15.

(24) *Op. cit.*, I, page 394.

l'ensemble des textes applicables.²⁵ Le même raisonnement vaut pour la Suisse, qui du reste, n'accepte pas encore le suffrage féminin.

La France refuse l'exercice du droit de vote à ceux qui ont subi des condamnations pénales. Selon l'article 15 nouveau, alinéa 6, de la loi du 5 octobre 1946, les personnes en faillite sont déchues de leur droit de vote pendant trois ans, à compter de la déclaration de faillite. Les gérants et les administrateurs d'une société anonyme ou d'une société à responsabilité limitée ne sont pas touchés par cette disposition, si la société elle-même a été déclarée en faillite.

Une personne peut aussi avoir la jouissance du droit de vote, sans en avoir l'exercice, dans les cas suivants:

- 1) l'internement,
- 2) l'incarcération,

3) et le fait de se trouver sous les drapeaux. L'article 9 de la loi française du 31 mars 1928 statue que, pour des motifs de discipline, les militaires sont tenus à l'écart des élections. Par contre, ceux qui se trouvent en permission, le jour de l'élection, peuvent voter.²⁶

Mais tous les pays adoptent le principe d'après lequel n'a pas le droit de vote celui qui n'est pas inscrit à une «liste électorale».

Dans l'intention d'exclure les vagabonds, la Constitution belge exige un domicile stable. Il faut avoir un domicile ou une résidence réelle, pendant un an au moins, pour avoir le droit de vote dans la circonscription électorale de ce domicile.²⁷

Les Constitutions actuelles de certains Etats, dits «démocraties populaires», ne sont pas aussi exigeantes. La Constitution roumaine du 17 avril 1948 dit dans son article 94: «Tous les travailleurs citoyens de la R.P.R., ayant atteint l'âge de 18 ans, indépendamment de la race, de la nationalité, du sexe, de la confession religieuse, du degré d'instruction, de la profession ou de la durée de résidence ont le droit de prendre part aux élections des députés...». Nous sommes ici en présence d'un article qui bouleverse le principe des conditions d'accès à l'électorat, la nationalité, le domicile, etc.

(25) *Cassation civile* 1885-1. 105 et 1893-1. 155.

(26) Goldenberg et Pinto, *Op. cit.*, page 15.

(27) Orban, *Op. cit.*, I, page 25.

Les Etats-Unis limitent le suffrage universel: un groupe d'Etats refuse les électeurs analphabètes; d'autres Etats exigent le paiement d'une taxe électorale («poll tax»); un troisième groupe d'Etats veut que l'électeur sache expliquer la Constitution.²⁸ En réalité, toutes ces mesures tendent vers le même but, celui d'écarter du scrutin les électeurs de couleur.

En Iran, le droit de vote n'est possible que dans l'intervalle de 30 à 70 ans. La connaissance suffisante de la langue persane et la possession de certains indices d'honnêteté y sont requises.²⁹

Sous-section II: En Grèce.

En Grèce, les hommes jouissent du droit de vote à 21 ans révolus. Les femmes, qui ont obtenu l'électorat à partir du 1er janvier 1954, doivent avoir 25 ans révolus.

Les électeurs doivent être domiciliés dans une localité grecque.

D'après l'article 4, alinéa 2, de la loi électorale XMH' de 1877 et de la loi 5493 du 21 mai 1932, sont déchus du droit de vote:

- a) les sujets de droit qui ont perdu, après une condamnation l'exercice des droits civiques;
- b) les interdits (c'est-à-dire les individus qui, pour cause de maladie mentale ou faiblesse, sont sous tutelle);
- c) les personnes condamnées pour un crime, en vertu d'un jugement définitif;
- d) les membres du clergé et les moines, même s'ils sont inscrits sur les listes électorales.

La question du clergé est très discutée en Grèce. Un nouveau projet prévoit le droit de vote pour les membres du clergé. Mais le Conseil Synodal de l'Eglise Orthodoxe Grecque s'oppose à ce projet, dans le but de mettre le clergé à l'écart des luttes politiques.

En ce qui concerne l'armée, la loi 1395 du 14 janvier 1950 et l'article 19 de la loi 1878 de 1951 accordent le droit de voter, dans les casernes, aux officiers, sous-officiers et soldats des for-

(28) Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, page 296.

(29) Tavallali, *Le parlement iranien*, page 271.

ces militaires, navales et aériennes, à la gendarmerie royale, à la Capitainerie du port, au Corps des Pompiers et de fonctionnaires de la Police, «à l'endroit où ils se trouvent le jour du suffrage». Toutes ces personnes doivent voter pour les candidats de la circonscription électorale dans laquelle ils sont immatriculés. C'est une sage mesure politique, car sans elle, le parti au pouvoir pourrait, par le transport des forces armées, altérer les résultats électoraux d'une région, surtout dans un pays comme la Grèce, où la propagande se fait plutôt en faveur de tel ou tel candidat que pour un parti politique.

Les deux lois précitées, à leur article 4, prévoient que la commission électorale de chaque bureau de vote de l'Armée se compose d'un président, représentant le pouvoir politique, et d'officiers. Et l'article 3, alinéa 4, ajoute que les partis peuvent être représentés comme ils le sont dans les bureaux civils.

Section III. L'Éligibilité.

Sous-section I: Généralités.

A. L'inéligibilité.

En principe, le citoyen qui jouit des droits politiques peut aussi être élu. Cependant, différentes lois nationales restreignent ce droit du citoyen.

Certaines dispositions sont en général applicables dans tous les pays, tandis que d'autres sont moins générales et ne concernent que quelques Etats, eu égard à leur situation particulière.

Parmi les motifs d'inéligibilité générale se trouvent:

- 1.— l'âge,
- 2.— la nationalité,
- 3.— la privation de l'exercice des droits civiques.

Parallèlement, chaque pays fixe des conditions spéciales. En France, par exemple, l'article 4 de la loi du 22 juin 1886, prévoit que «les membres des familles ayant régné en France ne pourront... exercer aucun mandat électif». En France également, en vertu de l'article 44 de la Constitution de 1946, «les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République». Et en plus, l'Ordonnance du 26 décembre 1944 déclare inéligibles les personnes qui ont collaboré

avec l'ennemi pendant l'occupation et qui sont frappées «d'indignité nationale».

Toujours en France, en vertu de l'article 1 de la loi du 30 décembre 1903, les faillis non réhabilités sont inéligibles à la Chambre.

Nous trouvons presque le même principe dans la Constitution turque de 1924, à l'article 12: «Ne peuvent être élus députés les citoyens qui ont été condamnés à des peines afflictives pour vol, faux, escroquerie, abus de confiance, banqueroute frauduleuse».

Aux Etats-Unis, le candidat doit avoir, au moment de l'élection, une résidence dans l'Etat où il pose sa candidature.³⁰

B. L'incompatibilité.³¹

L'exercice de certaines professions est incompatible avec la fonction du député.

C'est le cas des militaires de carrière qui sont en service actif. Cependant, la Constitution de l'U.R.S.S., à l'article 138, prévoit: «les citoyens servant dans l'armée rouge jouissent du droit d'élire et d'être élus à l'égal de tous les citoyens». Dans le même sens, la Constitution roumaine de 1948, dans un article 94, dispose: «les citoyens servant dans les rangs des forces armées de la R.P.R., jouissent du droit d'élire et d'être élus».

En Indonésie, d'après l'article 61 de la Constitution, l'incompatibilité avec le service actif est limitée à la durée du mandat législatif. Le soldat qui présente sa candidature n'abandonne ainsi l'armée que provisoirement. Cette mesure a été prise en vue de ne pas affaiblir l'armée.

Dans les régimes du type bicaméral, la fonction de membre de l'une des Chambres interdit l'accès dans l'autre Chambre. En Suisse, en vertu de l'article 77 de la Constitution, «les députés au Conseil des Etats ne peuvent être simultanément membres du Conseil national». De même, d'après l'article 24 de la Consti-

(30) Tunc; *Les systèmes constitutionnels des Etats-Unis d'Amérique*, II, page 41.

(31) La différence entre l'inéligibilité et l'incompatibilité réside en ceci: dans le premier cas, l'élection est nulle; tandis que, dans le second, elle est valable, mais l'élu doit opter entre son mandat électoral et une autre fonction.

tution française de 1946, «nul ne peut appartenir à la fois à l'Assemblée nationale et au Conseil de la République». D'après la loi belge du 29 décembre 1899, article 6, député élu à la deuxième Chambre est «considéré comme démissionnaire de son ancien mandat du jour de la validation de son nouveau mandat...».

Les membres du clergé soulèvent une autre exception: certains Etats les excluent des fonctions politiques. La Suisse, par exemple, déclare expressément à l'article 75 de sa Constitution: «Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen laïque... ». Contrairement à ce que laisse supposer ce texte, il s'agit là d'un cas d'incompatibilité et non d'inéligibilité.

En France, par contre, depuis que l'Eglise fut séparée de l'Etat par la loi du 9 décembre 1905, les ecclésiastiques sont devenus de simples citoyens; et, de ce fait, en ce qui touche le droit électoral, ils ne sont plus frappés d'une quelconque incompatibilité.³²

La Belgique envisage le problème du clergé différemment. Elle limite l'incompatibilité aux ministres d'un culte subventionné par l'Etat.³³

En général, les personnes qui exercent une fonction publique rétribuée par la Caisse de l'Etat, doivent opter entre cette fonction et celle de député. Il en est ainsi des représentants diplomatiques d'un pays, des hauts fonctionnaires, des membres du corps judiciaire ou de l'administration d'une société ou entreprise commerciale subventionnée par l'Etat.

En Belgique également, l'acquisition d'un titre de noblesse entraînait la perte immédiate de la qualité de député.³⁴

D'après l'article 4 de la loi de 1938 concernant le barreau, les avocats turcs peuvent devenir députés, s'ils renoncent à soutenir des procès contre l'Etat ou l'Administration.

Au Canada, celui qui conclut des affaires avec ou pour le compte du gouvernement n'est pas éligible.³⁵

(32) Dugult, *Op. cit.*, IV, page 171.

(33) Orban, *Op. cit.*, I, page 466.

(34) Orban, *Op. cit.*, I, page 439.

(35) Daresté, *Les Constitutions modernes*, VI, page 250.

Sous-section II: En Grèce.

A. L'inéligibilité.

L'article 70, alinéa 1, de la Constitution soumet l'élection des députés aux conditions suivantes:

- a) être citoyen grec,
- b) avoir 25 ans révolus,
- c) avoir le droit de vote.

Dans ce pays où les traditions sont demeurées essentiellement religieuses, aucun motif d'inéligibilité d'ordre confessionnel ne vise³⁶ les non-orthodoxes, dans le but de les exclure du parlement.

B. L'incompatibilité.

Ne peuvent être élus comme députés, à moins toutefois d'avoir démissionné de leur poste avant les élections:

- 1) les fonctionnaires rétribués par l'Etat,
- 2) les militaires en service actif,
- 3) les maires et présidents de communes,
- 4) les notaires,
- 5) les conservateurs des registres publics.

En cas d'échec électoral, ces personnes ne peuvent retrouver leur ancienne fonction publique qu'un an après les élections. Les militaires, par contre, perdent définitivement le droit de reprendre la leur.

D'autre part, l'article 71, alinéa 4, de la Constitution prévoit que les fonctionnaires de l'Etat qui ont servi dans un département pendant les trois années précédant les élections ne peuvent être candidats aux élections dans ce même département.

De plus, la fonction de député est incompatible avec celle d'employé, de directeur, de conseiller d'une société ou d'une entreprise commerciale, quand elle est subventionnée par l'Etat ou

(36) Voir Malek, *Le parlement iranien*, page 73, et Tavallali, *Op. cit.*, page 171, qui disent que l'une des conditions d'éligibilité en Iran, c'est être Persan et être musulman, exception faite pour les candidats appartenant à une des trois minorités religieuses suivantes: chrétienne, zoroastrienne et israélite.

qu'elle jouit de privilèges spéciaux. Le député doit choisir entre ces deux fonctions. L'alinéa 7 de l'article 71 ajoute qu'une loi spéciale peut étendre l'incompatibilité du député à d'autres fonctions.

Une dernière incompatibilité est prévue en Grèce, par l'article 1625 du Code civil, qui précise que le député ne peut pas être tuteur.

Section IV. La Région Electorale et le Nombre des Députés.

«Le nombre des députés dont une Assemblée est composée détermine son caractère et sa capacité pour la délibération.»

Sismondi, *Etudes sur les Constitutions des peuples libres*, page 363.

Sous-section I: Généralités.

Une Assemblée composée d'un grand nombre de députés, est difficile à émouvoir et a l'avantage de n'être pas facilement influencée par le gouvernement. Mais elle présente l'inconvénient de favoriser l'indiscipline et l'irresponsabilité de ses membres. M. R. de la Grasserie disait, à juste titre: «Il faut que les députés soient en petit nombre, dans ce cas, ils sentiront leur présence utile et ne la refuseront pas; c'est l'instinct de leur inutilité qui les fait refluer vers la buvette et les couloirs». ³⁷ L'élection d'une Assemblée restreinte est une sélection.

En ce qui concerne les circonscriptions électorales, le législateur ne peut pas s'écarter de la division traditionnelle en provinces. Tout collège électoral doit être composé de tout ou partie des habitants d'une seule province. Le législateur ne peut pas, par exemple, former un collège électoral avec la moitié de la population d'une province et la moitié d'une autre. ³⁸ Ce serait fausser le résultat des élections.

Quid de la fusion de deux ou trois provinces en un seul collège électoral? En principe, le législateur peut y procéder, à condition que les dites provinces soient plus ou moins voisines.

La province est donc l'élément essentiel qui sert à détermi-

(37) *Coopération des idées*, Paris 1904, page 353.

(38) Orban, *Op. cit.*, I, page 46.

ner le nombre et la répartition des collèges électoraux dans un pays. «Toute autre répartition dénaturerait encore la souveraineté nationale qui suit la loi du nombre», écrit Esmein.³⁹

Sous-section II : En Grèce.

Le décret royal de la convocation des électeurs fixe le nombre des sièges dans chaque circonscription électorale au prorata du nombre des habitants de chaque municipalité ou commune. Le dernier recensement général de la population sert de base pour le calcul du nombre exact des sièges à attribuer à chaque circonscription; ce nombre se détermine à raison d'un député pour 30.000 citoyens.⁴⁰

Font cependant exception à cette règle les «îles héroïques» d'Ydra, Psara et Spetsai, en raison des services rendus pendant l'insurrection de 1821. Le nombre des sièges qui leur sont attribués est fixé et indépendant du nombre de leurs habitants: Ydra a le droit d'élire trois députés, Psara deux et Spetsai deux également.

Actuellement, la Grèce se divise en 41 régions électorales, qui correspondent aux 41 provinces grecques.

Section V. La Liste Electorale.

«Tout inscrit peut voter, nul ne peut voter s'il n'est pas inscrit.»

Duverger, *Op. cit.*, page 466.

Sous-section I. Généralités.

Celui qui désire exercer le droit de vote doit être inscrit sur la liste électorale de la commune de son domicile. Cette liste présente une grande importance, en ce sens qu'elle localise le droit de vote d'un citoyen et est à la base du recensement des électeurs.

La jouissance du droit de vote exige, comme nous l'avons vu, certaines aptitudes comme l'âge, le sexe ou la capacité mentale. Le contrôle de ces conditions est assuré soit par la commune d'origine, soit par celle du domicile.

En Angleterre, les citoyens sont inscrits ipso jure sur la liste

(39) *Op. cit.*, I, page 336.

(40) article 1 de la loi de 1878.

de leur commune d'origine. Mais ils peuvent, sur leur demande, être inscrits sur une autre liste, celle de leur domicile ou bien sur celle du lieu de leur profession.

Les lois électorales de tous les pays prévoient qu'il n'est pas possible d'être inscrit à la fois sur plusieurs listes, ceci afin d'éviter la fraude électorale.

Certaines personnes, bien que figurant sur la liste, n'ont pas le droit de voter parce qu'elles ont été frappées d'une peine privative de droits civiques postérieurement à leur inscription, ou parce qu'elles y ont été inscrites par erreur ou par dol.

En France, si la décision d'une Cour suprême annule, après la clôture d'une liste électorale, un jugement qui privait un citoyen de ses droits civiques, ce dernier peut voter malgré sa non-inscription.⁴¹

Ce n'est pas sans raison que l'on a plaidé en faveur de l'immovibilité des listes électorales; sinon, la majorité qui est au pouvoir s'en servirait comme d'une arme en faveur de la fraude électorale. Cependant, la revision des listes s'impose au moins une fois par année, en raison des changements qui peuvent survenir (nouveaux citoyens remplissant les conditions d'électorat, suppression des peines privatives de droits civiques etc.).

Certains Etats ont attribué le droit de revision au pouvoir judiciaire, et plus spécialement au juge de paix. D'autres ont chargé des commissions administratives spéciales d'assurer cette revision; ces dernières sont composées du maire, d'un employé de la préfecture ou d'un représentant de l'Eglise, dans le cas où les registres de l'état civil sont tenus par le clergé. D'autres pays encore combinent ces deux systèmes, en instituant une commission administrative comme juridiction de première instance, et le juge de paix comme juridiction de recours.⁴²

En France, pour voter dans une commune, il est nécessaire:⁴³

- 1.—d'y avoir un domicile (tel qu'il est défini à l'article 102 du CC Français);
- 2.—d'y avoir une résidence;
- 3.—d'y être assujetti à l'impôt direct.

(41) Duguît, *Op. cit.*, page 55.

(42) Vedel, *Op. cit.*, page 347 sv.

(43) Les renseignements sur les listes électorales en France ont été tirés de l'ouvrage déjà cité de Goldenberg et Pinto.

La liste électorale française est établie et révisée par une commission administrative composée du maire, d'un délégué du conseil municipal et d'un délégué de l'administration, nommé par le préfet soit parmi les personnes étrangères à la commune soit parmi les habitants. Cette commission a le pouvoir d'ajouter des noms à la liste électorale ou d'en retrancher.

Un recours peut être intenté par le préfet, auprès du conseil de la préfecture, contre les décisions de cette commission. Les particuliers peuvent recourir devant la commission municipale «qui est considérée comme une véritable juridiction». ⁴⁴ Les décisions de cette commission peuvent être portées devant le juge de paix, tandis que les jugements rendus par ce dernier font éventuellement l'objet d'un pourvoi en cassation par la voie ordinaire.

En général, la liste électorale est imprimée. Elle reste à la préfecture à la disposition de tous les citoyens, qui peuvent la consulter librement à tout moment.

Sous-section II : En Grèce.

En Grèce, la rédaction des listes électorales a toujours posé de graves problèmes. Plusieurs lois ont été votées pour tenter de supprimer la falsification des listes. Nous citerons la loi électorale de 1864, la loi XMH' de 1877, la loi ΓΕΚΑ' de 1907 concernant «les cartes d'électeurs». En 1915, la loi 581 ordonna l'apposition d'une photographie sur la carte de l'électeur. Enfin, en 1925, la loi 3355, qui est fondamentale dans l'histoire parlementaire hellénique, a mis fin aux problèmes des listes électorales.

Jusqu'aux lois ΓΕΚΑ' et 3355, le soin de la rédaction des listes électorales était confié au président et à deux membres du conseil communal. Ces trois personnes rédigeaient, sans aucun contrôle, la liste électorale, au gré de leurs intérêts personnels et de leurs aspirations politiques. La revision se faisait de la même façon. Mais les deux lois précitées ont institué, pour chaque commune, une commission de rédaction et de revision composée d'un représentant du pouvoir judiciaire — il ne faut pas oublier qu'en Grèce, la fonction du juge est permanente, et que ce dernier, n'étant pas élu par le peuple, est considéré comme étant absolument

(44) Goldenberg et Pinto, *Op. cit.*, page 29.

impartial — et de citoyens tirés au sort parmi ceux qui sont inscrits sur les listes déposées auprès du tribunal de 1^{ère} instance.

Le citoyen qui s'inscrit sur la liste électorale présente sa carte d'identité, un extrait de naissance, une attestation de la paroisse et de la section de police de son domicile et une copie de son casier judiciaire.

Un recours pour refus injustifié peut avoir lieu auprès des tribunaux ordinaires. Il en est de même en cas d'inscription frauduleuse.

La lutte contre l'inexactitude des listes électorales est beaucoup plus aiguë dans les grandes villes que dans les villages. Dans ces derniers, le nombre des électeurs est restreint et chacun est en mesure de contrôler l'exactitude de la liste. C'est pourquoi la loi 392 de 1945, en ordonnant la revision en bloc des listes électorales de 1939 à 1945, a prévu la confection de nouvelles listes pour les villes et la simple revision des listes existantes dans les villages, dans la mesure où elles étaient encore utilisables. Notons que les listes de la période 1939-1945 n'ont pas été révisées, par suite de la dictature, de la guerre et de l'occupation ennemie.

Cette mesure, pourtant très bien adaptée aux besoins de l'époque et du pays, a été vivement critiquée par certains juristes, qui voyaient en elle une violation du principe constitutionnel « tout grec est égal devant la loi ». ⁴⁵

Aujourd'hui la revision des listes électorales se fait chaque année du 1^{er} au 31 janvier.

Ne serait-il pas préférable d'établir, auprès des tribunaux de première instance, un service spécial destiné à préparer et à surveiller pendant toute l'année les listes électorales et qui instituerait en quelque sorte, un « état civil » de chaque liste? Ainsi, on pourrait supprimer toutes contestations éventuelles et faire face aux inconvénients de la revision annuelle des listes électorales. ⁴⁶

(45) Gounaraki, *La question des listes électorales*, page 11.

(46) Gounaraki, *Op. cit.*, page 18.

Section VI. La Procédure des élections.

«Le régime démocratique se définit par l'élection des gouvernants par les gouvernés.»

Duverger, *Les régimes politiques*, page 15.

Sous-section I: Généralités.

La vie parlementaire d'un pays commence dès que l'électeur a déposé son bulletin de vote dans l'urne.

I.—Renouvellement intégral et renouvellement partiel.

On parle de renouvellement intégral lorsque tous les députés de la Chambre, ensuite de la cessation de l'ancienne législature, sont élus pour former le nouveau parlement. On parlera de renouvellement partiel quand une partie de la Chambre est renouvelée.

Quel système préférer? Duguit⁴⁷ opte pour le renouvellement intégral, parce qu'il est le seul à permettre «la manifestation complète de la volonté du pays». Palma⁴⁸ écrit: «les députés qui arrivent au parlement, renouvelé par cinquième, par quart, etc... sont obligés d'entrer dans les vieux cadres. Si les élections condamnent l'ancienne majorité et l'ancien gouvernement, ils suffisent pour priver d'autorité le parti au pouvoir, en montrant que l'opinion publique leur est contraire, mais ils ne suffisent pas pour le renverser et constituer un autre ministère... Il en résulte que, sauf en cas de dissolution, la Chambre ne peut être considérée à aucun moment comme en harmonie avec l'opinion publique de ce moment.»

Par contre, De Laveleye⁴⁹ voit dans le renouvellement partiel «un certain esprit de tradition se conserver. Les anciens le maintiennent et agissent sur les nouveaux venus... et en second lieu l'agitation électorale n'embrasse pas tout le pays».

Il serait préférable, à notre avis, que le pays ne soit agité qu'une seule fois par les élections; ainsi l'activité économique et parlementaire souffre moins. En effet, l'histoire nous a démontré

(47) *Op. cit.*, II, page 570 sv.

(48) Ouvrage de droit constitutionnel cité par Orban, *Op. cit.*, I, page 441.

(49) *Le gouvernement de la démocratie*, II, page 5 sv.

que, pendant les quelques mois précédant les élections, les députés concentrant leurs efforts sur les questions électorales, tandis qu'après les élections, la Chambre cherche à tirer des conclusions de leur résultat.

Aux Etats-Unis, seul le tiers du Sénat change tous les deux ans. L'article 1, section 3, de la Constitution américaine dit: «dès qu'ils seront réunis à la suite de la première élection, les sénateurs seront divisés aussi également que possible en trois groupes. Les sièges des sénateurs du premier groupe seront déclarés vacants à l'expiration de la deuxième année, ceux du second groupe à l'expiration de la quatrième année, de telle sorte qu'un tiers puisse être renouvelé tous les deux ans».

Dans la plupart des autres pays, on procède au renouvellement intégral. Des élections partielles ont lieu selon le système électoral, en cas de démission, de décès ou d'invalidation d'un député.

II.—Convocation des électeurs.

Les électeurs sont convoqués par le pouvoir exécutif dans les délais prévus par la loi électorale ou la Constitution.

Il est normal qu'un délai de quelques jours s'écoule entre le jour de la convocation et celui des élections. La loi électorale en fixe la durée.

La plupart des pays ont adopté la coutume selon laquelle les élections se déroulent un dimanche.

En Italie, «les élections des nouvelles Chambres ont lieu dans les 70 jours qui suivent la fin des précédentes». ⁵⁰

Au Portugal, «en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, les élections auront lieu dans les 60 jours suivants». ⁵¹

Certaines Constitutions prévoient expressément le jour des élections. Par exemple, la Constitution allemande de 1949, à son article 51, dispose: «les élections auront lieu un dimanche ou un jour férié légal».

Aux Etats-Unis, le Congrès a décidé que les élections ont lieu le mardi qui suit le premier lundi de novembre des années paires. ⁵²

(50) Constitution de 1948, article 61.

(51) Constitution de 1933, article 87.

(52) Tunc, *Op. cit.*, page 42 et 117.

III.—Liste des candidats.

Certains pays admettent la présentation de listes incomplètes. Pour un arrondissement qui élit par exemple 5 députés, un parti, faute de trouver le nombre de citoyens nécessaires, pourra présenter une liste de moins de 5 candidats. Se voulant libéral, un tel système favorise les candidatures indépendantes, car un citoyen peut poser sa candidature sans appartenir à un parti ou sans s'unir à d'autres candidats.

Ailleurs, on a voulu supprimer la liberté absolue, de telle sorte que les listes incomplètes ont été prohibées.

L'article 5 de la loi française du 15 mars 1924 interdit formellement la présentation des listes incomplètes: «Toute liste doit obligatoirement comprendre un nombre égal à celui des députés élus dans la circonscription.»

Il peut arriver, en outre, que des listes présentent plus de noms que de sièges à répartir.⁵³ Nous les rencontrerons plutôt dans les régimes partisans de la représentation proportionnelle.

La loi belge prévoit qu'une liste ne peut, en aucune sorte, comprendre un nombre de candidats supérieur à celui des membres à élire.⁵⁴

IV.—Candidatures.

La véritable démocratie exige que l'électeur choisisse comme député le citoyen qu'il estime capable de remplir cette tâche, même si ce citoyen n'a pas présenté sa candidature. Mais cette liberté peut conduire à une anarchie électorale. C'est pourquoi tous les pays ont instauré le principe de la «candidature officielle». Pour qu'une élection soit valable, le citoyen doit avoir présenté sa candidature au préalable. A cette obligation s'ajoute, parfois, le paiement d'une certaine somme d'argent et l'aptitude à remplir certaines conditions. Les bulletins portant le nom d'un citoyen non officiellement reconnu comme candidat sont en général considérés comme nuls.

On peut se demander si un citoyen peut poser sa candida-

(53) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 131.

(54) Orban, *Op. cit.*, I, page 83.

ture dans plusieurs circonscriptions à la fois. Cette question a été plutôt résolue par la négative.

En France, l'article 4 des lois électorales de 1919 et de 1924 est catégorique à ce sujet: «nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription».

En Belgique, les candidatures multiples sont interdites pour éviter qu'un candidat ne soit élu de façon plébiscitaire.⁵⁵ L'article 254 du Code électoral belge institue le système de la présentation d'autant de candidats suppléants que de candidats effectifs. Ce procédé supprime les élections partielles qui occasionnent tant de perturbations dans la vie normale du pays.

Une candidature à la suppléance est, d'après Orban⁵⁶, conditionnelle et éventuelle.

L'électeur belge émet un vote en faveur d'un candidat effectif et un autre vote en faveur d'un candidat suppléant.

La loi permet aussi de ne pas voter pour un candidat effectif, mais seulement pour un suppléant. Dans ce cas, le bulletin vaut une unité pour le parti auquel le candidat suppléant appartient.⁵⁷

V.—Le bureau électoral.

A chaque bureau de vote correspond un bureau électoral, chargé de la surveillance de la bonne marche des élections, de la vérification de l'identité et de la personne de l'électeur, du dépouillement des votes et de l'établissement des procès-verbaux.

En France, le bureau électoral se compose de représentants de l'autorité communale (maire, conseillers communaux) et d'électeurs désignés par le maire. Un des électeurs fait fonction de secrétaire de ce bureau. Les autorités de police et militaires sont mises, en outre, à la disposition du président pour assurer la bonne marche des élections.⁵⁸

En Iran, le bureau électoral se compose de représentants des six classes suivantes: Olémas, notables, propriétaires, commerçants, corporations et fermiers, et de représentants des électeurs. Ce bureau, que l'on appelle «college électoral», assiste non seulement au dépouillement du scrutin, mais organise aussi les élections.⁵⁹

(55) Orban, *Op. cit.*, I, page 89.

(56) *Op. cit.*, I, page 88.

(57) Orban, *Op. cit.*, I, page 103.

(58) Vedel, *Op. cit.*, page 366.

(59) Malek, *Op. cit.*, page 73 sv.

VI.—Le vote.

La durée du scrutin n'excède pas une journée dans la plupart des pays, soit du soleil levant au soleil couchant. Il semble que cette disposition soit raisonnable, car la nuit peut favoriser les fraudes électorales.

La question de la simultanéité du scrutin est envisagée de deux manières:

1) En Europe, le scrutin a lieu le même jour, sur tout le territoire du pays.

2) Ailleurs (Indonésie et Indes), les élections s'échelonnent dans le temps, soit parce que le pays est très étendu, soit parce que le peuple ne jouit pas encore d'une maturité politique accomplie.

Il est inutile de dire que le premier système est préférable, car les électeurs ne s'influencent pas mutuellement et votent sans se préoccuper du vote effectué dans d'autres régions du pays.

En Suisse, le scrutin dure du samedi au dimanche. En Angleterre, depuis 1918, la durée des opérations électorales a été réduite à un jour au lieu de deux.

Chaque électeur doit être muni de sa «carte civique», ou «carte électorale», sans laquelle il ne lui sera pas permis de voter.

La régularité des élections dépendant exclusivement du libre exercice du droit de vote, plusieurs mesures ont été prises pour assurer la liberté de vote, le secret de la votation et la sincérité des opérations électorales.

En France, aucun électeur n'a le droit de présenter un bulletin ouvert au président du bureau électoral.⁶⁰

Après la fermeture, on procède au dépouillement; ensuite, on dresse les procès-verbaux et on transmet les résultats à la préfecture.

La qualité d'électeur n'a pas été toujours gratuite en France. En effet, en vertu de la décision du 11 août 1792, l'Assemblée législative «considérait que les circonstances et la justice sollicitaient une indemnité en faveur des électeurs».

VII.—Vote par correspondance.

Cette innovation a été apportée par les lois électorales françaises de 1919 et de 1924. Son but était de faciliter le vote des fran-

(60) Pierre, *Op. cit.*, page 224.

çais réfugiés à l'étranger et des agents civils en service en Allemagne occupée. Ces personnes pouvaient voter par correspondance, dans la commune où elles étaient inscrites, à condition d'envoyer au président de la commune, par lettre recommandée, leur carte civique ainsi qu'une autre enveloppe contenant leur bulletin de vote. Des textes récents, comme la loi du 12 avril 1946, ont fait revivre le bénéfice du vote par correspondance.

Les Américains ont repris ce système après la deuxième guerre mondiale. Les citoyens en service dans les territoires étrangers votaient au lieu de leur séjour et leurs suffrages étaient attribués aux Etats auxquels ils appartenaient.

Dès 1918 à 1920, les lois électorales anglaises ont favorisé le vote des absents. Tout électeur empêché de se rendre au bureau de vote, peut demander son inscription sur la liste des électeurs absents de sa circonscription. Il est autorisé à donner son suffrage soit par procuration, soit par correspondance. Lors des élections de 1950, 500.000 bulletins ont été envoyés par la poste.⁶¹

VIII.—Vote cumulatif.

Ce système permet à l'électeur de donner à un candidat autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir. Supposons qu'une commune ait 4 sièges à répartir; chaque citoyen pourra alors donner à un seul candidat 4 voix. Plusieurs partis peuvent s'entendre dans ce but et assurer ainsi l'élection de certains candidats.

La loi électorale belge du 29 décembre 1889 interdit le vote cumulatif. Dans l'exposé des motifs, nous trouvons l'idée du législateur d'alors, rapportée par Orban⁶² : «un bulletin de vote ne peut exprimer qu'un seul vote et ne peut influencer que sur la collation d'un seul mandat».

IX.—Vote plural.

Certains citoyens, à cause de leur situation privilégiée, possèdent plus d'une voix. Nous pénétrons ici dans le domaine de l'inégalité et des avantages personnels.

En France, l'article 9 de la loi organique du 2 août 1875 décide qu'un électeur n'a pas le droit d'émettre plus un suffrage.

En Angleterre, le système plural a fonctionné jusqu'en 1894,

(61) Mathiot, *Le régime politique britannique*, page 59.

(62) *Op. cit.*, I, page 81.

date à laquelle ont été élus les «Boards of guardians of the poor» (Administrateurs de l'assistance publique). Jusqu'alors, le nombre des voix de chaque citoyen dépendait de sa situation censitaire.

Le «Representation of the People Act» du 30 juillet 1948 a supprimé définitivement le dernier privilège du vote plural, utilisé par le citoyen qui exerçait son métier dans une autre circonscription que celle de son domicile et occupait des locaux professionnels d'un loyer supérieur à 10 (£) livres.⁶³

Le système plural eut un grand succès en Belgique, où la Constitution de 1893 prévoyait le vote plural pour les élections provinciales, communales et parlementaires. Il a été aboli en 1921. Le nombre de voix par électeur était limité à 4.⁶⁴ Personne ne pouvait disposer, même en invoquant des motifs valables, de plus de trois votes supplémentaires:

1) Le vote supplémentaire du chef de famille. Comme les femmes ne votaient pas, il paraissait logique de transmettre le droit de vote de la femme au chef de famille. Celui-ci représentait, en outre, tant ses enfants mineurs (descendants légitimes) que les autres membres de sa famille (soeurs célibataires). Le veuf ou celui qui perdait ses enfants n'avait pas ce privilège.

2) Le vote supplémentaire des propriétaires de biens immobiliers et mobiliers (carnets de caisse d'épargne ou titres de la Dette Publique belge).

3) Le vote supplémentaire des diplômés de l'enseignement supérieur et des porteurs de diplômes d'études moyennes complètes.

Le vote plural est aujourd'hui aboli dans tous les pays. Si nous l'avons étudié, ce n'est pas pour l'intérêt historique qu'il présente, mais parce que, de nos jours, certains proposent d'instituer soit la représentation professionnelle, soit le vote plural.

X.—Le panachage.

L'électeur doit être libre de choisir ses représentants. L'appartenance des candidats à un parti et leur inscription sur une liste déterminée ne doivent pas l'empêcher de choisir ceux qui lui paraissent avoir le plus de mérite. C'est la raison pour laquelle

(63) Mathiot, *Op. cit.*, page 52 sv.

(64) Orban, *Op. cit.*, I, page 36.

le nous sommes partisans du panachage; il permet, en effet, de remplacer certains noms d'une liste par ceux d'une autre liste. L'électeur est libre de composer, selon ses goûts, une liste avec les candidats de son choix.

Mais si l'électeur inscrit plus de noms que de sièges à pourvoir, le préposé au dépouillement élimine le surplus en biffant, sur la liste, les noms des derniers candidats inscrits.⁶⁵

Les adversaires du panachage lui reprochent de «faire entrer dans l'esprit des électeurs l'idée que les questions de personnes doivent l'emporter sur les questions d'idées». ⁶⁶ Mais ce sont bien les personnes qui créent les idées et non pas les idées qui créent les personnes!

Lachappelle ⁶⁷ pense que le panachage se trouve automatiquement interdit par la représentation proportionnelle. «Si on choisissait un candidat de droite, un de gauche, un radical... à quoi servirait la représentation proportionnelle?». Nous croyons cependant que le panachage complète directement la représentation proportionnelle, car il ne se contente pas de sélectionner les partis, mais introduit dans la députation de chaque parti les meilleurs éléments.

La Belgique interdit le panachage, parce qu'il est inconciliable avec le principe du vote uninominal pratiqué dans ce pays.

En France, le panachage était autrefois librement admis, à condition que l'électeur n'utilise que les noms des candidats officiellement reconnus. Aujourd'hui, il a été supprimé; il en est de même du vote préférentiel. ⁶⁸

XI.—Vote obligatoire.

Dans certains pays, l'exercice du droit de vote est une obligation. Orban ⁶⁹ nous dit que les abstentionnistes se voient contraints de subir une peine; il fonde ce principe sur les considérations suivantes:

1) L'électorat est un «munus publicum».

2) Il faut rendre impossibles les abstentions résultant d'une pression extérieure.

(65) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 125.

(66) Page XI de la préface de H. Poincaré à l'ouvrage de Lachappelle *Op. cit.*

(67) *Op. cit.*, page 68.

(68) Vedel, *Op. cit.*, page 293.

(69) *Op. cit.*, I, page 28 sv.

3) Le vote obligatoire élimine l'indifférence politique dans laquelle se trouve la source de nombreux malheurs endurés par les nations au cours de l'histoire.

Si le vote doit être obligatoire, que dire des citoyens qui viennent à l'urne pour y déposer un bulletin blanc? L'expérience a prouvé que le vote en blanc se rencontre rarement, sauf si ce bulletin a une signification politique quelconque.

Le vote obligatoire est, en Belgique, un principe constitutionnel.⁷⁰

En France, la Constitution est muette à ce sujet. Un amendement a été présenté le 3 septembre 1946 à la deuxième constituante, pour l'institution du vote obligatoire; mais il a été repoussé.⁷¹

Nous acceptons le vote obligatoire en tant que remède exceptionnel, tout en relevant que cette mesure paraît condamnable dans un régime libéral.

Sous-section II : En Grèce.

L'article 66, alinéa 2, de la Constitution dispose que les élections du parlement ont lieu, en même temps, sur tout le territoire du royaume, c'est-à-dire qu'il admet implicitement le système du renouvellement intégral.

Les candidats officiels doivent avoir été reconnus comme tels par le président du tribunal de 1^{ère} instance.

Les candidatures sont présentées soit sur des listes, si elles émanent d'un parti déterminé ou de plusieurs partis apparentés, soit isolément, s'il s'agit d'un candidat indépendant.

Le nombre des candidats inscrits sur une liste peut être supérieur à celui des sièges parlementaires de chaque circonscription électorale; il oscille entre 1 à 6 candidats; la loi électorale fixe expressément le nombre de députés que la circonscription a le droit d'élire. Cette procédure s'applique en cas d'élection d'une Chambre simple, ou d'une Constituante.

En Grèce, on peut être candidat dans deux circonscriptions différentes. Si on est élu simultanément dans les deux circonscriptions, il faut opter pour l'une ou l'autre. Dans le cas où cette option n'est pas formulée de façon expresse, le député est consi-

(70) Constitution de 1831, article 48, alinéa 2.

(71) Vedel, *Op. cit.*, page 357.

déré avoir choisi la circonscription où il a obtenu le plus de votes.⁷²

Chaque parti, chaque coalition et tout indépendant doit communiquer, 25 jours avant les élections, par une déclaration écrite adressée au président de la Chambre dissoute et au Procureur général du Tribunal suprême (Arios Pagos), le nom et l'emblème politique de sa liste. Ce nom et cet emblème doivent être identiques dans tout le pays.

Le bureau électoral se compose de 5 membres civils et d'un président. Les membres sont tirés au sort, au tribunal de 1ère instance de la région, au cours d'une séance spéciale tenue au mois de décembre de chaque année. Les 5 premiers citoyens tirés au sort sont membres ordinaires, et les 5 suivants sont membres suppléants.⁷³ En sont exclus les employés de l'Etat ou de la préfecture et ceux qui occupaient un tel emploi 3 mois avant la date des élections. Le président du bureau électoral représente le pouvoir judiciaire; il est nommé par le tribunal suprême de la Grèce. Les membres du bureau ne reçoivent aucune indemnité pour leur travail.⁷⁴

Dans le bureau électoral, un parti ou un candidat indépendant a le droit de se faire représenter de plein droit. Les employés au service de l'Etat ou d'une commune ne peuvent pas en général assumer la tâche de représentants d'un parti.

Chaque circonscription se divise en plusieurs arrondissements. Le président de la commune indique à chaque électeur l'arrondissement dans lequel il doit voter.

Les élections durent un jour et se déroulent un dimanche; elles commencent au lever du soleil et se terminent au crépuscule.⁷⁵

Le président annonce l'ouverture du vote. Les électeurs entrent 5 par 5 dans le bureau de vote. L'un des membres du bureau examine si le nom de l'électeur figure sur la liste électorale; il donne ensuite à l'électeur une enveloppe blanche, portant le cachet du bureau, et un exemplaire du bulletin de vote de chaque parti et de celui des indépendants.

L'électeur se dirige ensuite vers l'isoloir, où il prépare libre-

(72) article 121 de la loi 5493 et article 44 de la loi 1878.

(73) article 33 à 43 de la loi 5493.

(74) article 50 de la loi 5493.

(75) article 72 de la loi 5493.

ment son bulletin et le met dans l'enveloppe; il sort, et avant de la déposer dans l'urne, il présente au président l'enveloppe portant le cachet du bureau électoral.

Il est interdit ⁷⁶ de mettre, dans l'urne, une enveloppe:

- 1) non fermée,
- 2) portant une inscription quelconque,
- 3) non préparée par l'électeur dans l'isoloir.

Le panachage est strictement interdit en Grèce.

L'électeur a le droit d'exprimer sa préférence pour un ou plusieurs candidats de la même liste, en marquant d'une croix, au crayon ou à l'encre, les noms des candidats qu'il considère être les plus méritants. Seront élus, de chaque liste, les candidats qui auront totalisé le plus grand nombre de croix de préférence. Le chef du parti, s'il se trouve inscrit sur une liste, n'a pas besoin que des croix de préférence lui soient attribuées: la totalité des voix exprimées en faveur de sa liste lui sont attribuées *ex lege*. Il s'ensuit qu'il est automatiquement élu, à condition, bien entendu, que sa liste ait obtenu le quotient électoral. ⁷⁷

L'article 85, alinéa 4, de la loi 5493 donne à la commission du bureau électoral le pouvoir de refuser le droit de vote à tout sujet manifestement en état d'ivresse ou de folie.

Si, au cours du vote, les représentants des partis font, au sujet du déroulement des votations, des remarques ou des objections, celles-ci sont inscrites dans les procès-verbaux. Le président statue discrétionnairement sur le bien-fondé de l'objection et sa décision est également notée dans le procès verbal.

La police, placée sous le commandement du président du bureau, s'occupe de l'ordre du bureau électoral. L'armée n'intervient qu'en cas de conflit et sur demande écrite du président du bureau.

Si, au moment de la fermeture du scrutin, le président du bureau électoral constate que les électeurs désirent encore voter, il peut décider une prolongation de la durée des élections.

La procédure de dépouillement se déroule comme suit: le président ouvre l'urne et compte les enveloppes. S'il y a plus d'enveloppes que d'électeurs votants, le président supprime au hasard le surplus. Après quoi, il ouvre les enveloppes et, dans le

(76) article 87 de la loi 5493.

(77) article 12, alinéa 2, de la loi 1878.

but de s'assurer de leur validité, montre les bulletins aux autres membres du bureau.

Ne seront pas validés les bulletins:

- 1) qui n'ont pas les dimensions exigées par la loi (11 x 20 cm),
- 2) qui se trouvent en plusieurs exemplaires dans l'enveloppe,
- 3) qui portent un quelconque signe distinctif,
- 4) qui, par leur contenu, ne permettent pas de définir pour quel parti l'électeur a voté.

Les résultats des élections et les bulletins de vote sont transmis par le président du bureau électoral au président du tribunal de première instance. Quant aux résultats, ils sont communiqués immédiatement au préfet.

Le président du tribunal de 1ère instance procède, le lendemain des élections, à l'addition des résultats de tous les bureaux électoraux dépendant de sa juridiction, et cela pour l'établissement du résultat définitif. Ce même tribunal, se basant sur les résultats obtenus, proclamera les noms des députés élus.⁷⁸

Les membres des bureaux électoraux qui violeraient les règles électorales sont poursuivis pénalement et punis:

- 1) d'emprisonnement variant de deux mois à cinq ans, de privation des droits civiques pendant cinq ans au plus,
- 2) ou d'amende allant de 2.000 jusqu'à 20.000 drachmes (soit environ 300 à 3.000 Fr. suisses).⁷⁹

Le jour des élections, les restaurants ne doivent servir aucune boisson alcoolique. Tout défilé où tout rassemblement est également prohibé.

Le vote est obligatoire en Grèce.⁸⁰ L'article 134 de la loi 5493 prévoit des peines pour les abstentionnistes.

Selon l'article 15 de la loi 1020, les observateurs des Puissances alliées de la Grèce peuvent entrer dans les bureaux électoraux et assister au vote et au dépouillement du scrutin. Cette mesure, vivement combattue en Grèce, en ce sens qu'elle atteint l'indépendance du pays, a été prise pour démentir le bruit, répandu par les communistes, selon lequel les élections n'étaient pas libres et les résultats falsifiés.

(78) article 8 de la loi 1020 et article 13 et 14 de la loi 1878.

(79) article 131-148 de la loi 5493.

(80) article 8 de la loi 5493.

Quand un député meurt, démissionne, devient incapable d'exercer ses fonctions ou accepte une fonction incompatible avec celle de député, la loi électorale XMH' de 1877 ordonne des élections complémentaires. La nouvelle loi électorale de 1955 prévoit que le député sera remplacé par le premier inscrit sur la liste du même parti et de la même circonscription. Seront réputés suppléants les candidats qui auront obtenu, après les députés élus, le plus grand nombre de voix de préférence.

Le siège vacant qui était occupé par un candidat isolé est cédé au premier suppléant de la liste électorale qui a obtenu le plus grand nombre de voix; faute de suppléant, le siège est attribué au parti disposant de la plus grande force électorale dans tout le pays.⁸²

Section VII. Vérification des Pouvoirs.

«Peut-on trouver juge plus suspect, plus partial, qu'une majorité parlementaire.»

Orban, *Op. cit.*, I, page 471.

Sous-section I : Généralités.

La vérification des pouvoirs a été instituée en France à l'époque des Etats généraux, lesquels constituaient une assemblée de mandataires. Les membres de cette assemblée étaient obligés de prouver l'exactitude de leur mandat.

Cette tradition fut transmise aux assemblées actuelles, mais son fondement a été complètement modifié. Selon Duguit,⁸² les assemblées ne vérifient plus si les députés sont des mandataires réguliers, mais examinent si leur élection a eu lieu conformément à la loi. Elles exercent ainsi une fonction juridictionnelle souveraine; en d'autres termes, la Chambre peut annuler une élection. Elle n'est pas habilitée cependant à remplacer le député déchu.

D'autre part, d'après Vedel,⁸³ il n'y a pas de recours possible contre la décision de la Chambre.

Cette vérification, assurée par la Chambre elle-même, pré-

(81) article 115 de la loi 5493.

(82) *Op. cit.*, IV, page 249.

(83) *Op. cit.*, page 371.

sente certains dangers. En effet, le parti qui dispose de la majorité peut l'utiliser comme une arme contre ses adversaires.

Le système d'un tribunal spécial serait préférable, en ce sens qu'il offre plus de sécurité.

En Angleterre, depuis 1868, les contestations relatives aux élections sont portées devant deux juges supérieurs de la Division du «Banc du Roi», de la «Hight Court of Justice». ⁸⁴ La Chambre fait exécuter le jugement rendu.

En France, cette vérification se fait par la Chambre elle-même. Les citoyens ont la faculté de signaler à la Chambre tous faits qui seraient de nature à vicier les résultats des élections de n'importe quelle circonscription. ⁸⁵ Leurs protestations sont adressées au président de la Chambre.

Les Etats-Unis aussi adoptent la même procédure: «Chaque Chambre est juge des élections, pouvoirs et qualification de ses membres». ⁸⁶

En Turquie, la Constitution ne parle pas de la vérification des pouvoirs. Le règlement interne de la Grande Assemblée nationale fixe cependant la procédure à suivre en cette matière. On en déduit implicitement que cette prérogative appartient à la Chambre. ⁸⁷

Le député dont l'élection est contestée peut, jusqu'à ce qu'il soit statué sur son cas, prendre une part active aux travaux de la Chambre et toucher son indemnité; mais il ne peut être élu au bureau, ni aux commissions parlementaires.

Sous-section II : En Grèce.

Dès l'origine, la Grèce avait confiée la mission de la vérification des pouvoirs au parlement. Aujourd'hui, l'article 73 de la Constitution prévoit l'institution d'un tribunal spécial. On ne peut recourir contre les décisions rendues par ce tribunal, qui statue toujours en dernier ressort. Les membres en sont désignés, par tirage au sort, parmi tous les membres de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat. Le président de ce dernier Conseil est en même temps président du tribunal spécial.

(84) Duverger, *Op. cit.*, page 252.

(85) Pierre, *Op. cit.*, page 343.

(86) article 1, section 5, No. 1 de la Constitution.

(87) Gözübüyük, *La condition des membres de la Grande Assemblée nationale de la Turquie*, page 28.

La question se pose dès lors de savoir quelle serait la personne qualifiée à assurer cette vérification, lorsqu'un poste devient vacant et que le premier suppléant de la circonscription est appelé, par le président de la Chambre, à remplacer le député sortant. La Constitution d'un tribunal spécial, dans ce cas, serait exclue. Monsieur A. Lecca⁸⁸ propose, à juste titre, que la vérification des pouvoirs des nouveaux membres incombe au parlement lui-même.

Section VIII. Perte de la qualité de Député.

Sous-section I : Généralités.

Les députés sont élus pour une période déterminée d'avance, commençant à courir du jour des élections. A l'expiration de ce délai, la Chambre est dissoute et les députés cessent leurs fonctions.

Il se peut aussi que les députés perdent leur qualité avant l'expiration du mandat législatif:

a) e n c a s d e d é m i s s i o n: Etant donné que les députés tiennent tous leurs pouvoirs de la nation, certaines législations leur interdisent de démissionner, tandis que d'autres les obligent à soumettre leur démission à l'approbation de la Chambre. Dans ce dernier cas, la démission n'est pas acceptée avant la vérification des pouvoirs.

En Angleterre, un membre de la Chambre des Communes n'a pas le droit de démissionner.⁸⁹

En France, la loi constitutionnelle du 16 août 1875, article 10, déclare: «elle (la Chambre) peut seule recevoir leurs démissions (de ses membres).»

Par contre, en Iran, les députés peuvent démissionner sans soumettre leur démission à l'approbation de la Chambre.⁹⁰

b) e n c a s d e d é c h é a n c e p r o n o n c é e p a r l a C h a m b r e o u p a r l e t r i b u n a l s p é c i a l s t a t u a n t s u r l a v é r i f i c a t i o n d e s p o u v o i r s.

Aux Etats-Unis, la Chambre a le droit de mettre un député en accusation, mais c'est le Sénat qui prononce sa déchéance.⁹¹

(88) *La vérification des pouvoirs*, page 221 ss.

(89) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 205.

(90) Malek, *Op. cit.*, page 99.

(91) Tunc, *Op. cit.*, II, page 112.

c) en cas de dissolution prématurée du parlement ou de décès d'un député.

Sous-section II : En Grèce.

La qualité de député se perd dans les cas suivants:

a) à la fin d'une période législative,
b) en cas de dissolution prématurée du parlement,
c) en cas de déchéance à la suite d'une décision du tribunal spécial statuant sur la vérification des pouvoirs, ou quand le député a accepté une charge incompatible avec celle de député. Dans ce cas, une décision du parlement n'est pas nécessaire.

d) En cas de démission: elle ne doit pas être obligatoirement ratifiée par le parlement. Un député, selon l'article 72, alinéa 2, de la Constitution, est libre de démissionner quand bon lui semble. Certains députés utilisent aussi cette faculté pour manifester leur mécontentement à l'égard du gouvernement. La démission est notifiée au président du parlement et, si la Chambre est en vacances, au ministre de l'Intérieur, qui la transmet au parlement, dès l'ouverture de la session.

Section IX. Corruption Electorale.

«Des gens riches souscrivent secrètement des sommes en faveur d'un parti, afin de s'assurer un certain contrôle sur la machine qui gouverne le pays... mais pour favoriser aussi leurs intérêts commerciaux.»

H. Belloc.

Sous-section I : Généralités.

Un scandale avait éclaté, en 1860, dans l'Etat de Pensylvanie. Ce fut, aux Etats-Unis, le début de la répression de la corruption électorale. Le parti républicain avait dépensé, pour la Pensylvanie seulement, la somme de 3 millions de dollars pour la campagne électorale.⁹² De grandes enquêtes furent ouvertes par le Sénat. Il s'ensuivit que la provenance et le montant des fonds dépensés pour toutes les élections durent être obligatoirement publiés.

Le 14 août 1911, fut promulguée, aux Etats-Unis, la «Natio-

(92) Belmont, *La publicité obligatoire des fonds électoraux*, page 9.

nal Publicity Law», obligeant les partis à publier les dépenses faites pour les élections, ainsi que les noms des donateurs. Ainsi le gouvernement était empêché d'employer la fortune de l'Etat pour des manœuvres politiques.⁹³

Un «bill» anglais du 25 août 1883 définit, avec une grande précision, les cas de corruption tombant sous le coup d'une action pénale. «Toute personne qui, dans un but de corruption, par elle-même ou par autrui, avant, pendant ou après l'élection, donne ou procure, soit directement soit indirectement, à boire ou à manger à une autre personne, ou encore procure tout ou partie des fonds nécessaires pour cela, qu'il s'agisse d'amener à voter ou à s'abstenir, sera coupable de «treating».

Mais, en Angleterre, malgré le «Corrupt Practices Act» (Loi contre la corruption) de 1883, ainsi que la «Representation of the People Act» de 1918 et le désir de l'opinion publique manifesté plusieurs fois à la Chambre des Communes, la loi contre la corruption est sans grande efficacité à cause des multiples aspects de cet abus.

Cependant, les comptes des dépenses de chaque candidat et de chaque parti doivent être produits après l'élection. Si on constate des irrégularités, on peut, au moyen d'une pétition, contester la validité de l'élection.⁹⁴

Quand l'acte punissable se limite à des tentatives qui ne sont pas réellement prouvées, ou quand le candidat n'a pas pris part énergiquement à la corruption, le tribunal constate en général les faits, sans prononcer aucune peine. En Suisse, comme M. Clerc⁹⁵ l'écrit: «l'avantage promis, sollicité ou remis doit avoir un caractère personnel».

On ne tombe pas cependant sous le coup de l'article 281 du code pénal suisse pour avoir, par exemple, sollicité les suffrages de ses concitoyens en leur promettant une réduction des charges fiscales.

Sous-section II : En Grèce.

Le code pénal grec parle de la corruption électorale à l'arti-

(93) Belmont, *Op. cit.*, page 18.

(94) Belmont, *Op. cit.*, page 28.

(95) *Cours élémentaire sur le code pénal suisse*, II, Lausanne 1945, page 231.

cle 165. Il prévoit que celui qui, dans la période allant du jour de la proclamation des élections au jour de la votation, a accordé ou offert des avantages à un électeur pour l'engager à ne pas exercer son droit ou à l'exercer dans un sens déterminé, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à deux ans et d'une amende. L'électeur qui s'est fait promettre ou accepte un tel avantage sera frappé de la même peine.

Chapitre Quatrième

L'ORGANISATION DU PARLEMENT

«La question de la discipline intérieure du parlement est une des grosses difficultés de la vie parlementaire moderne... Le peu d'aptitudes des assemblées politiques à fournir un travail effectif... est un des thèmes de diatribe et de raillerie les plus constants.»

J. Esteve, *Le destin des Parlements*, page 264.

Section I. Le Règlement Interne du Parlement.

Sous-section I : Généralités.

Chaque assemblée possède son propre règlement, qui est son oeuvre propre. L'importance du règlement est considérable. D'après Pierre, le règlement ne serait que la loi intérieure des assemblées; mais en réalité, il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même.¹

Le règlement n'est en principe valable que pour une législature. Lors de chaque renouvellement, la Chambre peut le modifier ou le conserver.

Selon Bentham², le but du règlement des Chambres serait d'«assurer la liberté de tous les membres, protéger les minorités, disposer les questions à traiter dans un ordre convenable, produire une discussion méthodique, arriver en dernier résultat à l'expression fidèle de la volonté générale, persévérer dans les entreprises».

Le juriste suisse Ryser³, se basant sur le fait que «maté-

(1) Cité par Prélot, *Op. cit.*, page 400.

(2) *Tactique des Assemblées législatives*. Traduc. Dumont, Paris 1816.

(3) *Op. cit.*, page 51.

riellement, les règlements des Chambres sont un ensemble de normes d'organisation, qu'ils ont un caractère obligatoire, bien qu'imparfait, et qu'ils appartiennent dès lors à l'ordre juridique objectif au même titre que la Constitution», donne du règlement la définition suivante: «Les règlements sont la réponse à la question obligatoire d'organisation c o m m e n t impliquée dans la mission législative de chacun des conseils». ⁴

S'agissant de la nature juridique des règlements, plusieurs théories ont été exposées:

1.—La théorie dite de l'« autonomie »: Les Chambres sont des corps indépendants, et comme tels, elles ont le droit de se donner un statut.

2.—La théorie qui admet que les règlements d'assemblées ont le caractère d'une loi.

3.—La théorie dite de la « convention »: Les règlements sont des conventions entre les pouvoirs exécutif et législatif.

4.—La théorie de l'« usus fori » considère les règlements comme de simples règles conventionnelles, et non comme des règles de droit.

5.—La théorie qui attribue aux règlements un caractère « sui generis ».

6.—Enfin, la théorie selon laquelle les règlements seraient semblables à des ordonnances de droit contenant, à côté de règles techniques, des règles constitutionnelles.

Parmi toutes ces théories, celle de l'autonomie semble être la plus judicieuse; en effet, les règlements remplacent les statuts de l'assemblée législative; ils concernent particulièrement les membres de la Chambre et, en général, tous les sujets qui, en qualité d'auditeurs ou employés, assistent aux travaux de la Chambre, mais sans aucun droit d'y participer activement.

Duguît ⁵ pense que le règlement n'est pas une loi; par conséquent, il n'est point nécessaire d'examiner s'il est conforme ou non à l'esprit de la Constitution; il ne concerne, d'autre part, que les seuls membres de la Chambre. D'après lui, «le règlement ne peut point s'appliquer aux ministres ne faisant pas partie de la Chambre dans laquelle ils se trouvent, ni aux commissaires du gouvernement...». ⁶

(4) *Op. cit.*, page 61.

(5) *Op. cit.*, IV, page 272.

(6) *Op. cit.*, IV, page 273.

Duguît ne nous paraît pas avoir raison sur ce dernier point. En effet, dès que les ministres et les commissaires du gouvernement se trouvent dans la Chambre, ils le sont à titre de membres du gouvernement; ils en font partie et, par conséquent, le règlement doit logiquement leur être applicable. Le règlement ne saurait cependant les priver des pouvoirs qu'ils détiennent de par la Constitution.

Le juriste grec Triandaphillacos considérait le règlement comme une loi contenant des règles de droit public. En 1911, il déclarait que «le règlement du parlement est une loi imposée à ceux qui imposent les lois aux autres». Mais, pour lui, le règlement diffère des autres lois, en ce sens qu'il est rédigé, ratifié, révisé par le parlement seul.

D'une manière générale, chaque pays possède un règlement interne pour son pouvoir législatif.

En Suisse, l'ordre des débats au Conseil national et au Conseil des Etats est réglementé par les articles 78 et 87 de la Constitution fédérale, par la loi fédérale de 1902 concernant les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, et par le règlement interne de chaque Chambre.

Sous-section II : En Grèce.

L'article 65 de la Constitution précise que le parlement doit avoir son propre règlement. Celui-ci doit contenir des règles précises concernant l'organisation de la Chambre et le fonctionnement de ses services administratifs.

Le règlement actuel date du 23 mars 1955. Il contient 11 chapitres comportant 85 articles et intitulés comme suit:

- 1.—La première séance parlementaire (article 1—2).
- 2.—La composition de la Chambre et de ses commissions parlementaires (article 3—9).
- 3.—Les droits du Président de la Chambre (article 10—13).
- 4.—La discipline et le rappel à l'ordre dans les séances de la Chambre (article 14—34).
- 5.—La discussion d'une proposition (article 35—40).
- 6.—La procédure à suivre en cas de poursuite dirigée contre un député (article 41—42).
- 7.—La discussion d'un amendement, d'une interpellation, l'investiture à donner au gouvernement, la discussion du budget de l'Etat (article 43—69).

8.—Les votations (article 70—74).

9.—Les procès verbaux et les archives du parlement (article 75—82).

10.—Le règlement interne de la Chambre, de son élaboration et de son annulation (article 83—84).

11.—La représentation du parlement (article 85).

Section II. L'élection du Bureau. — Les Fonctions du Président. — La Police de la Chambre.

Sous-section I : Généralités.

a) Le bureau.

Le bureau se compose généralement d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents, de secrétaires et de questeurs choisis parmi les députés eux-mêmes; mais son effectif diffère de pays à pays. Une coutume constitutionnelle internationale établit que les membres du bureau sont indéfiniment rééligibles.⁷

Une assemblée ne peut procéder à l'élection de son bureau définitif avant la validation des pouvoirs de la majorité de ses membres. On nomme tout d'abord un bureau provisoire que présidera le plus âgé parmi les députés.

Ce bureau provisoire procédera, le cas échéant, à la vérification des pouvoirs; il organisera ensuite les élections du bureau définitif. Duguît et Lidderdale⁸ admettent que «le président provisoire peut même prononcer un discours sur la situation politique générale».

En France, l'assemblée est constituée dès l'élection du bureau définitif. C'est alors que la Chambre pourra valablement exercer ses fonctions. Orban⁹ souligne que la session est caractérisée par l'existence même de ce bureau.

En général, la fonction du bureau définitif dure soit pendant la législature, soit pendant une session ordinaire ou extraordinaire; mais le système est différent suivant les pays.

En Angleterre, le bureau dure pendant une seule législature; mais une coutume établit que le speaker peut être réélu aussi

(7) Duguît, *Op. cit.*, IV, page 259 ss.

(8) *Op. cit.*, IV, page 262 — *Op. cit.*, page 111.

(9) *Op. cit.*, I, page 480.

longtemps qu'il le souhaite, même si son parti ne dispose plus de la majorité.¹⁰

En Suisse, cette durée est égale à une session ordinaire ou extraordinaire. De plus, l'article 13 du règlement du Conseil national prévoit que «le membre qui a été président pendant une session ordinaire ne peut, à la session suivante, revêtir cette charge ni celle du vice-président».

Le bureau est responsable devant la Chambre; il peut, d'autre part, être saisi de questions au sujet desquelles il sera appelé à fournir des éclaircissements et des explications.

b) Le rôle du président.

Dans presque tous les pays, le président du parlement dirige les débats, représente la Chambre, surveille le travail des employés du parlement, reçoit les pétitions, les interpellations, les projets de lois et prononce les sanctions disciplinaires. Il joue, en outre, le rôle du chef de la police du parlement.

L'article 41 de la Constitution française de 1946 statue même qu'en cas de vacance, décès ou démission du président de la République, le président de l'Assemblée nationale en assume la fonction par intérim, jusqu'à l'élection du nouveau président de la République.

Au point de vue honorifique, le président de la Chambre française représente le troisième personnage de l'Etat; il vient, dans l'échelle hiérarchique, après le Chef de l'Etat et le Chef du gouvernement.

En Angleterre, un ordre en Conseil de 1919 considère le «speaker» de la Chambre des Communes comme le septième personnage non princier du royaume et venant immédiatement après le président du Conseil.

c) Les autres membres du bureau.

Les procès verbaux ne sont pas rédigés par les secrétaires du bureau. Un service spécial du parlement composé de sténographes s'en occupe. Mais, par contre, ce sont les secrétaires qui doivent les signer.

Les questeurs s'occupent du service intérieur de la Chambre (contrôle des services administratifs, préparation du budget du parlement, etc...).

(10) Mathiot, *Op. cit.*, page 215.

d) La police de la Chambre.

Pour assurer l'indépendance du parlement à l'égard du pouvoir exécutif, aucune autorité civile ou militaire autre que la police du parlement, n'est compétente à l'intérieur du bâtiment du parlement.

Aucune autorité civile ou militaire ne peut donc pénétrer dans le bâtiment où siège le parlement, sans une autorisation préalable de la Chambre; aucun étranger — même un fonctionnaire judiciaire — ne peut se mêler des affaires de police du parlement.

La France reconnaît à la Chambre, depuis 1791, la compétence de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer sa sécurité.

Il ressort de l'étude des Constitutions et règlements internes des parlements des différents pays que toutes les décisions de police de la Chambre sont prises par le président et ne sont pas susceptibles de recours auprès des autorités civiles, militaires ou judiciaires. Seule, la Chambre peut demander des explications au président: celui-ci, en prenant une décision, représente la Chambre.

Si un député a commis un délit à l'intérieur du bâtiment parlementaire, les autorités civiles, militaires ou judiciaires ne peuvent intervenir que sur la base d'une demande de réquisition émanant du président de la Chambre et sur décision expresse de la Chambre.

Même les forces militaires chargées de maintenir l'ordre et la sécurité du parlement, sont soumises aux ordres du président.

En France, la police du parlement devra seule intervenir lorsqu'un tiers, non membre de la Chambre, commet un crime ou un délit dans le bâtiment de la Chambre. Tel sera le cas d'un anarchiste qui lancerait une bombe contre les députés.

Duguit¹¹ estime que, dans ce cas, c'est plutôt le ministère public qui doit s'en saisir, même sans en référer au président de la Chambre. Nous partageons cet avis; en effet, l'acte commis par une personne étrangère à la Chambre, même au sein du parlement, relève davantage du pouvoir judiciaire que du président de la Chambre.

Au cours des cérémonies officielles et pendant les fêtes na-

(11) *Op. cit.*, IV, page 295.

tionales, le parlement est représenté par le président et les membres du bureau. Souvent, les députés élisent eux-mêmes une délégation spéciale composée de quelques-uns de leurs collègues; les membres du bureau en font partie de plein droit.

Enfin, en certaines occasions exceptionnelles, le parlement peut décider de se présenter «in corpore».

Sous-section II : En Grèce.

La Grèce applique le même statut que celui de la France, pour élire le président de la Chambre.¹²

Cette élection a un caractère politique, car c'est la première fois que les partis ont l'occasion de mesurer leurs forces. Le mandat de former le nouveau cabinet est presque toujours attribué au chef du parti auquel appartient le président du parlement.

Si, à l'occasion d'une question de procédure concernant le règlement intérieur de la Chambre, le président prenait la parole pour participer aux débats, il devrait céder sa place à l'un des vice-présidents jusqu'à la fin de la discussion.

Section III : Discipline et Procédure Parlementaire.

«Une longue expérience a conservé à ces règles leurs caractères simples et pratiques.»
Llidderdale, *Op. cit.*, page 166.

Sous-section I : Généralités.

A. Une Chambre ne peut subsister si elle n'exerce pas un droit disciplinaire sur ses membres. D'autre part, le règlement de la Chambre n'aurait aucune valeur s'il n'était pas complété par des peines disciplinaires qui sanctionnent son inexécution. Mais ces peines ne doivent pas servir à opprimer les minorités et devenir une arme en mains de la majorité.

La question se pose de savoir si les sanctions disciplinaires sont applicables aux membres du gouvernement qui ne font pas partie de la Chambre? Cette question délicate s'est déjà posée en France. Duguit¹³ pense que les membres du gouvernement

(12) Esmein, *Op. cit.*, II, page 400.

(13) *Op. cit.*, IV, page 279.

et les commissaires gouvernementaux doivent être exceptés. Pierre¹⁴ ne voit pas l'utilité qu'il y a d'excepter les ministres. En effet, les ministres députés et les autres parlementaires jouissent des mêmes droits et la Constitution ne fait aucune différence entre eux.

Les parlements européens prévoient des peines disciplinaires contre les manquements au règlement. Les principales sanctions prévues sont les suivantes:

- 1) Le rappel à l'ordre;
- 2) Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal.

Ces deux peines sont prononcées par le président de l'Assemblée. Duguit¹⁵ dit que, concernant la France, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal «emporte de plein droit la privation pendant 15 jours de la moitié de l'indemnité».

D'autres peines sont également prévues, dans différents pays, comme, par exemple, la France:

- 1) La censure;
- 2) La censure avec exclusion temporaire.

La censure est prononcée contre le député qui ne défère pas aux injonctions présidentielles, après rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal.

La censure avec exclusion temporaire s'applique au député qui, deux fois, pendant la même session, a encouru la censure simple.

Les deux censures sont prononcées par l'Assemblée sur la proposition du président.

En France, pendant la période de censure avec exclusion temporaire, le député ne peut ni toucher son indemnité, ni prendre part aux délibérations de la Chambre. Il ne bénéficie pas non plus de l'irresponsabilité.

Duguit¹⁶ admet plutôt que l'inviolabilité du député devra rester intacte; sinon, la censure risquerait de devenir une arme au profit de la majorité.

Il faut encore souligner le fait que la Chambre n'a pas le droit d'exclure définitivement un député. Celui-ci est élu par le

(14) *Op. cit.*, page 459.

(15) *Op. cit.*, IV, page 282.

(16) *Op. cit.*, IV, page 280.

peuple et ne peut être révoqué que par le peuple. Cette règle a l'avantage d'interdire à la majorité de changer, comme bon lui semble, la composition de la Chambre.

Le président peut, en raison de son pouvoir disciplinaire, suspendre la séance pour une durée déterminée ou la lever définitivement.

En général, il n'y a aucun recours possible contre les mesures disciplinaires prises par la Chambre conformément au règlement. Ces mesures sont considérées comme faisant partie des affaires internes du parlement.

B. Au cours de la première réunion du parlement, les députés doivent prêter serment conformément aux dispositions de la Constitution de leur pays.

Dans presque tous les pays du monde, les séances de la Chambre sont publiques: l'assemblée représente, en effet, la nation, délibère au nom et pour le compte de la nation. C'est là un principe admis universellement et respecté dans tous les Etats du monde. En France, ce principe fut admis en 1789; en Angleterre, depuis l'introduction du système parlementaire.

Aucun étranger ne peut, sous aucun prétexte, s'introduire dans l'enceinte où siègent les députés. Ne sont pas cependant des étrangers les fonctionnaires obligés d'assister à la séance. S'il y a deux Chambres dans un pays, Duguit¹⁷ considère «les membres de l'autre Chambre comme étrangers». *Hospes, hosti.*

Si un auditeur enfreint ces prescriptions, l'huissier, sur ordre du président, l'expulse de la salle. Le président a également le droit d'ordonner l'évacuation d'une tribune entière, mais avec l'approbation de la majorité des députés.

Dans la plupart des pays, le Corps diplomatique, ainsi que les membres de l'autre Chambre qui sont considérés comme des étrangers, jouissent de l'honneur d'une tribune spéciale. Il en est de même pour les officiers, et les représentants de la presse.

Lorsqu'il s'agit d'un débat exigeant la plus grande discrétion, la Chambre peut, à la requête de ses membres, décider le huis-clos. Pour Pierre¹⁸, la Chambre «peut recevoir des propositions et prendre des résolutions en comité secret».

Les procès-verbaux de la séance secrète de la Chambre sont

(17) *Op. cit.*, IV, page 339.

(18) *Op. cit.*, page 836.

lus et adoptés en France en fin de séance. En Belgique, la Chambre peut décider qu'il n'en soit établi aucun procès-verbal. Aux Etats-Unis, les membres du Congrès qui révéleraient des faits discutés au cours d'une séance secrète sont destitués de leur qualité de député ou sénateur.¹⁹

Les séances ont lieu dans le bâtiment du parlement. Les Constitutions mentionnent rarement ce lieu d'une façon expresse.

L'article 2 de la loi française du 22 juillet 1879 fixe cependant que «le palais du Luxembourg et le palais Bourbon sont affectés le premier au service du Sénat, le second à celui de la Chambre des Députés». La Constitution indonésienne, à l'article 68, prescrit que «la Chambre des Députés se réunit à Djakarta, à moins que le gouvernement ne désigne un autre lieu en cas de danger».

Dans certaines législations, la Chambre fixe librement la date de ses séances. Selon Duguít, la coutume, en France, voulait qu'en fin de chaque séance, le président consulte la Chambre à ce sujet. Actuellement, c'est le président qui fixe l'heure et parfois même l'ordre du jour de la prochaine séance. Souvent, le règlement réserve même d'avance certains jours à l'étude de quelques questions spéciales et déterminées, telles que la discussion des interpellations, par exemple.

La Chambre a également le droit de lever une séance en signe de deuil, immédiatement après l'avoir ouverte, sans passer à l'ordre du jour.

Les lettres adressées au président de la Chambre lui appartiennent; mais il est libre de décider leur communication éventuelle au parlement. Pierre²⁰ dit que l'Assemblée nationale ne peut obliger le président à donner communication d'une lettre qu'il a reçue. Mais, à ce sujet, il faut faire une nette distinction entre les lettres que reçoit le président du parlement comme tel, et celles qui lui sont adressées en tant que représentant de la Chambre et sont envoyées, par conséquent, à l'intention du corps législatif. Il est clair que, dans ce dernier cas, les lettres doivent être communiquées à la Chambre, par les soins du président.

Les députés portent parfois des insignes spéciaux. Cette coutume nous vient des députés français qui, jusqu'en 1871, por-

(19) Pierre, *Op. cit.*, page 837.

(20) *Op. cit.*, page 832.

taient un costume spécial de drap bleu, garni de neuf gros boutons dorés. ²¹

Sous-section II : En Grèce.

A. En général, les peines disciplinaires ne sont pas sévères; car on craint que la majorité ne les emploie pour éliminer un rival dangereux.

Les peines sont de deux sortes:

- 1) Le rappel à l'ordre;
- 2) Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal.

La censure n'est pas admise.

B. La prestation de serment est prévue par l'article 64 de la Constitution. Tous les députés sont contraints de prêter serment, soit selon les rites orthodoxes grecs, soit selon les formules de leur propre religion.

L'article 55 de la Constitution prévoit que la Chambre délibère en séance publique dans le bâtiment du parlement, mais ne donne pas de précisions sur le lieu où se trouve ce bâtiment.

Le public peut occuper dans les tribunes les places qui lui sont spécialement réservées. Il le fait sur invitation spéciale délivrée par la questure ou par les députés. Pendant la séance, le public n'a pas le droit de manifester. Un huissier veille à cet effet dans chaque tribune. Les auditeurs doivent être nu-tête; ils ne peuvent ni porter des armes ou des bâtons.

Une demande de séance secrète doit être faite, selon ce même article 55, par 10 députés dont les noms sont inscrits au procès verbal. La Chambre décide aussi s'il faut publier les procès-verbaux de la séance secrète, et si l'objet de la discussion doit être repris en séance publique.

En déclarant la clôture de la séance, le président fixe, avec le consentement des députés, la date, l'heure et l'ordre du jour de la séance suivante.

(21) A la page 1137 de son ouvrage, Pierre nous fait une description complète et intéressante de ce costume.

Section IV : Dépôt et Préparation de la discussion d'une proposition. — Ordre du Jour. — Délibérations.

«Je voudrais qu'un statisticien pût faire le compte du nombre d'heures employées à rédiger, à étudier, à discuter, à rapporter des projets de lois qui reposent dans les cartons du Palais Bourbon et ne passeront jamais dans nos lois.»

Laffitte, *Le suffrage universel*, page 121.

Sous-section I : Généralités.

L'étude comparée des règlements des différents pays nous a conduit à en déduire les principes généraux suivants:

A. Les projets ou propositions de lois ou de revision d'un article d'une loi sont déposés sur le bureau du président de l'Assemblée, avec un exposé des motifs. Le président annonce le dépôt et distribue le projet aux députés. Parfois, une commission parlementaire ad hoc examine préalablement le texte et propose un projet qui est, à son tour, soumis aux délibérations de l'Assemblée.²²

Une proposition de loi émise verbalement à la tribune par un membre de la Chambre n'a aucune valeur, car elle doit être formulée par écrit selon la procédure examinée plus haut.²³

Les règlements n'ont jamais admis de mettre sur le même pied l'initiative parlementaire et l'initiative gouvernementale²⁴: le gouvernement est une délégation de l'Assemblée; il est chargé non seulement d'exécuter les lois votées par le parlement, mais d'en préparer également d'autres. En effet, en dirigeant le pays, le gouvernement découvre les insuffisances ou les lacunes de la loi et doit, dans ce cas, tâcher de les compléter pour faciliter le fonctionnement de la machine administrative.

En France, la validité d'une proposition émanant d'un membre du parlement, est examinée préalablement par une commission spéciale. Celle-ci n'examine pas la proposition en question

(22) Goguel, *Le travail parlementaire en France et à l'Etranger*, page 26.

(23) Pierre, *Op. cit.*, page 724.

(24) «L'initiative est le droit de saisir une Chambre d'une proposition tendant au vote d'un projet de loi ou d'une résolution», Dugué, *Op. cit.*, IV, page 305.

quant à son fond; elle se prononce uniquement sur son opportunité.²⁵

Les projets de lois gouvernementaux sont établis sous forme de décrets signés par le président du Conseil des ministres et contresignés par les ministres compétents.²⁶

Aux Etats-Unis, les auteurs de la Constitution se sont à tel point inspirés du principe de la séparation des pouvoirs qu'ils n'ont donné au président des Etats-Unis que le droit d'attirer, par un message, l'attention du Congrès sur la nécessité d'élaborer une loi.²⁷

La Suisse, en plus de l'initiative gouvernementale et de l'initiative parlementaire, admet l'initiative populaire tendant à la révision de la Constitution. Notons que le peuple suisse n'a pas l'initiative en matière législative, mais seulement en matière constitutionnelle.²⁸

B. L'ordre du jour joue un grand rôle non seulement dans la vie de la Chambre, mais plus généralement dans la vie politique du pays. D'après, Duguit,²⁹ «on a vu des ministres renversés sur une question d'ordre du jour».

En Angleterre, c'est le gouvernement qui fixe l'ordre du jour. En France, c'est l'Assemblée elle-même qui s'en charge, selon décision obtenue à la suite d'une conférence hebdomadaire réunissant le président de la Chambre, les présidents des différentes commissions parlementaires et des groupes politiques. Aux Etats-Unis, ce devoir incombe à une commission spéciale, appelée «Rules Committee».³⁰

Le parlement peut modifier à son gré les divers points de l'ordre du jour. La Chambre, au moment de l'ouverture d'une discussion, peut décider que l'objet de cette dernière soit retiré de l'ordre du jour.

En France, lorsque la Chambre décide de suspendre une séance, les matières non encore examinées peuvent faire l'objet de l'ordre du jour de la prochaine séance. Pierre³¹ dit qu'il en est autrement si la session est close par un décret du Chef d'Etat.

(25) Pierre, *Op. cit.*, page 731.

(26) article 14 et 47, alinéa 4, de la Constitution de 1946.

(27) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 306.

(28) articles 120, 121 et 122 de la Constitution helvétique.

(29) *Op. cit.*, IV, page 344.

(30) Goguel, *Op. cit.*, page 28 ss.

(31) *Op. cit.*, page 844.

Un ministre qui désire faire une communication, peut, à n'importe quel moment, interrompre la séance et, par conséquent, l'ordre du jour, ainsi que l'ordre d'inscription des orateurs. La Chambre décide si la communication doit être immédiatement discutée. Dans la négative, elle fixe la date à laquelle la communication sera examinée.

C. Le débat parlementaire n'est pas un bavardage inutile,³² mais une longue étape d'une longue procédure. M. Reynaud,³³ a écrit à ce sujet: «il y a deux idées que j'ai défendues... c'est la grande question de la sélection des orateurs et de la limitation du temps de parole».

Tous les membres de la Chambre ont des pouvoirs égaux concernant le droit de parler et la durée de leur discours. Ils s'inscrivent auprès des questeurs. Le président leur donne la parole suivant l'ordre d'inscription. S'il s'agit d'un projet de loi, les députés déclarent, au moment de l'inscription, s'ils sont pour ou contre le projet. Le président leur donne alors la parole, à tour de rôle, suivant qu'ils sont adversaires ou partisans du projet.

Les rapporteurs d'un projet bénéficient, au même titre que les ministres, d'une exception: ils obtiennent la parole quand ils la réclament.

La durée des interventions est limitée dans la plupart des parlements. En France, cette limitation est plutôt théorique.³⁴ Au début, les députés parlaient de leur place; la tribune fut instituée à partir du 20 juin 1790. En Angleterre et aux Etats-Unis, les orateurs ne se déplacent pas pour parler. Il en est de même des députés belges, qui ne montent à la tribune que pour lire un rapport ou faire une proposition.

En Angleterre, le député ne peut avoir devant lui un discours écrit et le lire. Aux Etats-Unis, les discours écrits ne peuvent être lus, à la Chambre des représentants, qu'avec l'autorisation de cette dernière.³⁵

Le vote d'un projet concernant l'ensemble des citoyens d'un pays représente une décision d'une très grande importance. Il faut donc que cette décision soit le fruit d'une réflexion appro-

(32) Depuis deux siècles en Angleterre, on appelle le parlement *Talkingshop at Westminster*. Lasky, *Op. cit.*, page 106.

(33) *La réforme parlementaire*, page 104.

(34) Goguel, *Op. cit.*, page 31.

(35) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 349 et Pierre, *Op. cit.*, page 901.

fondie. C'est pourquoi les parlements ont prévu qu'une décision ne peut être prise avant deux ou trois délibérations.

Actuellement, chaque projet fait l'objet d'une étude sérieuse et minutieuse de la part d'une commission spéciale. De sorte que la règle suivant laquelle les décisions sont soumises à deux ou trois délibérations devient presque superflue.

Chaque délibération entraîne deux discussions: une générale, l'autre spéciale. La première concerne l'ensemble du projet et les principes qui l'ont inspiré; la seconde examine le projet article par article et le vote se fait également article par article.

Si le projet est accepté après la première délibération, cette acceptation reste valable même si le projet se trouve totalement ou partiellement modifié avant la deuxième délibération.³⁶

En Angleterre, trois délibérations sont prévues. La première correspond au dépôt de la proposition et n'est pas sujette à des débats. La seconde est une discussion sur le principe du projet («bill»); la Chambre décide s'il y a lieu de le renvoyer à la commission parlementaire pour qu'elle l'examine du point de vue matériel. Le projet revient à la Chambre, lors de la troisième délibération; le rôle de la Chambre consistera alors soit à l'adopter, soit à le renvoyer à une commission spéciale; elle peut le renvoyer autant de fois qu'elle le juge opportun.³⁷

Nous allons examiner maintenant certains modes de discussions pratiqués par la Chambre:

1) L'amendement: c'est le droit qui appartient à tout député de proposer, au lieu d'un texte nouveau, une ou plusieurs modifications à un texte qui est déjà soumis à son approbation.

Un amendement rejeté au cours d'une première délibération peut être repris lors de la seconde délibération, et cela sans respecter de délai.

Tout amendement présenté par écrit tombe s'il n'est appuyé par aucun des signataires. Par contre, un amendement présenté directement à la commission parlementaire, mais qui est repoussé par elle, peut être repris devant la Chambre, lors du débat sur le projet.

En France, les amendements sont discutés et votés avant la question principale, c'est-à-dire avant les textes qu'ils modifient.

(36) Pierre, *Op. cit.*, page 847.

(37) Pierre, *Op. cit.*, page 852 et Mathiot, *Op. cit.*, page 223.

Le président invite la Chambre à examiner les amendements en commençant par celui qui s'éloigne le plus du texte. L'appréciation est souvent difficile; elle revient au président.³⁸

La Chambre, en France, peut présenter des amendements sur un projet de loi tendant à l'approbation d'un traité diplomatique. Toutefois, elle peut seulement demander au gouvernement de négocier de nouveau avec l'Etat étranger pour obtenir la modification des clauses du traité qu'elle conteste.

2) **L'interpellation:** contrôle l'activité du gouvernement. La discussion a lieu entre le député interpellant, qui prend la parole en premier, et le ministre compétent. D'autre part, à la demande d'un certain nombre de députés, la discussion peut prendre un caractère général.

3) **La proposition sur la confiance au gouvernement:** elle est discutée à la demande d'un certain nombre de députés. Le gouvernement a le droit de demander le vote de confiance en tout temps.

4) **Le budget de l'Etat** est publié et distribué aux députés avant la discussion parlementaire. La Chambre examine d'abord le compte des dépenses, puis le compte des recettes. C'est là un principe constant; car les députés, avant l'opération de vote sur les impôts, doivent savoir ce que les services publics réclament.

Le budget français se divise en trois parties fondamentales:

- a) Les impôts et revenus autorisés;
- b) Les dépenses que le gouvernement est autorisé à faire, ainsi que les crédits qui lui sont ouverts.
- c) Les dispositions administratives diverses et surtout d'ordre financier.

Les dépenses comportent autant de chapitres qu'il y a de ministères.

Le budget anglais se présente différemment. Il y a deux catégories de dépenses: d'une part, les «consolidated fund services», ou les dépenses permanentes; d'autre part, les «supply services», ou les dépenses annuelles. Quant aux recettes, elles sont de trois sortes: les taxes votées pour une année, les taxes prévues pour un certain nombre d'années, et enfin les taxes permanentes.

(38) Prelot, *Op. cit.*, fasc. III, page 226.

5) **La question préalable:** Le vote de la question préalable peut permettre aux adversaires d'un projet d'en empêcher ou d'en renvoyer la discussion. Ce vote décide, dès l'ouverture des débats, s'il y a lieu ou non de délibérer. Autrement dit, la question préalable écarte la question principale et entraîne le rejet définitif du texte en question. Il importe donc qu'elle ne soit pas posée à la légère.

6) **Le cas d'urgence:** Dans l'intérêt du pays et surtout lorsque les nécessités et les événements l'exigent, le corps législatif doit avoir le moyen de s'affranchir des lenteurs de la procédure. Il doit recourir à cet effet à la mesure d'urgence qui peut être demandée par le gouvernement, les députés ou les auteurs d'un projet.

Un projet bénéficiant de l'urgence est dispensé des deux lectures. L'examen des articles et des amendements a lieu selon une procédure sommaire.

Lorsque l'urgence a été repoussée, elle peut être demandée de nouveau, lors d'une autre phase de la procédure.

7) **Le vote sans débat** a lieu quand l'examen effectif du projet est laissé aux soins de la commission parlementaire. La Chambre vote simplement le texte adopté par la commission.

L'initiative d'un tel vote appartient soit au gouvernement, soit à la commission qui a examiné le projet, du point de vue matériel.

8) **La clôture:** Dans presque tous les pays, la clôture du débat est prononcée par le président, lorsque personne ne demande plus la parole. Sinon, la clôture prend fin à la suite d'une décision du corps lui-même.

Sous-section II : En Grèce.

A. Le parlement décide de la recevabilité de chaque projet de loi. Si un député allègue qu'un projet est irrecevable, la Chambre se prononce. Autrement dit, nous sommes en présence de la question préalable.

Un projet de loi, rejeté par le parlement, ne peut être repris et rediscuté au cours de la même session.

B. L'ordre du jour du parlement hellénique se divise en trois parties³⁹;

(39) article 43 du règlement de la Chambre.

- a) l'ordre du jour des questions et des rapports,
- b) l'ordre du jour des interpellations,
- c) l'ordre du jour du travail législatif.

a) Les questions et les rapports sont discutés chaque lundi, mercredi et vendredi, avant l'ordre du jour.

Le ministre compétent répond par écrit dans un délai de dix jours aux questions posées.

Au début de chaque réunion, le président lit les rapports et les questions qui sont inscrites à l'ordre du jour. Le gouvernement, répond immédiatement ou, dans le cas où il faut apporter certaines preuves, renvoie la discussion à un autre jour.

Le député interrogeant a le droit de parler pendant cinq minutes; si l'ordre du jour des questions et des rapports n'est pas épuisé en une demi-heure, le président renvoie la discussion à la séance suivante.

b) Les interpellations sont discutées chaque lundi et vendredi, lors des séances portant le nom de «séances du contrôle parlementaire».

Si l'interpellant est absent le jour de la discussion, son interpellation est présumée retirée, à moins que son absence ne soit justifiée d'avance auprès du président de la Chambre.

c) La discussion du budget de l'Etat porte sur quatre points: ⁴⁰

1) Les budgets spéciaux des ministères des Affaires Etrangères et de la Défense nationale;

2) Les budgets spéciaux des ministères des Finances, du Commerce, de l'Industrie, de l'Instruction publique et Cultes et de l'Intérieur.

3) Les budgets spéciaux des ministères de l'Agriculture, de la Santé, des Communications, du Travail, de la Marine marchande et des Travaux publics.

4) Les recettes.

C. Au début de la séance, le président annonce les lettres, les rapports, les projets de lois et les propositions qu'il a reçus. «Si personne ne demande la parole», la Chambre passe à l'ordre du jour. Le règlement de la Chambre de 1909 plaçait les interpellations et les questions avant l'ordre du jour; mais cet ordre n'est plus respecté aujourd'hui.

(40) article 64 du règlement de la Chambre.

Un projet de loi ⁴¹ rejeté par le parlement, ne peut être pris durant la même session.

Section V : Les Votes — Les Procès Verbaux.

Sous-section I : Généralités.

A. • Tous les pays exigent un nombre de voix nécessaire (quorum) pour valider une délibération. Th. Jefferson ⁴² dit: «ce mot quorum vient de l'habitude qu'on a conservée en Angleterre, comme dans la Chancellerie romaine, d'appeler certains actes du gouvernement des noms des actes législatifs qui les ordonnent, ou des formules qui leur sont propres. C'est surtout l'usage pour les divers ordres qui émanent des tribunaux. Il est vraisemblable que ce nom donné au nombre des membres qui suffit pour constituer les Chambres vient de quelque formule y relative qui commençait par ce mot».

Si un député conteste le quorum, on procède pour le contrôler à l'appel nominal. A défaut de quorum, la Chambre ne peut prendre une décision valable.

Le quorum présente deux avantages:

- 1) Il apporte une garantie contre les surprises, les complots et les manoeuvres de groupes,
- 2) Il empêche qu'on revienne sur des décisions prises au sein d'une minorité de l'Assemblée.

En Angleterre, la Chambre des Communes peut délibérer en présence de quarante de ses membres, la Chambre des Lords en présence de trois seulement.

Aux Etats-Unis, la Constitution ⁴³ décide que la «majorité de chaque Chambre forme le quorum nécessaire pour la validité des délibérations».

En Suisse, la Constitution fédérale dit qu' «un conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres». ⁴⁴

(41) En Grèce, il n'y a aucune différence entre le projet de loi et la proposition de loi. La Constitution et le règlement du parlement utilisent ces deux expressions sans faire entre elles aucune distinction.

(42) *Manuel de droit parlementaire*, page 23.

(43) article 1, section 5, alinéa 1.

(44) article 87.

Dans les pays qui exigent le vote des deux Chambres, le même texte doit être voté par l'une et l'autre. Les décisions votées par une Chambre ne sont que des résolutions. Sont également considérées comme résolutions: les questions internes relatives à chaque Chambre (vérification des pouvoirs, ordre du jour, peines disciplinaires), le vote de confiance au gouvernement, l'invitation faite par la Chambre au gouvernement en vue de prendre telle ou telle mesure.

Avant de soumettre le projet à la votation, on vote sur les questions préjudicielles: par exemple, la question de priorité, ou celle d'ajournement de la discussion.

On procède ensuite au vote, article par article; c'est seulement en dernier lieu qu'on vote sur l'ensemble du projet.

S'il y a des amendements, ces derniers sont soumis au suffrage avant le projet lui-même.

Le vote s'accomplit selon des modes multiples et différents:

1) Le vote par assis et levés:

En réalité, il se fait à mains levées et comporte deux opérations. Le président fait lever d'abord les partisans votant «pour», ensuite les adversaires votant «contre» le projet. Il n'y a pas de résultat valable tant que les deux opérations n'ont pas eu lieu.

2) Le vote au scrutin public:

On procède à ce vote en cas de contestation des résultats obtenus selon un autre mode de vote.

Un amendement du règlement de l'Assemblée nationale française du 27 mars 1952 a restreint l'application du scrutin public à la vérification des élections. Le parlement connaissait, jusqu'en 1955, le vote par procuration; ce mode présentait de très graves inconvénients. D'après Duguit,⁴⁵ «le vote et la discussion apparaissent alors comme une comédie».

3) Le vote au scrutin secret:

Il a été supprimé dans presque toutes les législations. On

(45) *Op. cit.*, IV, page 361.

est parti de l'idée que le peuple doit savoir dans quel sens votent ses représentants.

Chaque député reçoit un papier de même dimension et de même couleur et a droit à une voix. Le député inscrit sur le papier les noms de son choix. Le secrétaire appelle ensuite les députés, d'après l'ordre alphabétique des circonscriptions électorales. Le député met alors le papier dans une urne, et la voix dans une autre. A la fin du vote, le nombre des voix doit correspondre à celui des papiers remis.

Ce système a été supprimé, par la Chambre, en France, dès 1885.⁴⁶

4) Le vote par appel nominal:

Ce vote donne au peuple l'occasion de s'assurer dans quel sens vote chacun de ses représentants.

Aucun vote n'est motivé. Ce principe de droit parlementaire a toujours été respecté.

Lorsque le nombre des «OUI» est égal à celui des «NON», la proposition est considérée comme rejetée: «Semper praesumitur pro neganti».

En Angleterre, en cas d'égalité de voix, le speaker donne la voix décisive, appelée «casting voice.»

Aman⁴⁷ reconnaît qu'il est gênant de faire trancher le litige, dans ce cas, par le président de la Chambre. En effet, le président ne saurait avoir une voix prépondérante puisqu'il n'exerce même pas son droit de vote de simple député.

Dès le moment où le résultat d'un vote est proclamé, on ne saurait y revenir. L'Assemblée ne doit pas perdre sa dignité et son autorité. Le principe est celui du vote définitivement acquis.⁴⁸ On peut envisager cependant, dans le cas, par exemple, d'une grave irrégularité, la possibilité d'un nouveau vote.

La fonction essentielle du député consiste à voter. Son abstention est présumée représenter une sorte de vote. Ce n'est cependant pas toujours le cas. Remarquons l'abstention obligatoire à laquelle est astreint le président de la Chambre.

(46) Pierre, *Op. cit.*, page 1020 et Duguit, *Op. cit.*, IV, page 309.

(47) *Le vote au sein des Assemblées législatives*, page 232 ss.

(48) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 364 ss.

L'abstention collective est admise également; elle constitue une arme assez fréquemment utilisée.

L'abstention obligatoire se rencontre dans le cas d'une exclusion temporaire prononcée contre un député, ou d'une poursuite, ou bien d'une question personnelle concernant un membre de l'Assemblée, et dans le cas aussi de députés qui n'ont pas accepté de prêter serment.

L'article 9 du règlement du Conseil national suisse est strict à ce sujet. Il prévoit que «le député qui refuse de prêter serment ou de faire la promesse solennelle en tenant lieu, ne peut prendre part aux délibérations aussi longtemps qu'il n'a pas satisfait aux prescriptions réglementaires».

B. Les procès-verbaux du parlement relatent par écrit et avec précision les opérations de chaque séance. Ils résument les différents discours et mentionnent les projets de lois, les modifications, les interpellations, les questions, ainsi que les noms des députés qui en sont les auteurs. Ils renferment également le résultat des votations et les noms des députés présents nécessaires pour atteindre le quorum.

Tout acte de l'Assemblée n'est valable que s'il est dûment enregistré dans un procès-verbal. Celui-ci sera lu et adopté à la séance suivante. Le président donne, avant l'adoption, la parole à tous les députés qui désireraient apporter certaines rectifications. Le président dispose des mêmes droits que les membres de l'Assemblée.

Section II : En Grèce.

A. Les membres du parlement hellénique votent comme des hommes libres en leur âme et conscience, sans recevoir d'instructions, ni consulter ceux qui les ont élus.

Le parlement ⁴⁹ pratique deux modes de votations pour les questions générales; ce sont le vote à main levée et le vote par appel nominal. Pour les élections, c'est le vote par scrutin secret qui est appliqué.

B. Les employés spécialisés de la section sténographique du parlement n'établissent pas seulement des procès-verbaux. Ils enregistrent aussi, textuellement, les discours faits pendant les

(49) articles 70, 71 et 73 du règlement intérieur de la Chambre.

séances. Ces discours sont publiés chaque semaine dans le «Journal des discussions du parlement». ⁵⁰

A la fin de chaque session parlementaire, un volume spécial, intitulé «Archives du parlement», est publié. On y trouve le compte-rendu des discussions, ainsi que le texte des décisions prises par le parlement durant la session écoulée.

Les procès-verbaux de la séance précédente sont, de même, publiés et distribués aux députés avant ou au début de la séance suivante.

Section VI. Les Commissions Parlementaires.

Sous-section I : Généralités.

Le système des commissions parlementaires s'est imposé, étant donnée la nécessité d'étudier, d'une manière approfondie, les divers projets et questions à soumettre à la Chambre.

La plus grande partie du travail effectif du parlement s'élabore dans les commissions. La séance de la Chambre tend plutôt à devenir un moyen d'éclairer l'opinion publique, ou à servir de propagande. De nos jours, les discours prononcés au parlement ne s'adressent plus seulement au corps législatif, mais à la nation tout entière.

Le rôle des commissions consiste à examiner, en premier lieu, les projets de lois et les propositions au sujet desquelles la Chambre sera appelée à se prononcer. Aujourd'hui, les lois ont un caractère plutôt technique et deviennent de plus en plus nombreuses. Les Assemblées ne peuvent pas, par conséquent, examiner à fond toutes les questions. C'est pourquoi les commissions s'avèrent indispensables.

En France, la division des Assemblées en commissions est très ancienne. Pierre ⁵¹ dit qu'«on trouve cette règle déjà établie dans les Etats généraux et les Assemblées de notables tenues sous la monarchie».

La Chambre qui voulait affirmer son autorité vis-à-vis du pouvoir exécutif profitait du silence de la Charte pour décider qu'elle ne discuterait pas, en séance plénière, les projets gouver-

(50) article 70 du règlement intérieur de la Chambre.

(51) *Op. cit.*, page 747.

nementaux, mais seulement les conclusions des commissions spéciales.

La Constitution française de 1946 institue légalement les commissions parlementaires. L'article 15 statue: «L'Assemblée nationale étudie les projets et propositions de lois dont elle est saisie dans les commissions, dont elle fixe le nombre, la composition et la compétence.»

En Italie, l'article 72 de la Constitution de 1948 prévoit également que «tout projet de loi présenté à l'une des Chambres est, selon son règlement, examiné par une commission, puis par la Chambre elle-même».

Du point de vue de leur structure, les commissions parlementaires se rattachent à deux systèmes:

1) Le système anglais des commissions à compétence indéterminée, où la Chambre elle-même fonctionne comme commission.

2) Le système français des commissions spécialisées, assez répandu.

Les commissions parlementaires sont organisées, en principe, à l'image de l'Assemblée, selon le système de la représentation proportionnelle. Les différents groupes politiques donnent les noms des députés à désigner comme membres de la commission. Les personnes qui exercent des fonctions gouvernementales ne peuvent pas être membres d'une commission parlementaire: l'incompatibilité est assez évidente.

Les membres d'une commission parlementaire peuvent renoncer au mandat qu'ils ont accepté. Ils doivent présenter leur démission soit au président de la Chambre, soit directement à ce dernier.

Le président de la commission peut être élu:

1) soit à chaque session, par les membres de la commission eux-mêmes (système français).

2) soit par ordre d'ancienneté au sein des membres du parti majoritaire (système américain).

Le nombre des commissions parlementaires varie selon les besoins et selon les pays. Dans certains cas spéciaux, par exemple, le parlement peut nommer provisoirement une commission pour enquêter au sujet d'un travail déterminé d'avance. L'enquête terminée, la commission est dissoute sans autre.

La France possède 19 commissions permanentes. Chacune comprend 44 membres qui se renouvellent soit après les élections

du nouveau parlement, soit après la formation d'un gouvernement comportant en son sein des membres de la commission.

Les séances des commissions, en France, ne sont pas publiques. Même les ministres n'y sont jamais présents.⁵²

En Angleterre, on part du principe suivant lequel le travail législatif doit être accompli par la totalité de la Chambre. Les commissions ne sont donc rien d'autre que la Chambre elle-même. On présume, dans ce cas, que la Chambre délibère selon une procédure moins stricte et que le speaker cède sa place au président de la commission.

On rencontre, cependant, en Angleterre, certaines commissions spéciales — temporaires ou permanentes — qui sont créées pour décharger la totalité de la Chambre.

La Suisse possède actuellement 12 commissions permanentes au Conseil national, et 8 au Conseil des Etats.

Aux Etats-Unis, il y a 15 commissions au Sénat, 19 à la Chambre et 10 mixtes.⁵³ On procède au renouvellement des membres au moyen du procédé utilisé en France.

Le rapport des commissions parlementaires comprend des arguments qui doivent être invoqués devant la Chambre lors de l'ouverture des discussions, ainsi que le texte du projet destiné à être présenté aux votations. La commission peut, sans doute, conclure au rejet des propositions qui lui sont ainsi soumises; mais la Chambre n'est, en aucune sorte, liée par les conclusions des commissions; elle statue souverainement.

D'après Pactet,⁵⁴ la décision est fixée, lors du renvoi, soit par l'Assemblée, soit par le gouvernement. Mais Pierre⁵⁵ déclare qu'une commission ne saurait être tenue de faire son rapport dans un délai déterminé, exception faite cependant de la commission française chargée du budget; la Chambre aurait ainsi le droit d'assigner à la commission un délai pour le dépôt de ses rapports.

La fixation d'un délai a sans doute l'avantage d'empêcher les commissions d'obstruer le travail législatif, et, par suite, le travail gouvernemental.

Les commissions d'enquête, nous l'avons vu, prennent fin dès l'accomplissement de leur mandat. Au contraire, les commis-

(52) Goguel, *Op. cit.*, page 22 ss.

(53) Goguel, *Op. cit.*, page 78.

(54) *Les Commissions parlementaires*, RDP 1954, page 143 ss.

(55) *Op. cit.*, page 798.

sions parlementaires durent jusqu'à la fin d'une législature, ou bien peuvent se renouveler obligatoirement au bout d'une période donnée.

Les commissions sont cependant critiquées vivement par l'ensemble des personnes qui sont appelées à gouverner. Poincaré, par exemple, voyait dans les commissions des «successeurs» éventuels. Wilson ⁵⁶ disait, déjà en 1900, qu'«il est certain que la puissance de l'homme de couloir réside, en grande partie, sinon complètement, dans la facilité que lui donne le système des commissions».

Ces critiques sont sans doute anodines. En effet, les commissions parlementaires accomplissent bien leur tâche, du moins en Europe. Il est vrai, qu'aux Etats-Unis, elles sont souvent sorties du droit chemin; le président d'une commission a même eu des pouvoirs supérieurs à ceux d'un ministre, du fait qu'il n'était pas responsable devant le Chef d'Etat.

Sous-section II : En Grèce.

Les commissions parlementaires ont été instituées, pour la première fois, par la Constitution hellénique de 1911. ⁵⁷ La Constitution de 1952 n'a fait que confirmer celle de 1911. ⁵⁸

Au début de chaque période, le président de la Chambre, d'accord avec les chefs des partis politiques, désigne trois commissions qui sont, en principe, composées des seuls membres des partis les plus forts numériquement:

1) Une commission pour chaque ministère, chargée d'étudier les projets de lois émanant du dit ministère. Les ministres ne siègent pas au sein de la commission; mais celle-ci peut exiger d'entendre les ministres.

2) Une deuxième commission chargée de veiller, sous la présidence de la Chambre, à l'application du règlement intérieur du parlement.

3) Une troisième commission chargée d'assurer la coopération internationale (OTAN etc.).

La durée des fonctions des membres de ces commissions expire avec celle de la période législative.

(56) *Le gouvernement congressionnel*, page 207.

(57) article 58 de la Constitution de 1911.

(58) articles 8, 9 et 57, alinéa 1, de la Constitution de 1952.

Le président de la commission est élu par les membres de la commission elle-même.

Section VII. Les Groupes Politiques.

«Si la lutte des partis constitue la vie même des nations, il n'est pas désirable qu'ils se divisent et se subdivisent à l'excès.»

Lachapelle, *Op. cit.*, page 147.

Sous-section I : Généralités.

Bluntschli⁵⁹ donne une explication détaillée de la naissance et du développement des partis politiques: «Les partis politiques se montrent partout où la vie politique se meut librement. Ils ne disparaissent que chez les peuples paresseusement indifférents des affaires publiques ou opprimés par un pouvoir violent.... Ne croyez donc point que les partis politiques soient une faiblesse et une maladie de l'Etat moderne. Ils sont au contraire la condition et le signe d'une vie politique forte.» Mais les partis politiques perdent parfois de vue les intérêts de la nation et deviennent ainsi des factions. A quoi répond Bluntschli, «les partis se forment et grandissent dans une nation saine, les factions dans une nation malade».

Le parti est un organe d'action, de réalisation. Son instabilité conduit à l'anarchie gouvernementale et affaiblit le pouvoir législatif. Esmein⁶⁰ dit, à juste titre, qu' «il vaut mieux avoir devant soi de grands partis organisés, par suite conscients et oralement responsables, que de la poussière d'hommes; il n'y a point de liberté politique sans partis».

Il est vrai que le député se prive, de ce fait, d'une partie de sa liberté. Aussi, pour Laski,⁶¹ un député doit être un membre fidèle de son parti politique. Mais il ne faut pas voir là une sorte de «sacrifice de la conscience individuelle». En effet, chaque député ne peut pas tout savoir, ni être assez bien informé sur tou-

(59) *La politique*, Livre XII, cité par Orban, *Op. cit.*, I, page 58 ss.

(60) *Op. cit.*, I, page 283.

(61) *Op. cit.*, page 96.

tes les questions pour voter consciencieusement. C'est pourquoi il doit savoir obéir à des collègues plus compétents.

Sans doute, une «obéissance aveugle» du député à l'égard de son parti pourrait conduire à catastrophes. Si les députés doivent garder un certain esprit d'obéissance à l'égard de leur parti, ils ne doivent pas pour cela accepter de se conduire comme des marionnettes, mais rester, bien au contraire, des personnalités indépendantes et capables de juger par elle-mêmes.

En Angleterre, la formation des partis politiques (Libéraux et Conservateurs) remonte à l'époque des guerres civiles sous les Stuarts.

Les partis anglais sont disciplinés, bien ordonnés. Les députés suivant les instructions qui leur sont données par leurs Chefs, «comme des gentlemen et non suivant leurs conceptions individuelles, comme des philosophes ou des aventuriers». ⁶² Pour Redlob, ⁶³ les députés anglais sont «des instruments dociles, sans volonté propre, des marionnettes».

Les membres de chaque parti rivalisent d'efforts avec ceux des autres partis. En effet, les députés de l'opposition savent que, si le gouvernement tombe, c'est leur parti qui prendra alors la direction de l'exécutif. Il y a lieu de noter, pour mémoire, que le troisième parti anglais, celui des libéraux, est aujourd'hui sans grande importance.

M. Muir, cité par Laski ⁶⁴, estime que l'existence de deux partis provoque de «violentes oscillations d'un côté à l'autre». En effet, en 1945, par exemple, le gouvernement travailliste procéda à la nationalisation de l'industrie. Cinq ans plus tard, les conservateurs abrogent cette décision. La situation aurait été, sans aucun doute, tout à fait différente s'il existait un parti du centre capable d'accéder au pouvoir. Il se serait créé ainsi un terrain favorable à la recherche des «compromis et des conciliations de points de vue raisonnables».

En Angleterre, le parti politique cherche à maintenir au pouvoir un gouvernement composé uniquement de ses membres. Il

(62) C'est une phrase prononcée par Disraeli et citée par Barthelmy, dans *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, page 705.

(63) *Op. cit.*, page 205.

(64) *Op. cit.*, page 48.

emploi, pour cela, tous les moyens qui lui paraissent favorables, depuis l'éducation jusqu'à l'organisation de bals.

En France, la multiplicité des partis conduit non seulement à l'indiscipline en leur sein même, mais également à l'instabilité gouvernementale. Redslob⁶⁵ dit que «ni dans le parlement, ni dans le pays, on ne voit de ces grandes associations comme en Angleterre, en Belgique, en Grèce, en Espagne d'avant 1936, qui ont un programme commun, des chefs avoués auxquels ils obéissent, qui vont aux élections serrés, et rallient alternativement l'apport des hésitants et des indépendants, qui instruisent et guident les citoyens, qui se succèdent au pouvoir et qui représentent deux tendances opposées réglement en quelque sorte la vie nationale.... (Le parti politique français) est une coalition, un amalgame d'éléments hétérogènes qui sont unis pour détruire et qui ne consentent pas à rester unis pour diriger....». Ces phrases, bien qu'elles soient écrites vers 1920, conservent cependant, même après 36 ans, toute leur actualité.

Lachappelle⁶⁶ démontre, de son côté, que la France a besoin de partis politiques organisés et disciplinés. En effet, dit-il, «Dans les pays où l'organisation et la discipline existent, comme en Angleterre et en Belgique, le parlementarisme est loyalement et sérieusement appliqué».

Sous-section II : En Grèce.

Redslob voyait déjà, dès 1924, en Grèce des partis politiques organisés et disciplinés. Avant lui, en 1911, Lachappelle⁶⁷ observait, au contraire, que la Grèce appartenait à la catégorie des pays sans parti véritablement structuré. Cela est suffisant pour montrer que le changement opéré si rapidement dans les institutions helléniques eut lieu dans l'intervalle de 1911 à 1920; ce progrès fut réalisé grâce aux efforts d'une grande personnalité grecque, M. E. Venizelos, qui donna un sens positif aux expressions «parti ministériel» et «parti d'opposition».

Dès lors, deux partis principaux groupèrent les électeurs et se succédèrent au gouvernement: les libéraux de Venizelos et les populistes (royalistes).

(65) *Op. cit.*, page 207.

(66) *Op. cit.*, page 53.

(67) *Op. cit.*, page 53.

De nos jours, il existe en Grèce six ou sept partis politiques; mais ils ne sont que des subdivisions des anciens partis soit libéraux, soit populistes; en effet, les chefs actuels sont les anciens membres de l'Etat-major des deux premiers partis.

Cette multiplicité des partis peut s'expliquer comme suit:

1) La Grèce a vécu sous tous les régimes, passant de la dictature la plus stricte jusqu'à la démocratie la plus parfaite. Il est naturel que ces régimes aient gardé leurs partisans, qui se groupèrent ensuite en partis.

2) L'évolution économique récente a produit de grands changements dans la structure des classes sociales.

3) La tradition religieuse et nationale continue à exercer une certaine influence.

4) Les Grandes Puissances (Russie, France, Angleterre, Allemagne et Etats-Unis), qui se sont toujours mêlés des affaires internes du pays, conservent leurs partis favoris.

5) Les tendances politiques purement locales conduisent à la création de petits groupes, qui finissent par se coaliser au sein du parlement.

Depuis les élections du 19 février 1956, les différents partis représentés à la Chambre sont, d'après leur importance numérique, les suivants:

1) «L'Union nationale radicale», qui est l'ancien parti du feu le maréchal Papagos. Il comprend 165 députés sur un total de 300 députés pour tout le pays. C'est le parti ministériel.

2) L'opposition compte 135 députés et comprend les partis multiples:

- a) «L'Union libérale démocratique»,
- b) Les libéraux,
- c) Les pro-communistes (EDA), ⁶⁸
- d) Les travaillistes,
- e) «L'Union du centre progressiste»,
- f) Les agrariens,
- g) Les populistes.

(68) Depuis l'invasion communiste de 1944 à 1950, le parti communiste grec (KKE) n'est plus reconnu par la loi.

En dehors du parlement, il existe encore deux ou trois autres partis qui sont plutôt de tendance populaire et qui, par suite du petit nombre de voix attribué en leur faveur, n'ont pas été représentés au sein du parlement. C'est notamment le cas des «progressistes», du parti des principes Metaxas», ainsi que du «parti des populistes-sociaux».

Le règlement interne de la Chambre considère, comme chefs des partis politiques:

- 1) Les députés qui sont suivis par dix autres,
- 2) Ceux qui ont été reconnus comme tels au cours de la législature précédente,
- 3) Les ex-présidents du gouvernement, même s'ils sont suivis par moins de dix députés.

Chapitre Cinquième

LES ATTRIBUTIONS DU PARLEMENT

«Le parlement peut tout faire, sauf changer une femme en homme et un homme en femme.»

De Lolme, *Fourth Institute*, page 36.

Section I. Bicaméralisme — Monocaméralisme.

«Un corps législatif divisé en deux Chambres, disait jadis Franklin, c'est une charette tirée par un cheval devant et par un cheval derrière, en sens opposé.»

Story, *Commentaires*, 527.

Sous-section I : Généralités.

Le bicaméralisme est un système dans lequel le pouvoir législatif du pays est exercé par deux corps. Il peut avoir trois origines différentes, selon la structure du pays:

I.— Il y a le bicaméralisme des Etats fédéralifs qui, à notre avis, se justifie pleinement, car il permet la représentation des deux éléments composant le pays, c'est-à-dire du peuple et des Etats membres.

II.— Il y a le bicaméralisme aristocratique: on le rencontre dans les Etats unitaires du type «monarchie autoritaire» qui évoluent vers la démocratie. Dans ce cas, la Chambre des représentants du peuple est doublée d'une deuxième Chambre dont les membres sont désignés en fonction de leur fortune, de leurs capacités ou de leur titre de noblesse.

III.— Il y a encore le bicaméralisme des Etats unitaires, dans lesquels, selon Montesquieu, «le corps législatif étant composé de

deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher». ¹

Le monocalamérisme confie le pouvoir législatif à une seule Chambre qui est toujours la Chambre des représentants du peuple.

Nous allons examiner maintenant les arguments de la doctrine, s'agissant de l'application des deux systèmes dans les États unitaires.

Les éléments favorables au bicamérisme se résument dans les points suivants:

1) L'une des deux Chambres est contrôlée par l'autre. La décision de la première est en réalité la décision de la majorité, et la seconde ne laisse pas cette majorité libre et souveraine. L'on craint en effet qu'avec le suffrage universel, «le nombre, le nombre seul décide à lui seul les destinées du pays», comme disait le Duc de Broglie. ²

On redoute un mauvais usage du pouvoir si la machine législative est abandonnée dans les mains d'une seule Chambre. «Le meilleur moyen d'affaiblir le pouvoir apparut être le diviser», écrivait Giraud. ³ Pour compléter cette opinion, citons Montesquieu, qui prétend que la puissance législative doit être divisée en deux: un corps pour l'aristocratie héréditaire (Sénat) à tendance conservatrice, et un corps populaire (Chambre des représentants). Ainsi chaque pouvoir limite l'autre.

2) L'une des Chambres peut jouer le rôle de médiateur en cas de conflit entre le Chef d'État et l'autre Chambre.

3) Du point de vue technique, une loi qui est étudiée et discutée par deux corps distincts, semble être mieux élaborée que celle qui est examinée par une seule Chambre.

Les adversaires du bicamérisme invoquent les arguments suivants: 1) Duguit ⁴ estime que la volonté de la Nation est une et indivisible. Par conséquent, elle ne peut être représentée par deux organes différents. «Le souverain est une chose une et simple, puisque c'est la collection de tous sans en excepter un seul; donc le pouvoir législatif est un et simple, le souverain ne peut pas être divisé, car il n'y a pas plus deux ou trois ou quatre

(1) *Op. cit.*, I, XI, chap. VI.

(2) Cité par Giraud, *Op. cit.*, page 93.

(3) *Op. cit.*, page 96.

(4) *Op. cit.*, II, page 555.

législatifs qu'il n'y a deux ou trois ou quatre souverains», a déclaré M. Rabaud-Saint-Etienne.⁵

2) Si les deux Chambres ont le même mode de recrutement, alors l'une sera inutile.

3) Le double examen d'une loi est à l'origine des défauts de la machine législative contemporaine: le faible rendement et la lenteur. Ce double examen est superflu si l'on pense que la Chambre délibère plus d'une fois sur chaque projet de loi.

On ne peut pas soutenir que la division du pouvoir législatif entraîne une division de la volonté nationale; dans ce cas là, on pourrait dire alors que la volonté nationale se divise en autant de partis que de députés.

Mais nous trouvons bien pertinent l'argument concernant le mode de recrutement. Nous ne voyons pas la raison d'être de la deuxième Chambre qui sera recrutée de la même façon que la première.

Pour conclure, disons que les principales caractéristiques du bicaméralisme sont les suivantes:

- a) La différence de recrutement des deux Chambres,
- b) L'égalité des attributions,
- c) Les délibérations séparées.

Il faut toujours tenir compte de ces trois conditions si l'on ne veut pas une seule Chambre subdivisée en deux sections.

En faveur du monacaméralisme, on a invoqué les arguments inverses et surtout le principe de J.-J. Rousseau, d'après lequel la loi représente la volonté du peuple, laquelle est indivisible.

Mais le pouvoir législatif peut être divisée en deux, trois, quatre Chambres — ainsi que le prévoyait, avant la loi organique du 22 juin 1866, l'ancienne Constitution suédoise de 1809 — sans que la volonté nationale soit divisée. La volonté nationale sera exprimée seulement quand les deux, trois ou quatre Chambres tomberont d'accord.

Giraud a soutenu l'idée que dans des Etats tels que la Grèce, qui ont un «Conseil juridique de l'Etat», dont la mission est de contrôler les projets de lois avant qu'ils ne soient présentés à la Chambre, la Chambre haute n'a aucune raison d'être, étant donné que le contrôle de la loi est assuré par un autre organe. Mais cet organe n'étant pas composé de représentants du peuple,

(5) Archives parlementaires françaises, 1ère série, VIII, page 569.

la question se pose de savoir si la Chambre haute, composée d'aristocrates (aristocrates d'esprit ou de fortune), représente le peuple. Nous nous permettons de le contester. Giraud demande, en ce qui concerne la France, que soit institué, en dehors de toute préoccupation politique, «un Conseil législatif, composé de juristes choisis parmi l'élite de l'intelligence et du savoir». ⁶

A la fin du siècle passé et au début du XXème, le problème du nombre de Chambres a été résolu d'une manière absolue au profit du bicaméralisme. Villey ⁷ écrivait: «que le pouvoir législatif doit être exercé par deux Chambres, c'est ce qui n'est plus aujourd'hui contesté par personne: l'expérience l'a prononcé d'une manière définitive». Mais après la deuxième guerre mondiale, les Etats ont plutôt opté pour le monocaméralisme.

L'Angleterre nous offre le véritable exemple du bicaméralisme. Nous sommes en présence d'une Chambre composée des représentants du peuple et d'une autre composée de l'aristocratie.

La Chambre des Communes l'emporte sur la Chambre des Lords parce qu'elle est issue du peuple. Jusqu'en 1911, les deux Chambres avaient les mêmes prérogatives, mais dès le «Parliament Act» de 1911, les pouvoirs de la Chambre aristocratique ont constamment diminué, surtout en matière des finances.

Par sa composition, la Chambre haute ⁸ est devenue un organe d'opposition systématique à tout gouvernement non conservateur et à tout projet de réformes.

Le «Parliament Act» de 1949 n'a modifié les pouvoirs de la Chambre des Lords que sur le délai pendant lequel celle-ci pouvait empêcher le vote d'un texte. D'autre part, à partir de 1932, le gouvernement n'est plus responsable devant la Chambre des Lords.

Cadart ⁹ remarque que, dès qu'un gouvernement conservateur obtient la majorité à la Chambre basse, le bicaméralisme anglais perd son aspect politique et devient un monocaméralisme technique, car la Chambre haute n'a plus que le rôle de

(6) *Op. cit.*, page 213.

(7) *Les vices de la Constitution Française*, 1918, page 79.

(8) En 1936, par exemple, elle comprenait 713 pairs héréditaires, 7 lords à vie «Lords of Appeal in Ordinary», et 26 lords prélats de l'Eglise Anglicane. Renseignements pris chez Jennings, *Op. cit.*, page 370.

(9) *Le Parliament Act* de 1949, page 701.

reviser des textes législatifs, elle n'use pas de son droit de veto temporaire. «Aujourd'hui, la Chambre des Lords est un anachronisme plein de dignité», dit avec raison Mathiot.¹⁰

En France, avant qu'il ne soit remplacé par le Conseil de la République, le Sénat n'était pas placé sur le même pied que la Chambre des représentants du peuple. Il était issu d'élections indirectes et son contact avec la nation était moins intime.¹¹

Il en est de même du Conseil de la République. En réalité, ce Conseil n'est qu'une Chambre de réflexion. Il examine «pour avis» les projets et propositions de lois votés en première lecture par l'Assemblée nationale; le président de l'assemblée les transmet à son collègue du Conseil de la République. En cas de désaccord, l'assemblée procède à une deuxième lecture et vote définitivement sur le projet. L'avis du Conseil de la République doit être donné, au plus tard, dans les deux mois qui suivent la transmission par l'Assemblée Nationale. Ce délai peut être encore réduit pour la discussion du budget¹² ou des textes soumis à la procédure d'urgence.¹³

(10) *Op. cit.*, page 245.

(11) Redslob, *Op. cit.*, page 230.

(12) Prelot, *Droit parlementaire français*, fasc. III, page 249.

(13) Pour compléter l'étude de cette sous-section, nous croyons utile de dresser une liste des Etats avec leur système respectif:

Etats à système unicaméral: * **

Albanie (4), Allemagne orientale (4), Andorre (4), Arabie séoudite (ND), Biélorussie (4), Bulgarie (4), Chine (3), Corée (4), Costa Rica (4), Espagne (ND), Finlande (2), Grèce (4), Guatemala (4), Honduras (6), Hongrie (4), Israël (4), Liban (ND), Lichtenstein (4), Luxembourg (6), Monaco (4), Panama (4), Paraguay (5), Pologne (5), Portugal (4), Roumanie (4), Salvador (1), San Marino (6), Sarre (5), Syrie (4), Tchécoslovaquie (6), Turquie (4), Ukraine (4), Yémen (ND).

Etats à système bicaméral: ** ***

Afghanistan (3-ND), Afrique du Sud (5-10), Allemagne occidentale (4-ND), Angleterre (5-à vie), Argentine (6-6), Australie (3-8), Autriche (4-ND), Belgique (4-4), Birmanie (4-4), Bolivie (4-6), Brésil (4-8), Canada (5-à vie), Ceylan (5-6), Chili (4-8), Colombie (2-4), Cuba (4-4), Danemark (4-8), Egypte (5-10), Equateur (2-4), Etats-Unis (2-6), Ethiopie (ND-ND), France (5-6), Haïti (4-6), Indes (5-6), Indonésie (ND-ND), Islande (4-4), Nouvelle-Zélande (3-7), Japon (4-6), Libéria (4-6), Lybie (4-8), Mexique (3-6), Mongolie (3-3), Népal (ND-ND), Nicaragua (6-6), Norvège (4-4), Pays-Bas (4-6), Pérou (6-6), Philippines (4-6), République

Sous-section II : En Grèce.

La Grèce, comme nous l'avons déjà vu dans le premier chapitre de ce travail, a rarement utilisé le système bicaméral. Le monocaméralisme répond mieux à la réalité de ce pays: la noblesse est abolie, les aristocrates de fortune ne jouent aucun rôle particulier, et enfin le clergé, malgré son influence, n'a pas l'électorat ni l'éligibilité.

Le général Metaxas, premier ministre de la Grèce de la période 1936 à 1941, dans un projet de nouvelle Constitution,¹⁴ prévoyait l'institution de trois corps distincts pour les représentants du peuple:

1) Le corps législatif proprement dit, composé de 80 députés auxquels, en vue d'éliminer le favoritisme, on enlèverait le droit d'initiative.

2) Le corps exécutif, composé de 60 députés: il contrôle toute l'Administration, exception faite du pouvoir judiciaire.

3) Le corps juridique, composé de 40 députés, qui peuvent être des non juristes: il contrôle le pouvoir judiciaire et peut même annuler les arrêts rendus par le Tribunal suprême.

Les membres de ces trois corps seraient élus par un vote universel et direct. La même personne ne pourrait faire partie de plus d'un corps. Les députés ne bénéficieraient d'aucune immunité et d'aucune indemnité, sauf quand les séances des Chambres les contraindraient à se déplacer loin de leur domicile. Autrement dit, les députés habitant la région de la capitale ne recevraient aucune indemnité.

Dominicaine (5-5), Suède (4-8), Suisse (4-ND), Thaïlande (4-6), Transjordanie (4-8), URSS (4-4), Uruguay (4-4), Vénézuéla (5-5), Yougoslavie (4-4).

* Les chiffres entre parenthèses indiquent en année la durée de la législature.

** Les lettres ND signifient que la durée de la législature n'est pas déterminée.

*** Le premier chiffre entre parenthèse indique la durée de la législature de la Chambre basse et le second celui de la Chambre haute.

(14) *To politevma*, Athènes 1945.

Ce projet fut controversé et ne cesse d'être vivement critiqué de nos jours.

Section II. Elaboration des Lois. — Ratification des Conventions et Traités Internationaux.

«Le programme parlementaire est la dernière des activités d'une nation. L'œuvre la plus importante et qui reste est faite en dehors».

Gandhi, revue *Haryan*, 25.1.1942.

Sous-section I : Généralités.

Le pouvoir suprême de légiférer appartient exclusivement au parlement. Mais certaines normes générales peuvent être édictées par d'autres autorités: les autorités administratives, par exemple, rédigent les règlements, mais le font dans un domaine défini par la loi.

Les normes générales qui ont une importance vitale pour la vie d'un pays et qui forment les principes constitutionnels fondamentaux ne peuvent être abrogées ou modifiées sans décision expresse du parlement. Dans cette catégorie, nous trouvons, par exemple, les restrictions concernant les libertés individuelles; le principe «nulla poena sine lege» ainsi que les lois concernant l'armistice, la déclaration d'état de siège, la déclaration de guerre, la ratification des traités diplomatiques, les emprunts d'Etat.

Le parlement représente le pouvoir législatif souverain. Mais il ne peut pas faire un acte contraire aux principes généraux de la morale ou du droit international. Comme ces principes évoluent constamment, il arrive qu'un parlement prenne une décision qu'un autre a jugé contraire à la morale, trois cents ans plus tôt. En effet, l'autorité législative ne peut être limitée par des dispositions votées par ses prédécesseurs.¹⁵

Le parlement, excepté les règlements émanant des autorités administratives, n'a aucun pouvoir législatif concurrent. En effet:

- 1) Le rôle des électeurs s'arrête à l'élection des députés et,

(15) Dicey, *Op. cit.*, page 58.

dans certains pays, à l'initiative législative. Les électeurs ne participent pas à l'élaboration des lois.

2) Le pouvoir du Chef d'Etat de convoquer et de dissoudre la Chambre s'exerce à l'aide de proclamations ou d'ordonnances.

3) Le parlement est souverain en ce qui touche ses affaires propres. Il peut par exemple juger comme un tribunal ses propres membres, décider qu'un acte aura un effet rétroactif à partir de la session durant laquelle le projet a été déposé par le gouvernement à la Chambre.¹⁶ Il vote souverainement son propre budget.

4) Le parlement est omnipotent en ce qui concerne les droits publics. Quid pour les droits privés garantis par l'Etat? De Lolme¹⁷ insiste sur le droit qu'a le parlement de s'immiscer dans les affaires privées aussi. Et le parlement ne le fait pas seulement lorsque l'intérêt public est en jeu, mais comme Dicey le remarque,¹⁸ «aujourd'hui, cette ingérence est devenue une chose si naturelle qu'on la remarque rarement; peu de personnes réfléchissent que cette immixtion est un signe de suprématie du parlement».

En Angleterre, le principe de la souveraineté du parlement constitue le caractère dominant des institutions politiques anglaises. Aucun pouvoir ne peut s'opposer à la souveraineté législative du parlement. «En Angleterre, écrit Tocqueville,¹⁹ on reconnaît au parlement le droit de modifier la Constitution. En Angleterre, la Constitution peut donc changer sans cesse, ou plutôt elle n'existe point. Le parlement, en même temps qu'il est corps législatif, est corps constituant». Et Jennings²⁰ ajoute «Parliament can do everything that is not naturally impossible».

Dicey est d'avis²¹ que cette suprématie de la loi en Angleterre ne doit pas être contestée, car tout pouvoir de l'exécutif anglais fait l'objet d'un «Parliament Act».

En France, l'initiative des lois appartient au président du Conseil et aux Chambres, ainsi que pour son domaine propre, à

(16) C'est le cas, par exemple, du *Parliament Act* anglais de 1949, auquel la Chambre des Communes a donné un effet rétroactif de plus de 2 ans.

(17) Ibid.

(18) *Op. cit.*, page 44.

(19) *Oeuvres complètes*, I, Paris 1951, page 166 sv.

(20) *Op. cit.*, page 1.

(21) *Op. cit.*, page 311.

l'Assemblée de l'Union française. C'est donc le régime de l'initiative partagée.²² Aujourd'hui, écrit Blamont,²³ «l'initiative parlementaire produit autant de textes que l'initiative gouvernementale».

Une autre matière exclusivement réservée au parlement par les Constitutions des différents pays, c'est la ratification des conventions et des traités internationaux.

Le gouvernement est libre de faire des négociations diplomatiques, de conclure des traités. Mais un traité conclu est sans valeur s'il n'est pas ratifié ensuite par les représentants du peuple. C'est la ratification qui fait que le traité déploie ses effets. Mais le droit d'approbation réservé au parlement ne lui confère pas celui de tracer à l'avance les bases selon lesquelles le gouvernement devra négocier. Ce dernier reste parfaitement libre.

Aux Etats-Unis, les traités ne peuvent être conclus par le Chef d'Etat que sur l'avis et avec le consentement du Sénat.⁴² Il en est de même en Suisse, où l'Assemblée fédérale doit donner son approbation pour les traités et les alliances de la Confédération à conclure avec les Etats Etrangers, ainsi que pour les traités intercantonaux et ceux conclus par le canton avec les Etats Etrangers.²⁵

Sous-section II : En Grèce.

La Constitution hellénique reconnaît au parlement un pouvoir quasi total; mais, en réalité, ce pouvoir est bien limité. La Constitution du pays étant écrite, la Chambre ne jouit pas de la liberté illimitée anglaise. Le rôle du parlement est exactement délimité par la Constitution.

D'autre part, il ne faut pas oublier l'existence du «Conseil d'Etat». Celui-ci fonctionne en Grèce depuis 1929; il jouit des compétences suivantes énumérées à l'article 83 de la Constitution:

- 1) L'élaboration des règlements d'administration publique;
- 2) Le jugement, en premier et dernier ressort, de conflits administratifs, c'est-à-dire qu'il connaît automatiquement de tous les procès relevant de la juridiction administrative, et qui

(22) Prelot, *Op. cit.*, fasc. III, page 203.

(23) Préface au livre de Lidderdale, *Op. cit.*, page XVII.

(24) article 2, section 2, No. 2. de la Constitution.

(25) article 85, lettre 5, de la Constitution.

n'ont pas été attribués par un texte de loi à tel ou tel autre tribunal administratif.

3) L'annulation des actes des autorités administratives qui lui sont soumis par voie de recours pour excès de pouvoir ou violation des lois.

5) L'annulation des décisions du pouvoir législatif manifestement contraires à la Constitution du pays.

Section III. Vote de confiance au Gouvernement — Le contrôle de la gestion des Ministres.

«Gouvernement représentatif signifie que la nation toute entière, ou au moins une portion nombreuse de la nation exerce par l'entremise de députés qu'elle nomme périodiquement le pouvoir du contrôle suprême.»

Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, page 112.

Sous-section I: Généralités.

En théorie, mais en pratique aussi, le régime parlementaire se fonde sur le principe que le gouvernement doit être solennellement investi de la confiance du parlement. C'est l'attribution essentielle du corps législatif.

Duguit²⁶ nous dit que ce principe a pris naissance en Angleterre. En effet, pendant le XVIIIème siècle, le parlement, sans attendre que le roi demande la démission de ses ministres, a contraint le gouvernement de Lord North à se retirer parce qu'il ne jouissait pas de la confiance de la Chambre. Le rôle principal des Chambres anglaises consiste donc à accorder leur confiance au gouvernement, en même temps qu'elles exercent l'initiative législative. Comme le dit Laski²⁷ «le gouvernement n'est rien d'autre qu'un comité de la Chambre».

En France, c'est seulement vers le milieu du XIXème siècle qu'on a commencé à accepter le principe du vote de confiance de la Chambre en faveur du gouvernement. Thiers écrivait au «National» du 3 janvier 1830: «le Roi règne; les ministres gou-

(26) *Op. cit.*, II, page 649 sv.

(27) *Op. cit.*, page 97.

vernent, les Chambres jugent. Dès que le mal gouverner commence, le Roi ou les Chambres renversent le ministère qui gouverne mal et les Chambres offrent leur majorité comme liste de candidats».

Sous le régime de la III^{ème} République, on pensait que l'instabilité ministérielle était due en grande partie à la facilité avec laquelle la question de confiance était posée: les ministres et le gouvernement posaient la question de confiance, non pas pour vérifier l'existence d'une majorité qui leur était favorable, mais pour amener la Chambre à se prononcer sur une disposition législative proposée par eux. Pour éviter alors une crise ministérielle, la majorité votait la proposition gouvernementale. C'est pour remédier à cet état de choses qu'on a introduit dans la Constitution de 1946 l'article 49 qui prévoit: «la question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des Ministres; elle ne peut l'être que par le président du Conseil».

En ce qui concerne la procédure appliquée en France, le vote sur une question de confiance ne peut intervenir qu'un jour franc après sa présentation devant l'assemblée. La continuation des travaux parlementaires peut se poursuivre dans d'autres domaines, dans l'intervalle allant du jour de la demande jusqu'à celui de la votation; car on ne peut pas neutraliser complètement l'activité législative. Le vote a lieu d'habitude au scrutin public.²⁸

En général, le parlement d'un pays peut contrôler à n'importe quel moment l'activité des ministres, et s'il le juge nécessaire, sanctionner leur responsabilité politique, pénale et civile.

Un membre de la Chambre peut interroger un ministre sur un sujet déterminé au moyen d'une question. Si le ministre refuse de répondre, le député peut recourir à un autre moyen plus efficace, en transformant sa question en une interpellation.

La différence essentielle entre la question et l'interpellation réside dans le fait que la sanction de la seconde est le vote de l'ordre du jour. L'interpellation s'exerce à l'égard de n'importe quel acte gouvernemental tombant dans le domaine constitu-

(28) Solal-Celigny J., *La question de confiance sous la IV^{ème} République*, page 725.

tionnel. S'agissant du contrôle parlementaire, Duguit²⁹ n'admet pas qu'on puisse interpellier sur un acte de l'autorité judiciaire. Mais il semble que l'interpellation est possible si cet acte a soulevé un grand mécontentement dans l'opinion publique.

En général, le député adresse l'interpellation au président de la Chambre, qui la communique au ministre visé; ils fixent ensuite en commun le jour de la discussion.

Les ministres n'ont pas le droit d'empêcher l'assemblée de mettre des interpellations à son ordre du jour; mais étant donné qu'ils ont le droit de prendre la parole à n'importe quel moment de la séance parlementaire, les ministres peuvent s'expliquer avant l'interpellant et, si la Chambre est convaincue, elle peut décider de ne pas examiner l'interpellation.

Nous ne sommes pas d'accord avec Pierre,³⁰ qui prétend qu'un ministre, en se basant sur le principe de la séparation des pouvoirs, peut refuser de répondre à une question concernant le contentieux administratif. Il semble que l'administration est soumise au ministre et que ce dernier ne peut prétendre ignorer ce que fait l'administration.

En France, les ministres doivent se retirer quand ils n'ont plus la confiance du parlement. Mais si le contrôle s'étend à la politique générale du gouvernement, le cabinet tout entier est solidairement responsable.³¹ Le fait de savoir dans quel cas la Chambre désapprouve le gouvernement tout entier ou un ministre seulement, s'apprécie suivant les circonstances. Parfois, c'est au Chef d'Etat qu'incombe cet examen.

Dans le parlement français et sous le régime antérieur à la III^{ème} République, la discussion des interpellations sur la politique étrangère suivie par le gouvernement pouvait s'ajourner indéfiniment, tandis que celle concernant la politique intérieure ne pouvait pas être renvoyée.³² Ce n'est plus le cas aujourd'hui; et la résolution du 17 octobre 1950 réaffirme le principe selon lequel les interpellations relatives à la politique extérieure bénéficient aussi d'une clause d'urgence.

La Constitution de Weimar d'août 1919 prévoyait à son arti-

(29) *Op. cit.*, IV, page 384.

(30) *Op. cit.*, page 702.

(31) Redslob, *Le régime parlementaire*, page 198 sv.

(32) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 385.

cle 25 que la responsabilité des ministres était individuelle. Il n'y avait pas de responsabilité politique solidaire. Ce système paraît le meilleur; car il donne une plus grande indépendance au ministre, qui devra compter sur sa personne et non plus sur l'esprit de solidarité de ses collègues.

En Angleterre, les députés, lors de la discussion des griefs, critiquent la politique du gouvernement et celle de ses ministres. Cette critique est, d'après Laski,³³ la «meilleure méthode pour maintenir l'administration attentive».

Les ministres anglais peuvent conserver leur poste tant qu'ils possèdent la confiance du parlement, et le gouvernement reste en fonction même quand il est battu lors d'un conflit d'ordre secondaire. Mais lorsqu'il est désavoué «on very crucial matters», il doit céder sa place à l'opposition.³⁴

Sous-section II : En Grèce.

Depuis l'origine du système parlementaire, on a admis que le gouvernement devait avoir la confiance du parlement. C'était la raison d'être de la Chambre. Ce principe fut confirmé par l'article 78 de la Constitution.

En 1933, le parlement fut dissous par le gouvernement Venizelos, avant que celui-ci ait obtenu la confiance de la Chambre et se soit présenté à elle. Certains partis politiques et quelques professeurs de droit constitutionnel, notamment M. Svolos, ont jugé cette manière d'agir du gouvernement anti-constitutionnelle, et cela en vertu de l'article 89 de la Constitution de 1927, rédigé comme suit: «le gouvernement doit avoir la confiance du parlement. Dès qu'il se constitue, il doit se présenter au parlement et demander le vote de confiance. Si le parlement est en vacances, il doit être convoqué dans un délai de 15 jours pour s'exprimer sur le gouvernement».

Les partisans de cette interprétation de l'article 89 prétendaient que la présentation obligatoire à la Chambre et le vote de confiance étaient le symbole de l'élection du gouvernement par la Chambre et que, sans cette présentation, le gouvernement

(33) *Op. cit.*, page 100.

(34) May-Holland, *The Constitutional history of England*, 1912, III, page 19.

n'existait pas et ne pouvait pas, par conséquent, dissoudre la Chambre. Le gouvernement devait donc se présenter à la Chambre; c'est après seulement que la confiance lui eut été refusée qu'il pouvait dissoudre la Chambre.

L'article 89 de la Constitution a cependant été différemment interprété par le président Venizelos: le gouvernement devait se présenter à la Chambre et demander un vote de confiance seulement dans le cas où il voulait collaborer avec elle. Dans le cas contraire, le gouvernement n'avait aucune obligation de se présenter à la Chambre.

Mais la Grèce de cette époque était une république et vivait sous le système bicaméral. C'est pourquoi Venizelos ajoutait que la Constitution donnait, comme dans le cas de vacances, un délai de 15 jours au gouvernement pour convoquer la Chambre basse. Dans cet intervalle, le président de la République, concurremment avec le Sénat, pouvait dissoudre le parlement et de facto celui-ci ne pouvait pas se présenter devant la Chambre.

Nous pensons que le point de vue de Venizelos est erroné et qu'il l'a soutenu pour justifier la constitutionnalité de la dissolution provoquée par son gouvernement. En effet, l'argument tiré du délai de 15 jours est sans valeur, car ce délai n'était prévu que pour la convocation de la Chambre.

M. Vezanis, dans un article,³⁵ aboutit à une conclusion opposée à la nôtre en prétendant que la Constitution permet les deux interprétations présentées. Mais il ne se prononce en faveur d'aucune d'elles.

En Grèce, le Chef d'Etat choisit toujours ses ministres dans la majorité, et tout affaiblissement de cette majorité se traduit par une crise ministérielle.

En ce qui concerne les interpellations, celles-ci dès leur dépôt, se discutent rapidement, au cours de journées spécialement destinées à cet effet. Si le gouvernement se déclare solidairement responsable avec le ministre contrôlé, et si le député interpellant n'est pas satisfait des explications fournies, l'interpellation peut être transformée en une motion de blâme contre le gouvernement. Ce dernier doit alors demander que la Chambre lui accorde un vote de confiance.³⁶

(35) *La confiance accordée par le parlement*, page 195 ss.

(36) articles 51, 52 et 53 du règlement intérieur du parlement.

La Chambre peut, d'autre part, demander au gouvernement la communication des pièces nécessaires au contrôle des ministres. Quant au gouvernement, il jouit d'un pouvoir discrétionnaire, et il a, sous sa propre responsabilité, la faculté de refuser la communication demandée.

Section IV. Autres Attributions.

«De minimis non curat praetor».

Sous-section I: Généralités.

La Chambre, en tant que représentant de la volonté nationale, doit avoir certaines attributions, surtout de contrôle, pour freiner l'activité du pouvoir exécutif et pour manifester la volonté populaire. Il ne faut pas oublier que, dans une démocratie, tout pouvoir émane du peuple et que tout acte se fait, en principe, au nom du peuple.

A côté d'attributions essentielles, le parlement se voit chargé des fonctions suivantes:

1) Attributions financières.

Les gouvernements cherchent toujours à obtenir le plus d'impôts possibles pour équilibrer le budget de l'Etat. Le parlement seul est en mesure de protéger les contribuables contre les exagérations financières du gouvernement. Duguît³⁷ dit que le contrôle financier exercé par le parlement existe depuis longtemps, car «il a été affirmé aux Etats de Paris de 1355 et 1356».

La plupart des Constitutions prévoient qu'un impôt ne peut être exigé sans une décision préalable du parlement. L'autorisation du parlement est indispensable pour l'ouverture des crédits et pour les arrêtés qui autorisent le gouvernement à contracter un emprunt. D'autre part, le parlement vote le budget annuel, qui, en dernière analyse, prévoit la mode d'utilisation des impôts perçus par le peuple.

Le vote du budget a une telle importance que Duguît n'a hésité à l'incorporer dans la définition qu'il a donnée du parlement.³⁸

(37) *Op. cit.*, IV, page 416.

(38) Voir l'introduction de ce travail.

D'après la théorie française,³⁹ le budget est une autorisation temporaire et une prévision. Autorisation temporaire en ce sens que l'impôt ne peut être perçu que s'il est inscrit au budget; prévision en ce sens que les recettes et les dépenses de l'année suivante sont fixées d'avance. Par contre, la théorie allemande d'avant la première guerre mondiale considérait le budget comme une simple prévision.⁴⁰ Le rôle contemporain du budget se rapproche davantage, à notre avis, de la théorie française.

Le parlement ne peut utiliser le budget comme prétexte pour supprimer une institution, c'est-à-dire qu'il ne peut pas supprimer une institution en refusant de voter la dépense nécessaire à son existence.

Le budget doit être voté annuellement. C'est un principe constitutionnel de caractère impératif.

2) Attributions de contrôle.

Le parlement a le droit de nommer une commission spéciale, composée de députés non ministres, pour enquêter au sujet de l'activité du gouvernement ou d'un service public. C'est un droit qui dérive du principe en vertu duquel la Chambre doit être documentée sur toutes les questions sur lesquelles elle est appelée à statuer.

La Chambre ne peut accorder à une commission d'enquête plus de droits qu'elle n'en a elle-même, et la commission ne peut dépasser la compétence qui lui a été attribuée par la Chambre.

En ce qui concerne les témoignages, les fonctionnaires de l'Etat sont en général, obligés — sous peine d'encourir des sanctions disciplinaires — de comparaître devant la commission d'enquête. Les simples particuliers jouissent au contraire de la faculté de refuser la comparution. Les députés ne peuvent invoquer leur immunité et doivent se présenter comme témoins; sinon aucun membre de la Chambre ne pourrait être cité.⁴¹

Le principe de la séparation des pouvoirs devrait empêcher les parlements d'ouvrir une enquête judiciaire. Mais si certains de leurs membres sont mêlés à une affaire, les parlements, concurremment avec l'action judiciaire, peuvent ordonner une enquête et examiner les faits relevés par l'enquête judiciaire; mais

(39) Duguít, *Op. cit.*, IV, page 433.

(40) Redslob, *Op. cit.*, page 307.

ils sont tenus d'attendre le jugement du pouvoir judiciaire pour se prononcer.

En ce qui concerne les rapports entre la commission d'enquête parlementaire et la fin de la session du parlement, la Constitution de certains Etats (Pays-Bas, Grèce) ordonne que les enquêtes ne soient pas suspendues par la clôture de la session; d'autres Constitutions (France, Belgique) prévoient le contraire; «à moins que la Chambre n'en décide autrement», dit, à ce sujet, l'article 13 de la loi belge du 3 mai 1880. Nous nous rattachons au premier système, tout en proposant que la commission se prononce le plus rapidement possible.

La pratique des commissions d'enquête parlementaire a été instituée en France depuis 1830.⁴² En Angleterre, on connaissait, dès l'origine, ce système. Halam⁴³ le fait remonter à 1689. En Belgique et aux Pays-Bas, ce droit a été réglementé par des lois spéciales.⁴⁴

3) Attributions juridictionnelles.

Dans presque tous les pays, la Chambre et le Sénat (dans le cas du système bicaméral) ont le droit de mettre en accusation le président de la République et les ministres.

Mais la Chambre peut-elle examiner, à titre d'instance suprême, une décision de l'autorité judiciaire? Nous nous rallions plutôt à une réponse négative.

Le principe de la séparation des pouvoirs de Montesquieu interdit aussi cette immixtion, car toutes les autorités sont indépendantes et souveraines dans leurs domaines.

En Suisse, l'Assemblée fédérale est juge unique des «conflits de compétence entre autorités fédérales».⁴⁵

4) Attributions en matière de paix et de guerre.

Le droit de la paix et de la guerre appartient sans doute à la nation. Mais pour certains, la nation exerce ce droit par l'intermédiaire du corps législatif; pour d'autres, ce pouvoir est attribué au Chef d'Etat.

Ce droit, dans les Etats fédératifs (Suisse et Etats-Unis)

(41) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 396.

(42) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 391.

(43) *History of England*, II, page 143.

(44) Loi belge du 3 mai 1880, loi néerlandaise du 5 août 1850.

(45) article 85, No. 12 de la Constitution.

relève de la compétence de l'Assemblée fédérale.⁴⁶ L'Angleterre a conféré ce droit à son roi, mais la Chambre des Communes a obtenu, sous Georges III, la cessation de la guerre d'Amérique, contrairement à la volonté du roi.⁴⁷ La Constitution française de 1946, à l'article 7, prévoit que la «guerre ne peut être déclarée sans un vote de l'assemblée nationale et l'avis préalable du Conseil de la République».

5) Il faudrait mentionner, pour finir, les droits de g r â c e et d' a m n i s t i e.

Certaines législations dotent encore le parlement d'attributions spéciales. Tel est le cas en France, où l'Assemblée nationale en collaboration avec le Conseil de la République, joue le rôle de Constituante.⁴⁸

Sous-section II : En Grèce.

Les articles 59, 60 et 61 de la Constitution grecque prévoient que tout impôt, dépense, appointements, pension, allocations ou indemnité, doit être nécessairement justifié par une décision préalable du parlement.

L'acte constitutionnel No.2 des 28 et 29 octobre 1945 interdit à la Chambre de faire des propositions «concernant une augmentation des dépenses au budget pour traitements, pension ou, d'une manière générale, au bénéfice d'une personne». Les propositions émanent de l'exécutif pour éviter le favoritisme.

La Grèce a donné à son roi le droit de déclarer la guerre, de conclure les traités de paix. Mais le Chef d'Etat doit communiquer ses décisions, ainsi que les traités d'alliance et ceux concernant les relations commerciales, à la Chambre avec toutes les explications nécessaires «dès que l'intérêt et la sécurité de l'Etat le permettent».⁴⁹

C'est le roi aussi qui a le droit de grâce et d'amnistie,⁵⁰ mais

(46) article 85, No. 6 de la Constitution suisse et l'article 1, section 8, No. 11 de la Constitution américaine.

(47) Erskine May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, I, page 542.

(48) Duverger, *Op. cit.*, page 497 ss.

(49) article 32 de la Constitution.

(50) article 39 de la Constitution.

sous la responsabilité de ses ministres. Ces derniers sont plus ou moins liés par les vœux formulés par la Chambre. Le roi a également, selon le même article de la Constitution, le droit de modifier les peines infligées par le pouvoir judiciaire, mais il n'a pratiquement guère exercé ce droit.

Chapitre Sixième

LES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

«Les immunités sanctionnent pratiquement l'indépendance et la liberté d'un parlement dans l'accomplissement de sa mission. Elles s'identifient en quelque sorte avec le droit de la nation, de manifester sa volonté par l'organe de ses mandataires.»

Deschamps.

Section I. Généralités.

Les immunités parlementaires ont été, en même temps que le système parlementaire, instituées plutôt dans l'intérêt public que dans l'intérêt privé des représentants du peuple.¹ Les Constitutions ont prévu, pour assurer l'indépendance et la liberté des membres du parlement, qu'un député ne peut être ni poursuivi ni recherché pour une opinion ou pour des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Duguitt² et Esmein³ soutiennent avec raison qu'il ne s'agit ici ni d'immunités au sens figuré, ni de droits dont peuvent se prévaloir les membres du parlement, mais seulement de règles de droit objectif qui visent à protéger l'indépendance du député. La doctrine hellénique⁴ envisage les immunités de la même façon.

Duguitt⁵ soutient que ces immunités ne s'étendent pas aux

(1) En Angleterre, les immunités parlementaires furent déjà reconnues par le *Bill of rights* de 1688, article 9: «La liberté de parole et de débat au parlement ne pourra pas être attaquée ni mise en questions devant le tribunal ou en tout autre lieu que le parlement lui-même».

(2) *Op. cit.*, IV, page 213.

(3) *Op. cit.*, II, page 418.

(4) Saripolos, *Droit constitutionnel*, I, page 402.

(5) *Op. cit.*, IV, page 209 ss.

personnes qui, sans avoir la qualité de député, participent d'une façon quelconque à la vie parlementaire. Sont visés par là les ministres non députés et les «signataires de pétitions adressées aux Chambres et rendues publiques par les journaux officiels ou autres».

Il semble toutefois que l'indépendance d'un ministre non député doit être aussi bien — pour ne pas dire mieux — protégée que celle d'un ministre député.

Si un ministre extraparlamentaire ne jouissait pas des immunités, il serait laissé à la merci de ses adversaires politiques. On pourrait nous répondre qu'un député doit être protégé dans l'exercice de ses fonctions contre l'intervention du pouvoir exécutif et que, par conséquent, la question ne se pose pas pour un membre du gouvernement, même s'il n'est pas député. Cette objection paraît discutable, car elle évoque la possibilité d'une éventuelle oppression gouvernementale tout en négligeant celle des partis politiques opposés au ministre non député.

D'une façon générale, le député ne peut pas renoncer à ses immunités; même s'il acceptait d'être poursuivi, cette poursuite ne pourrait avoir lieu sans l'autorisation de la Chambre. Le tribunal saisi doit se déclarer incompétent jusqu'au moment où il obtient l'autorisation du parlement.

Dans leurs chapitres consacrés à la «procédure», les codes pénaux mentionnent ces immunités. Le code pénal suisse, par exemple, à l'article 366, prévoit que «demeurent en vigueur les dispositions de la loi fédérale sur la responsabilité des autorités et fonctionnaires de la Confédération...». L'article 121 du code pénal français considère «comme coupable de forfaiture... tout officier de la police judiciaire..., tout juge» qui poursuivrait un membre du parlement sans une autorisation préalable de ce dernier.

Section II. L'Irresponsabilité.

Sous-section I : Généralités.

L'irresponsabilité protège le représentant du peuple contre les actions judiciaires qui pourraient lui être intentées à la suite d'actes relatifs à ses fonctions parlementaires. Elle écarte toute poursuite pénale, toute action civile en dommages-intérêts et même tout interrogatoire.

Il faut remarquer que l'irresponsabilité ne vise que les actes accomplis dans l'exercice des fonctions du député. Il en est ainsi lorsque le député formule une opinion lors d'une réunion de la Chambre ou d'une Commission parlementaire.

Si le député formule une opinion lors d'une conférence publique ou d'une interview, il en est responsable; s'il émet ses «suffrages» au service d'un tiers, par exemple, en acceptant des offres et des promesses illégales ou en recevant des dons, il est coupable de corruption selon les dispositions du droit pénal.

Sous-section II : En Grèce.

L'article 62 de la Constitution a pour but d'assurer non seulement l'inviolabilité totale du député, mais aussi de le protéger. «Le député ne peut être recherché, ni poursuivi d'une façon quelconque à l'occasion d'opinions ou de votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions de député». Le député est totalement irresponsable pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Seul le parlement exerce, sur sa personne, un pouvoir disciplinaire limité.

L'irresponsabilité prévue par l'article 62 est en vigueur non seulement pendant la durée des travaux législatifs du parlement, mais aussi pendant toute la durée du mandat. Même si le parlement est en vacances, le député ne pourra être recherché. Il faut attendre la reprise des travaux parlementaires pour demander à la Chambre la poursuite du député en question.

De plus, une sage disposition de l'article 63 de la Constitution prévoit que l'ex-député ne peut être recherché ou poursuivi «à l'occasion d'opinions ou de votes émis» par lui, au cours de l'exercice de ses fonctions. A défaut d'une telle disposition, le député ne se sentirait pas libre d'agir pendant sa législature; car il serait susceptible d'être poursuivi par ses adversaires, après l'expiration de ses fonctions, pour des opinions qu'il a exprimées au parlement. Cette disposition hellénique est le complément naturel de l'indépendance du député et du libre exercice de ses fonctions.

Section III. L'Inviolabilité.

Sous-section I : Généralités.

L'inviolabilité parlementaire protège le député des pour-

suites judiciaires intentées contre lui pour des actes accomplis en dehors de l'exercice de ses fonctions. Aucun député ne peut être poursuivi en raison de tels actes sans décision préalable du parlement.

En réalité, cette inviolabilité n'est pas seulement un privilège pour le député, mais aussi une institution profitable à la nation. Le député peut agir plus librement s'il n'a pas à redouter une action publique.

L'inviolabilité n'existe que pendant la session. Si les travaux de la Chambre sont prolongés à la suite d'une décision de la Chambre ou du Chef d'Etat, l'inviolabilité est également prolongée.

L'inviolabilité s'étend aux affaires correctionnelles ou criminelles, non à celles de simple police, qui sont considérées comme trop peu importantes pour influencer l'action du parlement.

La plupart des Etats reconnaissent deux exceptions au principe de l'inviolabilité:

1) *L'exception du flagrant délit.* Le député pris en flagrant délit peut être poursuivi comme n'importe quel sujet de droit.

2) *L'exception de droit commun.* Entre les sessions de l'Assemblée, le droit commun est applicable et les poursuites peuvent commencer sans autorisation de l'Assemblée; mais elles doivent être suspendues dès que la Chambre entre en session.

L'inviolabilité n'a pas pour effet de soustraire le député à toute poursuite, mais seulement de retarder sa poursuite jusqu'à l'autorisation de la Chambre.

L'inviolabilité couvre tous les membres du parlement, sans égard aux fonctions publiques qu'ils pourraient exercer concurremment avec leur mandat. Elle protège donc les ministres-députés.

Certains auteurs étendent cette inviolabilité au domicile du député, en déclarant que l'inviolabilité du domicile est le complément naturel de l'inviolabilité de la personne. Nous considérons comme plus équitable l'opinion de Duguít,⁶ qui interprète restrictivement les articles constitutionnels et limite l'inviolabilité à la personne du député. Par conséquent, «la visite»

du domicile serait permise même sans l'autorisation du parlement.

Autrefois, en Angleterre, les prérogatives des membres du parlement constituaient de vrais privilèges. L'inviolabilité s'étendait même à la femme et aux personnes habitant la maison du député.⁷

Aux Etats-Unis, l'inviolabilité des représentants du peuple dure pendant toute la session et se prolonge pendant le voyage de retour du député à son domicile. C'est l'antique principe romain qui empêche la poursuite « *e u n d o , m o r a n d o e t r e d e u n d o* ».

L'article 17 de la loi suisse du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération prescrit que, « lorsque des membres du Conseil National ou du Conseil des Etats sont accusés d'un crime ou d'un délit, en ce qui concerne leur position d'office, il ne peut être procédé à une poursuite judiciaire que par décision de l'Assemblée fédérale... Dans ce cas, la priorité du débat appartient à celui des Conseils dont le membre prévenu fait partie ».

En France, l'inviolabilité a été instituée pour la première fois par le décret du 26 juin 1789. La loi française du 31 juillet 1953, concernant la levée des immunités, porte un seul article: « Toute levée d'immunités parlementaires est limitée au seul fait visé dans la résolution adoptée, soit par l'Assemblée Nationale, soit par le Conseil de la République, soit par l'Assemblée de l'Union française ». Le Corps législatif a donc tout pouvoir en ce qui concerne les immunités.

Sous-section II : En Grèce.

L'article 63 de la Constitution apporte au député, pendant la durée de son mandat, une protection spéciale en cas de crime ou de délits étrangers à sa fonction.

Cet article interdit non seulement l'arrestation ou l'emprisonnement du député, mais encore sa recherche. De sorte qu'une enquête concernant la personne du député ne peut être ouverte sans l'autorisation expresse du parlement.

L'article 63 ne s'applique pas à l'exécution des peines. Cette

(6) *Op. cit.*, IV, page 218.

(7) Pierre, *Op. cit.*, page 1052.

exécution a lieu sans autorisation préalable du parlement, même si la condamnation est prononcée après l'ouverture de la période parlementaire. De même, un emprisonnement qui a commencé avant l'ouverture de la période parlementaire continue sans autre, car le parlement ne peut suspendre la décision judiciaire. Il ne faut pas perdre de vue que le but de l'article 63 est d'assurer l'indépendance du député contre la poursuite et l'emprisonnement pour des motifs politiques; il ne s'agit pas de protéger un criminel !

L'emprisonnement préventif, commencé avant l'élection du député, ne peut se continuer après l'élection sans l'autorisation du parlement.

La procédure suivie en Grèce en cas de demande de poursuite d'un député, d'après les articles 41 et 42 du règlement du parlement, est la suivante: lorsque la demande de poursuite émane du ministère public, elle est transmise au Ministère de la Justice qui, à son tour, la communique à la Chambre; mais lorsque la demande émane d'un particulier, celui-ci doit attendre, pour saisir la Chambre, la décision de l'autorité judiciaire déclarant son incompétence en raison de la qualité de l'inculpé.

La demande est annoncée à la Chambre par son président; elle est publiée et distribuée aux membres. Elle est ensuite examinée par la commission parlementaire de la justice, qui publie son rapport dans un délai de quinze jours. Si le rapport n'est pas présenté dans le délai prescrit, le président inscrit, de son propre chef, la question à l'ordre du jour de l'Assemblée. Au contraire, si le rapport est rédigé, il s'inscrit sans autre à l'ordre du jour. En cas d'urgence, la Chambre peut décider en l'absence du rapport.

Le parlement saisi d'une demande n'examine pas le bien-fondé de l'inculpation, c'est-à-dire qu'il cherche non pas à savoir si le député est coupable ou si l'acte est punissable par la loi, mais seulement si la demande est suffisamment motivée et si elle n'a pas un but politique. S'il n'en était pas ainsi, le parlement entraverait le fonctionnement normal de la justice et le droit commun se doublerait d'un autre droit réservé aux élus législatifs.

Lorsque la Chambre donne son autorisation au cours de la poursuite judiciaire, le député ne perd pas ses droits de membre

du parlement. Il prend part aux discussions parlementaires, vote et propose des lois.

En donnant son autorisation, la Chambre livre le député à la justice pour un délit défini. Lorsqu'il est remis à la justice, le député ne peut être poursuivi pour d'autres griefs que ceux indiqués dans la demande.

Dans le cas où la Chambre refuse cette autorisation, l'action tombe jusqu'à la clôture de la session parlementaire.

Section III. Le service militaire des membres du Parlement.

Dans le pays où sont prévus, en temps de paix, des services d'instruction ou autres, il s'agit de savoir si les députés y sont astreints pendant les sessions parlementaires. C'est un point auquel l'opinion publique est extrêmement sensible.

En France, les parlementaires ne sont astreints à aucun service, sauf si le ministre de la guerre le demande et si la Chambre y consent. L'article 12 de la loi fédérale suisse du 12 avril 1907, sur l'organisation militaire de la Confédération, s'exprime ainsi: «Les membres de l'Assemblée fédérale sont dispensés du service d'instruction pendant la durée des sessions».

Cette question ne se pose pas pour la Grèce, qui ne prévoit pas, dans son organisation militaire, de cours de répétition en temps de paix. D'autre part, l'âge de l'éligibilité étant fixé à vingt-cinq ans révolus, les députés sont présumés avoir accompli leur service d'instruction obligatoire.

En temps de guerre, l'opinion de la doctrine est unanime: ⁸ les députés doivent suivre le destin de la classe à laquelle ils appartiennent.

La loi turque 2754 du 11 juin 1935, en son article 25, fait exception: en temps de paix comme en temps de guerre; les membres de la Chambre sont dispensés du service militaire pendant la durée de leur mandat.

(8) Dugult, *Op. cit.*, IV, page 231.

Chapitre Septième

LES INDEMNITES PARLEMENTAIRES

Section I. L'Indemnité.

Sous-section I : Généralités.

L'indemnité parlementaire est une forme de protection du mandat, car elle permet à chaque citoyen pauvre ou riche d'être élu député sans avoir à se préoccuper de l'abandon de ses affaires ou de sa profession. Si elle n'existait pas, les indigents seraient exclus des travaux parlementaires. Elle complète, en quelque sorte, le suffrage universel. En 1843, Lamartine envisageait de donner sa démission de député parce qu'il ne pouvait pas payer les frais de son séjour dans la capitale.¹

Certains auteurs, tels que Benjamin Constant et Emile De Laveleye,² sont hostiles à l'allocation d'une indemnité aux députés, de crainte de favoriser le parlementarisme de carrière. Pour Orban,³ «la gratuité du mandat accroît le prestige des députés et ferme l'accès au parlement aux gens n'offrant pas de preuves suffisantes d'indépendance», et il note à la même page et ajoute: «à cet ordre d'idées, se rattache la question des frais électoraux, si onéreux pour les candidats. L'obligation de les supporter ou d'y contribuer entrave parfois le recrutement des députés». On peut se demander si les opinions d'Orban concordent avec les principes démocratiques d'aujourd'hui: où se trouve, par exemple, «l'indépendance» du député impécunieux qui doit, pour pouvoir subsister, s'attacher aveuglement à un parti politique ou à une puissance économique? Il est fort douteux que cet attachement soit profitable à la nation.

(1) Laferrière, *Op. cit.*, page 725.

(2) *Le gouvernement de la démocratie*, II, page 31 sv.

(3) *Op. cit.*, I, page 457.

L'indemnité parlementaire n'est pas la contre-prestation d'un service rendu. Ce n'est pas un traitement, mais une «indemnité» de droit public, une compensation pour l'abandon par le député de sa profession.

Autrefois, seule l'Espagne n'accordait pas de traitements à ses députés. De même, l'Angleterre ne versa jusqu'en 1911 aucune indemnité aux membres de la Chambre des Communes.⁴

Aujourd'hui, tous les pays du monde ont admis le paiement de l'indemnité parlementaire.

En France, l'article 23 de la Constitution dit que «les membres du parlement perçoivent une indemnité fixée par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires». Les députés sont assimilés aux Conseillers d'Etat. Ainsi la Chambre peut augmenter l'indemnité de ses membres sans éveiller l'attention du public.

En Suisse, la Constitution, dans son article 83, prévoit que «les membres du Conseil National sont indemnisés par la Caisse fédérale», tandis que «les députés au Conseil des Etats sont indemnisés par les Cantons».

Aux Etats-Unis, bien que leur structure soit fédérative comme celle de la Suisse, la Constitution, dans son article premier, section 6, alinéa 1, prévoit que «les Sénateurs et Représentants recevront pour leurs services une compensation qui serait payée par le Trésor des Etats-Unis».

De nos jours, l'idée d'indemnisation s'accroît de plus en plus: dans certains parlements, on a créé un fonds de secours spécial pour accorder une pension aux ex-députés à condition qu'ils aient siégé pendant un certain nombre d'années. En cas de décès, cette pension est versée à la veuve et aux orphelins mineurs du député.⁵

En principe, on ne peut pas renoncer à l'indemnité. Cette règle empêche les députés opulents d'accroître leur popularité par une renonciation à laquelle leurs collègues moins fortunés ne pourraient consentir.

En vue d'assurer l'indépendance des membres du parle-

(4) Duguit, *Op. cit.*, IV, page 190.

(5) Voir loi française du 21 décembre 1899 — Constitution des Pays-Bas, article 92 — Constitution belge, article 52, alinéa 5.

ment, tous les pays ont prévu des règles d'incompatibilité entre la qualité de député et celle de fonctionnaire public. Mais si le député reçoit éventuellement de la caisse de l'Etat un autre traitement, il n'en obtiendra qu'un seul, celui dont le montant est le plus élevé.

Les députés doivent être présents aux réunions de la Chambre. L'absence non justifiée peut conduire à une suppression totale ou partielle de l'indemnité.

En Turquie, en cas d'annulation de l'élection d'un député, l'indemnité est accordée jusqu'à la fin du mois où l'annulation est prononcée.⁶ D'autre part, dans certains pays, les députés jouissent de la gratuité des transports, lettres, télégrammes et téléphone. Citons, à titre d'exemple, la Constitution des Pays-Bas, article 94, alinéa 3: «Ils (les membres de la première Chambre) jouissent de frais de voyage et de séjour conformément à la loi»; la Constitution de l'Allemagne orientale de 1949 dispose à son article 70, que «les députés.... peuvent voyager gratuitement dans tous les moyens de transport publics».

Sous-section II : En Grèce.

L'article 75 de la Constitution dit que les députés touchent de la Caisse publique une indemnité dont le montant est fixé par le parlement.

Les députés ont le droit de toucher leurs indemnités dès le lendemain de leur élection jusqu'au lendemain de la cessation de leur mandat.

Si le député est absent, sans l'autorisation du parlement, pendant plus de cinq séances au cours du même mois, il ne reçoit pas l'indemnité pour les jours d'absence.

Si les députés ont droit à un autre traitement d'une caisse publique, ils n'en reçoivent que le montant qui dépasse le chiffre de l'indemnité. Il n'y a pas de cumul.

Les députés ont le droit de voyager gratuitement sur toutes les voies de communication qui appartiennent à des sociétés grecques. Ils bénéficient aussi de la gratuité des lettres, télégrammes et téléphone.

(6) Gözübüyük, *Op. cit.*, page 57.

Sous-section III : La saisie de l'indemnité.

La question de la saisie de l'indemnité est traitée différemment d'un pays à l'autre.

La Constitution de l'Allemagne orientale, à son article 69, chapitre 3, dit que «le droit à cette rémunération est incessible et insaisissable». La Constitution hellénique, dans son article 75, envisage la question de la même façon.

En Suisse, aucun texte ne donne des précisions à ce sujet. En appliquant par analogie l'article 47, alinéa 4, de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires fédéraux, on peut arriver à la conclusion que l'indemnité est insaisissable.

Par contre, la loi française des finances du 31 mars 1903, à l'article 103, a rendu l'indemnité saisissable en sa totalité. D'après l'article 83 de la loi turque sur la poursuite pour dettes et la faillite, l'indemnité est saisissable comme les autres traitements du député.

Chapitre Huitième

PARLEMENT ET POUVOIR EXECUTIF

Section I : Le Principe de la Séparation des Pouvoirs.

«Les trois puissances devraient former un repos, ou une action (par leur faculté d'empêcher mutuellement) mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert.»

Montesquieu, *Op. cit.*, L. XI, ch. VI.

Sous-section I : Généralités.

Montesquieu est considéré comme le promoteur du principe de la séparation des pouvoirs.¹ A vrai dire, il a surtout montré comment la Constitution anglaise, par une répartition des pouvoirs, garantit certaines libertés. Montesquieu, comme du reste Locke avant lui,² se sont inspirés de la pratique parlementaire anglaise de la séparation des pouvoirs. A cette époque, le parlement anglais était tenu à l'écart des pouvoirs exécutif et judiciaire, et le roi ne participait qu'aux travaux législatifs parlementaires. Duguit³ affirme que, pour Montesquieu, la séparation des pouvoirs «n'était qu'une répartition des fonctions et une action respective des organes l'un sur l'autre».

Montesquieu n'entendait jamais, par ce principe, partager la souveraineté nationale entre les trois pouvoirs législatif, exécu-

(1) Voici la définition de Montesquieu: «il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs: la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil.» *Op. cit.*, L. XI, ch. VI.

(2) *Traité du gouvernement civil*, ch. XI, page 288 ss.

(3) *Op. cit.*, II, page 516.

tif et judiciaire. Pour lui, la souveraineté est au contraire une et indivisible, et en même temps représentée par ces trois pouvoirs. En d'autres termes, chaque pouvoir, malgré son indépendance, n'a pas, en lui-même, de souveraineté propre, mais il est l'expression même de cette souveraineté une et indivisible.

Cette manière de concevoir la souveraineté peut être rapprochée de la conception théologique du mystère de la Sainte Trinité, d'un seul Dieu en trois personnes distinctes. La Trinité signifie trois dans l'unité, et les trois personnes ne sont pas trois Dieux, mais un seul et même Dieu, parce qu'elles n'ont qu'une seule et même nature, une seule et même Divinité, et sont égales en toutes choses. Elles sont cependant distinctes l'une de l'autre, soit par des propriétés personnelles, soit par des opérations propres à chacune d'elles. «La souveraineté est donc une, mais elle est représentée par le Père, le Fils et la Logos». ⁴

Il ne faut pas croire que le parlement élabore les lois et que le gouvernement les exécute. Tous deux collaborent: le parlement détermine la politique générale, tandis que le cabinet gouverne librement à l'intérieur du cadre fixé. Hauriou⁵ dit à juste titre: «cette liaison est la véritable signification du principe de la séparation des pouvoirs. Il s'agit d'une séparation souple, avec participation des pouvoirs aux mêmes fonctions, c'est-à-dire un système lié et équilibré de pouvoirs dont le jeu continu et suivi, est en même temps une garantie de la liberté». Les Etats-Unis ont adopté le système anglais, mais en répartissant le pouvoir et liant étroitement les divers organes du gouvernement. Ils n'ont pas maintenu le principe de la responsabilité ministérielle et de la dissolution du parlement; par contre, ils ont institué le veto législatif du président et la participation du Sénat aux affaires gouvernementales.

La Constitution belge reconnaît la séparation et l'indépendance des pouvoirs; elle les organise séparément en les renfermant dans leur domaine propre. L'article 25 de la Constitution dit que les diverses activités des pouvoirs doivent figurer dans la Constitution.

«La France ne connaît pas l'équilibre des pouvoirs», écrit

(4) Duguit, *Op. cit.*, II, page 523.

(5) *Précis du droit constitutionnel*, page 401.

Redslob, ⁶ «car les corps législatifs exercent une suprématie écrasante». Nous en trouvons la raison dans le dogme de la souveraineté du peuple, et dans l'élection du président de la République par les Chambres. «Si le régime parlementaire implique une collaboration du parlement et du Chef de l'Etat, encore faut-il, pour qu'elle soit possible, que le Chef de l'Etat représente une force au moins égale à celle du parlement. Cela est toujours impossible dans une république démocratique». ⁷

Sous-section II : En Grèce.

Le principe de la séparation des pouvoirs est admis, mais il n'est pas appliqué d'une manière absolue; il ne pourrait du reste pas l'être.

En effet, la Constitution grecque, fruit de révolutions successives et intestines, accorde une très grande indépendance aux trois pouvoirs, mais elle ne peut éviter complètement leur interdépendance. ⁸ Cette dernière est discrète et n'apparaît qu'en cas de besoin impérieux.

Section II : Rapports entre le Parlement et le Gouvernement.

«Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque, ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.»

Montesquieu, *Op. cit.*, L. XI, ch. VII.

Sous-section I : Généralités.

Avant d'examiner la nature des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, il faut remarquer que ce problème ne se pose pas dans les quatre cas suivants:

- a) Quand un membre du gouvernement est un agent qui

(6) *Op. cit.*, page 256.

(7) Duguit, *Etude de droit public*, II, (l'Etat, le gouvernement et les agents), Paris 1903, page 316 ss.

(8) Voir, à ce sujet, l'exemple frappant étudié au chapitre V, section IV, sous-section II: le roi peut modifier les peines infligées par le pouvoir judiciaire.

exécute la volonté du parlement, nous sommes alors en présence d'une simple subordination.

b) Quand un pays vit sous un régime dictatorial.

c) Quand le gouvernement ne peut de facto se présenter à la Chambre pour demander le vote de confiance.

d) Quand un Chef d'Etat détient tout seul le pouvoir, malgré l'existence d'un parlement élu par le peuple. C'était le cas en France sous Napoléon, ou celui de l'Empire allemand.

Dans le système parlementaire actuellement en vogue, considéré comme une variante du régime représentatif, les deux pouvoirs — parlement et gouvernement — sont égaux et représentent la souveraineté nationale. Ils doivent agir de pair.

Cette égalité ne permet cependant pas de conclure que le gouvernement et le parlement participent au même degré à toutes les fonctions de l'Etat. Sur ce point, nous ne pouvons pas être très stricts, car la répartition des fonctions diffère de pays à pays.

L'égalité des deux pouvoirs se manifeste par l'action réciproque qu'ils exercent l'un sur l'autre. Le gouvernement peut dissoudre le parlement et organiser l'élection d'un nouveau corps législatif; il peut être contraint aussi de démissionner si le parlement ne lui accorde pas sa confiance. La puissance effective d'un corps législatif réside dans le pouvoir de nommer et de révoquer l'exécutif.

Laski⁹ pense aussi que les deux pouvoirs sont égaux. Il envisage le cabinet comme un comité du ou des partis majoritaires. Le parlement est considéré comme le lieu d'enregistrement des demandes du cabinet. Le succès du gouvernement dépendrait selon lui de la plus ou moins grande force du gouvernement à garantir cet enregistrement.

La participation du gouvernement aux travaux législatifs se justifie pour les quatre raisons suivantes:

1) Il est meilleur juge des nécessités du pays que le parlement.

2) Etant donné qu'il est chargé d'exécuter les lois, le gouvernement doit au moins participer à leur élaboration.

(9) *Op. cit.*, page 119.

3) La séparation complète des deux pouvoirs créerait des méfiances mutuelles et des conflits.

4) Cette participation empêche le despotisme de l'un des deux pouvoirs.

En Suisse, le Conseil fédéral admet d'avance sa dépendance à l'égard de l'Assemblée fédérale.¹⁰ En conséquence, aucun conflit ne peut se produire entre le Conseil fédéral et les Chambres. De nos jours, le pouvoir exécutif étend de plus en plus ses pouvoirs, tout en restant soumis à l'Assemblée fédérale.

En Belgique, les articles 26, 27 et 69 de la Constitution attribuent l'exercice collectif du pouvoir de légiférer aux Chambres et au roi. Le gouvernement participe au pouvoir par le droit d'initiative, le droit d'amendement, de libre discussion dans la Chambre et de retrait d'un projet de loi.¹¹

L'exécutif anglais est en fait un exécutif parlementaire; il est choisi indirectement par le parlement, qui peut le révoquer. Les ministres sont choisis parmi les députés des deux Chambres. Ce principe a connu quelques exceptions: Gladstone, le général Smuts, Ramsay Mac Donald, ont été membres de Cabinets sans appartenir au parlement, mais ces exceptions sont rarissimes.¹²

Sous-section II : En Grèce.

Le système grec est le même que celui de la Belgique. Cela peut s'expliquer en ce sens que les deux pays vivent sous le même régime politique — la monarchie constitutionnelle — et que la Constitution hellénique s'est inspirée, à plusieurs reprises, de la Constitution belge.

(10) Burckhardt, *Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29 Mai 1874*, 1914, page 659.

(11) Orban, *Op. cit.*, I, page 495.

(12) Mathiot, *Op. cit.*, page 138.

Section III : Les Prérogatives du Chef d'Etat dans le Régime Parlementaire.

«Le Chef de l'Etat est irresponsable, parce qu'il n'a aucun pouvoir autoritaire, qu'il ne peut rien faire sans le concours du parlement.»

Combothecra, *Essai sur le régime parlementaire*, page 58.

Sous-section I : Généralités.

Redslob ¹³ définit assez clairement le rôle que joue le Chef d'Etat dans le régime parlementaire: c'est lui qui «donne l'impulsion au rouage savant qui fait jouer la volonté nationale par l'intermédiaire des ministres et du parlement».

Le choix du président du Conseil et sa nomination sont de la compétence du Chef d'Etat; son investiture, de celle du parlement. Dans l'exercice de ce pouvoir, le Chef d'Etat doit tenir compte de la volonté populaire exprimée lors des élections et limiter son choix aux partis majoritaires de la Chambre. L'une des attributions du Chef d'Etat est de nommer et de révoquer les ministres. Il peut décréter de nouvelles élections en vue de former un nouveau gouvernement conforme à l'opinion du corps électoral.

Certains auteurs contestent ce droit au Chef d'Etat et allèguent qu'en France, par exemple, le président de la République, qui est élu par l'Assemblée nationale, ne peut représenter la souveraineté nationale. ¹⁴

Le Chef d'Etat peut contrôler, encourager, demander des explications, rendre attentifs ses ministres à certaines questions, mais il ne peut que ratifier les décisions prises par le Cabinet, par suite de leur caractère irrévocable. La signature du Chef d'Etat sans contre-seing du gouvernement est sans valeur.

En France, le président de la République, qui est élu par la Chambre des représentants et le Conseil de la République, se

(13) Op. cit., page 5 ss.

(14) Radenac, *De la dissolution des Assemblées législatives*, Thèse 1897, page 62 ss.

trouve être dépendant à leur égard; et cela en vertu d'un adage constitutionnel, d'après lequel «la créature se trouve enchaînée au créateur». «L'élection est une marque de confiance et il en résulte l'obligation de la justifier», écrit Redslob.¹⁵

Il est normal, par conséquent, que le président de la République justifie son élection en adoptant l'attitude que le pouvoir législatif attend de lui.

En Angleterre, le roi n'est qu'un organe de l'Etat. Mais les ministres, par contre, s'ils sont investis de la confiance du roi, exercent une certaine influence sur les Chambres.¹⁶

En Belgique, le monarque est l'égal des représentants du peuple; car tous «puisent à la même source, étant créés l'un et l'autre par le congrès National de 1830». ¹⁷ Le roi nomme et révoque ses ministres, mais c'est la majorité de la Chambre qui établit les directives de son choix.

Aux Etats-Unis, le parlement et le président collaborent étroitement. Nous disons «Président», car les ministres ne sont que de simples collaborateurs, c'est-à-dire une sorte «de secrétaires du président».

Le président des Etats-Unis ne peut conclure des traités, ni nommer les hauts fonctionnaires fédéraux, sans l'assentiment du Sénat. Par contre, il dispose de l'initiative législative et peut opposer son veto aux décisions du Congrès.¹⁸

Sous-section II : En Grèce.

Le roi n'accomplit aucun acte sans le consentement du gouvernement. Il dispose du droit de convoquer, de suspendre, de dissoudre le parlement, de nommer et révoquer les ministres, mais doit toujours avoir le consentement des pouvoirs législatif ou exécutif.

La Constitution hellénique ne contient aucune règle concernant la dénonciation des traités internationaux ratifiés par le parlement. En fait, c'est le roi qui dénonce les traités, puisque, d'après l'article 32 de la Constitution grecque, il est le seul représentant de la Grèce dans ses rapports avec les Etats Etran-

(15) *Op. cit.*, page 169.

(16) Mathiot, *Op. cit.*, page 132 ss.

(17) Orban, *Op. cit.*, I, page 101 et 111.

(18) Duguít, *Op. cit.*, II, page 637.

gers. Ce mode d'agir est contraire au principe en vertu duquel le roi n'agit pas sans le concours du parlement; mais en pratique, c'est toujours le gouvernement qui demande au roi d'agir.¹⁹

Section IV. Convocation du Parlement, ouverture et fin de la période parlementaire.

«Tout régime représentatif, doit sous peine de périr, aménager, d'une façon satisfaisante, les rapports entre le législatif et l'exécutif.»

Boissier, *Op. cit.*, page 145.

Sous-section I : Généralités.

Une assemblée permanente n'est pas nécessairement une assemblée qui siège sans discontinuer. Elle a le droit de fixer elle-même la date et la durée de ses sessions. Le parlement, pour se réunir, n'est pas lié par des intervalles de temps déterminés; il décide de se réunir toutes les fois qu'il le juge nécessaire, sans être obligé, pour cela, de demander l'autorisation du Chef du pouvoir exécutif.

L'ouverture et la fin de la période parlementaire dépendent de la volonté du parlement. Le Chef d'Etat peut aussi, dans une certaine mesure, restreindre la durée de la période parlementaire.

Montesquieu²⁰ juge ce système contraire à «l'équilibre des pouvoirs» et préfère le système anglais, qui interdit la convocation du parlement sans l'assentiment du Chef du pouvoir exécutif. En Angleterre, le droit de convocation, de suspension, de prorogation a toujours exclusivement appartenu au roi.

Le gouvernement peut aussi convoquer la Chambre en session extraordinaire, et c'est lui qui, dans ce cas, fixe la durée de la session.

(19) Kyriakopoulos, *Le droit international et la Constitution hellénique de 1925*, page 212.

(20) *Op. cit.*, L. XI, Ch. IV, VI.

Dans les pays bicaméralistes, les sessions sont ouvertes et levées en même temps pour l'une et l'autre Chambre.

Dans certaines législations, les membres du parlement ont le droit de demander au Chef d'Etat la convocation du parlement en session extraordinaire.

En Suisse, le Conseil fédéral peut convoquer l'Assemblée fédérale en session extraordinaire: il peut être contraint de la faire si le quart des membres du Conseil national ou si cinq cantons l'ont demandé.²¹

En Belgique, le gouvernement peut convoquer la Chambre en session extraordinaire. Normalement, elle se réunit de plein droit en session ordinaire, le second mardi de novembre, et en cas de mort du roi. Le gouvernement a le droit de clôturer la session, mais la Chambre doit se réunir chaque année au moins pendant quarante jours. Le roi, de son côté, peut suspendre ou proroger temporairement les séances de la Chambre.²²

En France, d'après les Constitutions de 1791 et 1848, on ne reconnaissait pas au Chef d'Etat le droit d'ajourner les travaux de l'Assemblée. L'article 16 de la Constitution de 1852 dotait de cette prérogative le pouvoir exécutif. Aujourd'hui, le président de la République dissout l'Assemblée nationale sur décision du Conseil des ministres, et après avis du président de l'Assemblée. Cette dissolution n'a pas de portée politique.²³ L'article 9 de la Constitution de 1946 dispose que «l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session annuelle, le second mardi de janvier.»

Le président de la République n'a pas le droit de convoquer le parlement pour une session extraordinaire ou d'ajourner celle-ci. Le parlement clôture les sessions lorsqu'il le juge opportun.²⁴

En Allemagne et en France, les différentes commissions parlementaires se réunissent même pendant la suspension des travaux de la Chambre.²⁵

Sous-section II : En Grèce.

Le roi convoque le parlement en session ordinaire une fois

(21) article 86 de la Constitution fédérale.

(22) Orban, *Op. cit.*, I, page 487.

(23) Prelot, *Droit constitutionnel*, page 509 ss.

(24) Lidderdale, *Op. cit.*, page 59.

(25) Pierre, *Op. cit.*, 755 et Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, I, 5ème édition, 1911, page 343, note 2.

par an, et en session extraordinaire toutes les fois qu'il le juge nécessaire. Un décret proclame l'ouverture et la clôture des sessions.²⁶

Si le roi n'a pas convoqué le parlement, ce dernier se réunit de plein droit le 15 octobre de chaque année avec, à l'ordre du jour, l'examen du budget de l'Etat. Cette session ne peut durer plus de trois mois.²⁷ Si le roi a convoqué le parlement avant le 15 octobre et que le budget soit voté, la session du 15 octobre n'a pas lieu.

La durée d'une session ordinaire ne peut être inférieure à trois mois.²⁸

Le roi fixe à son gré la date et la durée d'une session extraordinaire. Les membres du parlement grec n'ont pas le droit de demander au roi la convocation du parlement en session extraordinaire.

D'autre part, le parlement, en session extraordinaire, s'occupe de n'importe quelle affaire, sauf du budget dont l'examen est réservé à une session ordinaire.

La fin d'une session extraordinaire est proclamée par le roi: un délai de trois mois doit s'écouler entre la convocation et la clôture.

L'article 38 de la Constitution dispose que le roi a le droit de suspendre une seule fois les travaux parlementaires, soit en ajournant l'ouverture, soit en suspendant la suite des travaux. La suspension peut durer plus de trente jours, mais ne peut se répéter durant la même session, sans décision préalable du parlement.

Ce droit est utilisé quand un certain esprit d'inimitié règne au parlement, si aucun travail effectif ne s'y fait ou lorsqu'un nouveau Cabinet se prépare et cherche à obtenir la confiance de la majorité parlementaire. L'ajournement des travaux parlementaires fut, du reste, plusieurs fois le signe précurseur de la dissolution du parlement.

Pendant la suspension, aucune votation ou discussion ne peut avoir lieu. D'autre part, la suspension des travaux de la Chambre entraîne également celle des commissions parlementaires.

Mais à l'expiration du délai de suspension, le parlement re-

(26) article 37 de la Constitution.

(27) article 54 de la Constitution.

(28) article 54, alinéa 2, de la Constitution.

prend ses travaux ipso jure, c'est-à-dire sans qu'aucune ordonnance de convocation soit prise à cet effet.

Section V. La dissolution du Parlement.

«Le pouvoir de dissoudre le parlement est une arme extrêmement puissante et précieuse aux mains de la Couronne, mais il ne doit en être fait usage que dans un cas extrême et avec une certitude de réussir. Se servir de cette arme pour être battu serait une chose qui abaisserait la Couronne et porterait tort au pays».

Lettre de la reine Victoria, adressée, à 1846, à Lord John Russel.

Sous-section I : Généralités.

La dissolution de la Chambre pose de nombreux et intéressants problèmes. Dès l'origine, se rencontrent déjà plusieurs difficultés. Il s'agit de savoir, en premier lieu, si la Chambre, qui est élue directement par le peuple, peut être dissoute avant l'expiration de la durée légale du mandat et, en second lieu, quelles sont les conditions requises pour que la dissolution prématurée soit prononcée. Ces deux questions résolues, il restera à étudier l'organe compétent pour procéder à la dissolution de la Chambre.

Il faut distinguer selon que la dissolution est normale ou prématurée. Dans le premier cas, il s'agit de l'expiration de la durée légale du mandat. Quant à la dissolution prématurée, c'est le droit conféré au pouvoir exécutif de mettre fin aux jours de l'Assemblée et de fixer de nouvelles élections avant l'expiration du terme de la législature. Mohrhoff ²⁹ et Matter ³⁰ en donnent une définition semblable: «le droit que peut avoir, dans certains régimes, le pouvoir exécutif de mettre fin à l'existence d'une Assemblée politique élue à temps et qui n'a pas encore épuisé la durée légale de son mandat».

Les causes principales qui peuvent entraîner la dissolution sont les suivantes:

1.—L'hostilité de la Chambre envers le gouvernement. Ce

(29) *La dissolution des Assemblées législatives dans les Constitutions modernes*, page 8.

(30) *La dissolution des Assemblées parlementaires*, page 8.

motif de dissolution est vivement critiqué. Mais, comme le dit Esmein ³¹: «Sans lui, la Chambre des députés, alors même qu'elle n'est plus soutenue par l'opinion du pays, pourrait imposer un gouvernement et annihiler l'indépendance du pouvoir exécutif». La dissolution apparaît ici comme un obstacle à l'omnipotence du parlement.

2.— Le désaccord entre la Chambre et l'opinion publique. La dissolution est un succédané du référendum. Waldeck-Rousseau, dans un discours prononcé le 9 juillet 1896 à Paris, a dit notamment: «La faculté de dissolution n'est point pour le suffrage universel une menace, mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme». C'est un moyen lié au suffrage universel. Mais la question se pose cependant de savoir si le gouvernement qui demande la dissolution peut être un juge impartial du désaccord entre le parlement et la volonté nationale? Il est plutôt difficile d'y répondre affirmativement.

3.— Dans un système bicaméral, les conflits continuels entre les deux Chambres permettent à l'exécutif de demander la dissolution. Mais ces «conflits» ne sont-ils pas la raison d'être même du bicaméralisme?

La dissolution peut être prononcée:

1.— Par le Chef d'Etat, dans la plénitude de son pouvoir. Cette prérogative est un instrument aux mains du Chef d'Etat pour éliminer les représentants du peuple opposés aux projets de l'exécutif, pour permettre la constitution d'un gouvernement favorable au Chef d'Etat, et pour assurer la cohésion de la majorité en faveur du gouvernement. Mohrhoff ³² dit à juste titre que nous sommes en présence «d'un coup d'Etat légal».

2.— Par le Chef d'Etat, sur décision du Conseil des Ministres. Dans la conception moderne, le régime parlementaire n'admet que ce mode de dissolution, dont l'initiative incombe au gouvernement.

3.— Par l'Assemblée elle-même. En général, l'auto-dissolution est expressément prévue par les Constitutions nationales. En cas de carence de la loi, nous ne pensons pas avec Mohrhoff ³³ qu'une Chambre nommée pour une période déterminée puisse

(31) *Op. cit.*, I, page 175.

(32) *Op. cit.*, page 19.

(33) *Op. cit.*, page 29.

décider son auto-dissolution, sauf pour les cas de force majeure, quand, par exemple, la Chambre prend la décision de procéder à une revision constitutionnelle, ou quand le roi est mort. L'Assemblée peut alors décider son auto-dissolution de plein droit.

En général, une Chambre ne peut être dissoute avant d'avoir existé. Le Chef d'Etat a le droit de dissoudre le parlement et non pas celui d'annuler les résultats des élections. La Chambre, pour être dissoute, doit avoir élu son bureau et manifesté ses tendances par un vote significatif.

Juridiquement, la dissolution entraîne la nullité des réunions de la Chambre ou de ses commissions, du mandat des députés et, par conséquent, de tous leurs droits. Les propositions, projets, pétitions déposés au bureau de la Chambre deviennent caducs. Le système bicaméral admet cependant qu'un projet de loi, adopté par la Chambre basse après la dissolution, puisse être discuté par la Chambre haute sans qu'il y ait besoin de la présenter à nouveau à la Chambre basse.

Du point de vue politique, la dissolution:

1.— Entraîne l'appel obligatoire au peuple, dans un délai prévu par la Constitution;

2.— Confirme le principe selon lequel la responsabilité politique de l'acte incombe à celui qui a prononcé ou, le cas échéant, proposé la dissolution.

Mohrhoff ³⁴ considère le principe de dissolution comme «un système dualiste qui implique l'égalité de l'exécutif et du législatif en rendant le corps électoral arbitre souverain sur les conflits de ces deux pouvoirs». En général, c'est l'exécutif qui propose cette mesure, mais il ne le fait pas toujours dans l'intérêt national. L'intérêt personnel, celui de garder le pouvoir, l'emporte souvent. La menace d'une dissolution sert cependant à assurer la cohésion de la majorité en faveur du gouvernement.

D'autre part, Mohrhoff ³⁵ ajoute à juste titre que «la dissolution est un remède, parfois le seul pour éviter des crises graves qui peuvent mettre en danger le pays lui-même». Nous ne pouvons cependant assurer que c'est là le seul, ou du moins, le remède le plus efficace.

(34) *Op. cit.*, page 7.

(35) *Op. cit.*, page 9.

Pratiquement, le problème de la dissolution est envisagé différemment de pays à pays.

Le droit de dissolution de l'Assemblée fédérale par le pouvoir exécutif n'existe ni en Suisse, ni aux Etats-Unis: «la nation n'a la parole qu'aux époques fixées par la loi électorale». ³⁶

En Belgique, le roi a le droit de dissoudre soit les deux Chambres simultanément, soit chacune d'elles séparément. Orban ³⁷ signale la dissolution simultanée des deux Chambres de 1848, 1850, 1894 et 1900, de la Chambre de 1833, 1857 et 1864, et du Sénat de 1851 et 1884. Il y a de plus, en Belgique, deux sortes de dissolution: a) celle qui est prononcée par arrêté royal et b) celle qui émane du gouvernement avec appel aux électeurs.

En Angleterre, le roi ne peut pas refuser au gouvernement la dissolution proposée. Mathiot ³⁸ estime que c'est là une garantie de l'impartialité du roi; ce même auteur ³⁹ souligne aussi que «toutes les grandes réformes que l'Angleterre a accomplies l'ont été au lendemain d'une dissolution».

Le même système se retrouve en France, où la dissolution est décidée par le Conseil des ministres. Le rôle qu'y joue donc le président de la République est purement formel.

Aucune dissolution n'est possible, en France, pendant les dix-huit premiers mois de la législature. «Si au cours d'une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 49 et 50, c'est-à-dire par refus de vote de confiance ou par le vote d'une motion de censure par l'Assemblée nationale, la dissolution de l'Assemblée nationale, ne pourra être décidée au Conseil des ministres sur un préavis du président de l'Assemblée. La dissolution sera prononcée, conformément à cette disposition, par décret du président de la République». ⁴⁰ Faut-il voir dans les dispositions de l'article 51 une auto-dissolution indirecte de la Chambre? Probablement oui, car la Chambre qui refuse la confiance ou vote une motion de censure, connaît bien le résultat de sa décision: elle opère ainsi une auto-dissolution indirecte.

Dans les pays communistes, l'auto-dissolution du parlement

(36) Mathiot, *Op. cit.*, page 179.

(37) *Op. cit.*, II, page 446.

(38) *Op. cit.*, page 264.

(39) *Op. cit.*, page 67.

(40) Constitution française de 1946, article 51.

est très fréquemment pratiquée. Citons, comme exemple, l'article 56, alinéa 3, de la Constitution de l'Allemagne orientale: «L'auto-dissolution de la Chambre populaire exige l'approbation de la majorité absolue du nombre légal des députés prévu par la loi». Il en est de même des articles 30 de la Constitution bulgare et 70 de la Constitution yougoslave.

La Constitution italienne fait une curieuse exception; elle prévoit à l'article 61 que «les pouvoirs des deux Chambres sont prorogés jusqu'à la réunion des nouvelles Chambres».

D'autre part, l'article 89 de la Constitution italienne prévoit comme éléments essentiels les contre-seing du président du gouvernement et du ministre compétent dans l'acte présidentiel de dissolution. Cette exigence formaliste doit être strictement observée; c'est d'elle en effet que découle la responsabilité politique du ministère contresignant.

Sous-section II : En Grèce.

L'article 37 de la Constitution autorise le roi à dissoudre avant la fin de la législature le parlement, qu'il se trouve en session ordinaire ou extraordinaire, ou même en vacances.

Le droit constitutionnel grec n'oblige pas le roi à dissoudre le parlement, sauf en cas d'annexion d'un pays; par contre, la Constitution fixe certaines restrictions à sa volonté, en obligeant le roi à appeler le peuple aux élections dans un délai de quarante-cinq jours et à convoquer le parlement, en réunion ordinaire, dans les trois mois qui suivent les élections. Il résulte de ces restrictions que la dissolution du parlement est surtout un appel au peuple souverain.

Les articles 50 et 51 de la Constitution instituent une autre exception, qui consiste en ce que la Chambre dissoute, en cas de décès du roi, ou lorsque l'héritier de la Couronne est mineur et absent, ou si un régent n'a pas été antérieurement nommé, doit être réunie le dixième jour après lesdites circonstances.⁴¹

Enfin, le décret de dissolution doit être contresigné par

(41) La même exception est prévue par l'article 42 de la Constitution iranienne, et l'article 79 de la Constitution belge.

tous les membres du gouvernement, et non pas par un seul ministre, fût ce celui de l'Intérieur. Ainsi, tout le cabinet prend la responsabilité de la dissolution du parlement, et le roi ne peut déroger à cette disposition.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages de Langue Française

- AMMAN (d') J. : Le vote au sein des assemblées législatives. Thèse, Lausanne, 1912.
- BARTHELEMY J. : Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes. Paris, 1907.
- BATTELI M. : L'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Genève, 1943.
- BATTELI M. : Quelques aspects de la nouvelle Constitution italienne. Genève, 1948.
- BELMONT P. : La publicité obligatoire des fonds électoraux. Paris, 1926.
- BENOIST CH. : De l'organisation du suffrage universel. Paris, 1895.
- CAMBANAKI G. : De l'établissement d'une Chambre haute en Grèce. Thèse, Paris, 1911.
- CHARTIER M. : Les immunités parlementaires en France dans leur développement historique. Thèse, Paris, 1905.
- CHESNAIS (La) : La représentation proportionnelle et les partis politiques. Paris, 1904.
- CHEVALLIER J. - J. : Histoire des Institutions politiques de la France de 1789 à nos jours. Paris, 1952.
- CHONIoTIC S. : Le Conseil d'Etat en Grèce, de 1830 à 1930. Thèse, Paris, 1930.
- COMBOTHECRA X. S. : Essai sur le régime parlementaire. Paris, 1889.
- COMBOTHECRA X. S. : Trois pays garantis (Belgique, Grèce, Suisse). Genève, 1917.
- COUCLELIS A. : Les régimes gouvernementaux de la Grèce. Thèse, Paris, 1921.
- CROSA E. : La Constitution italienne de 1948. Paris, 1950.
- DARESTE F. R. & P. : Les Constitutions modernes, vol. 6, 4ème édition. Paris, 1928.
- DENDIAS M. : Le problème de la Chambre haute et la représentation des intérêts à propos de l'organisation du Sénat grec. Thèse, Paris, 1929.
- DICEY A. V. : Introduction à l'étude du droit constitutionnel. Paris, 1902.
- DUGUIT L. : Droit constitutionnel, vol. 5, 2ème édition. Paris, 1921.
- DUNANT A. : La législation par le peuple en Suisse. Genève, 1894.
- DUVERGER M. : Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris, 1955.
- DUVERGER M. : Les régimes politiques. Collection «Que sais-je», n° 289.
- ESMEIN A. : Droit constitutionnel, vol. 2, 8ème édition. Paris, 1927.

- ESTEVE J. : Le destin des parlements. Damas, 1936.
- GIRAUD E. : La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif. Paris, 1925.
- GOGUEL F. : Le travail parlementaire en France et à l'Etranger. Paris, 1955.
- GOLDENBERG L. & PINTO R. : La revision des listes électorales. Bibliothèque des mairies. Paris.
- GÖZÜBÜYÜK S. A. : La condition des membres de la Grande assemblée Nationale de la Turquie. Thèse, Ankara, 1955.
- HAURIOU M. : Précis de droit Constitutionnel. Paris, 1923.
- HILTY C. : Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse. Neuchâtel, 1891.
- JANET P. : Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale, vol. 2. Paris, 1872.
- JUSTIN : La responsabilité du parlement sous le régime parlementaire, 2ème édition. Paris, 1918.
- LACHAPPELLE G. : La représentation proportionnelle en France et en Belgique. Paris, 1911.
- LAFERRIERE J. : Manuel de droit constitutionnel, 2ème édition. Paris, 1947.
- LASKI H. J. : Grammaire de la politique. Paris, 1933.
- LASKI H. J. : Le gouvernement parlementaire en Angleterre. Paris, 1950.
- LAVELEYE (de) E. : Le gouvernement de la démocratie, 2ème édition, vol. 2. Paris, 1892.
- LEFEVRE - PONTALIS : Les élections en Europe à la fin du XIXème siècle. Paris, 1902.
- LIDDERDALE D. W. S. : Le parlement français. Paris, 1954.
- LOCKE J. : Traité du gouvernement civil (traduit d'anglais). Paris, 1802.
- MALEK - MAHDAVI A. : Le parlement iranien. Neuchâtel, 1954.
- MATHIOT A. : Le régime politique britannique. Paris, 1955.
- MATTER P. : La dissolution des Assemblées parlementaires. Paris, 1898.
- MIRKINE —
GUETZEVITCH B. : Les Constitutions européennes, vol. 2. Paris, 1951.
- MOHROFF F. : La dissolution des assemblées législatives dans les constitutions modernes. Rome, 1953.
- MONTESQUIEU C. : Esprit des Lois, avec les notes de l'auteur (de Secondat, baron de la Brède et de) et un choix des observations ... etc. Paris, 1872.
- MOREAU F. : Droit constitutionnel, 9ème édition. Paris, 1921.
- ORBAN O. : Le droit constitutionnel de la Belgique, vol. 3. Liège/Paris, 1911.
- PERRIN P. : Représentation professionnelle et socialisme. Paris, 1928.

- PIERRE E. : Droit politique, électoral et parlementaire. Paris, 1893.
- PRELOT M. : Précis de droit constitutionnel. Paris, 1950.
- PRELOT M. : Droit parlementaire français, fascicule III. Paris, 1955.
- REDSLOB R. : Le régime parlementaire. Paris, 1924.
- REYNAUD P. : La réforme parlementaire. Paris, 1924.
- ROUSSEAU C. : Manuel du droit international. Paris, 1953.
- RYSER W. : Le caractère juridique des règlements des Chambres fédérales. Thèse, Berne, 1954.
- STUART MILL J. : Le gouvernement représentatif (traduit d'anglais). Paris, 1877.
- SVORONOS N. : Histoire de la Grèce moderne. Collection «Que sais-je», n° 578.
- TAVALLALI D. : Le parlement iranien. Thèse, Lausanne, 1954.
- TUNC A. et S. : Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, vol. 2. Paris, 1954.
- VEDEL G. : Manuel élémentaire de droit constitutionnel. Paris, 1949.

II. *Ouvrages en Anglais*

- AMOS M. S. : The English Constitution. London, 1930.
- BACOPOULOS G. T. : Outline of the Greek constitution. Political systems since the greek revolution of 1821. Athens, 1950.
- DEANE H. A. : The political ideas of Harold J. Laski. New York, 1955.
- GREAVES H. R. G. : The british constitution, third édition. London, 1955.
- JENNINGS I. : Parliament. London, 1948.
- KEIR D. L. et
LAWSON F. H. : Cases in constitutional law, fourth édition revised. Oxford, 1954.
- MACKENZIE K. : The English Parliament, serie «Penguin Books». London, 1950.

III. *Ouvrages en Grec*

- CALODOUCAS D. : To syndagma tou 1952 (La constitution de 1952). Athènes, 1952.
- CARVELIS C. : O nomos peri eclogis voulefton (La loi sur l'élection des députés). Athènes, 1950.
- ELEOPOULOS N. : Elliniki istoria (Histoire de la Grèce), vol. 3. Athènes, 1936.
- GOUNARACIS P. : To zitima ton exlogicon catalogon (La question des listes électorales). Athènes, 1945.
- KYRIACOPOULOS I. : O kinovouleftismos en Elladi (Le système parlementaire en Grèce). Athènes, 1929.
- METAXAS I. : To politevma (Le régime). Athènes, 1945.

- PERODASKALAKIS M. : Odigos peri eclogis voulefton (Guide sur les élections des députés). Le Pirée, 1946.
- PETRACACOS D. : Kinovouleftiki istoria tis Ellados (Histoire parlementaire de la Grèce), vol. 7, Athènes, 1942. (l' édition continue).
- SARIPOLOS N. : Syndagmaticon Dicaion (Droit constitutionnel), vol. 2, 2ème édition. Athènes, 1912.
- TZAKAS P. : To neo syndagma tis Ellados 1952 (La nouvelle constitution de la Grèce de 1952). Athènes, 1952.
- VASSILIOU C. : I anatheorisis tou syndagmatos (La revision de la constitution). Athènes, 1912.
- VENIZELOS E. : Kinovouleftiki istoria (Histoire parlementaire), vol. 2. Athènes, 1936.
- VERGITSI D. : To eclogicon systima apo syndagmaticis apo-pseos (Le système électoral au point de vue de la constitution). Athènes, 1955.

IV. Articles

- BERLIA G. : Loi du 31 juillet 1953 fixant les conditions de levée de l'immunité parlementaire. RDP* 1953, page 697 ss.
- BERLIA G. : La revision constitutionnelle. RDP 1955, page 174 ss.
- BOISSIER L. : La transportation, sur le plan international des institutions parlementaires. Mémoires de la Faculté de droit de Genève, No 9, 1952, page 145 ss.
- BRIDEL M. : Essai théorique sur le régime représentatif dans les démocraties modernes. Mélanges F. Guisan. Lausanne 1950, page 289 ss.
- CADART J. : Le Parlement Act de 1949 et la consolidation du bicaméralisme limité en Grande Bretagne. RDP 1952, page 68 ss.
- COLLIARD C. A. : La pratique de la question de confiance sous la IVème République. RDP 1948, page 220 ss.
- JEANNEAU B. : Les élections législatives partielles et le système électoral. RDP 1955, page 940 ss.
- KNAPP C. : Réflexions sur le vote populaire : Faculté ou obligation dans la liberté du citoyen en droit suisse. Recueil publié par les Facultés de Droit des Universités suisse. Zurich, 1948, page 137 ss.
- KYRIACOPOULOS E. : Le droit international et la constitution hellénique de 1952 - Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie, page 203 ss. Hamburg 1953 (en français).
- LAVAU G. E. : Chances et limites du régime parlementaire en France. «Economie et humanisme», XVannée, n° 97, page 214 sv.
- LECCAS A. : La vérification des pouvoirs. «N. Dicaion» 1951, N° 4, page 221 ss. (en grec).

- PACTET P. : Les commissions parlementaires. RDP 1954, page 127 ss.
- SOLAL - CELIGNY J. : La question de confiance sous la IVème République. RDP 1952, page 721 ss.
- VESANI D. : La confiance accordée par le Parlement. Revue de la Société des études administratives. Vol. I, 1932-1933, page 195 ss. (en grec).

* RDP = *Revue du Droit Public*.

V. Divers

- Lois électorales grecques XMH' de 1877, 5493 du 21 mai 1932, 1020 du 28 février 1946, 1395 du 14 janvier 1950, 1878 de 1951 (en grec).
- Le règlement officiel du parlement hellénique du 23 mars 1955 - Athènes 1955 (en grec).
- Procès verbaux de la Chambre grecque au cours des différentes législatures (en grec).
- Constitutions allemande de 1871, de Weimar de 1925, 1949 (Allemagne fédérale), 1949 (Allemagne orientale).
- Constitution belge de 1831 .
- » des Etats-Unis de 1789.
- » française de 1791, 1848, 1875 et 1946.
- » grecque de 1844, 1862, 1911, 1927 et 1952.
- » (projet de) indonésienne de 1950.
- » iranienne de 1906.
- » italienne de 1948.
- » hollandaise de 1887.
- » portugaise de 1951.
- » roumaine de 1948.
- » suédoise de 1874.
- » suisse de 1874.
- » turque de 1924.
- » de l'U.R.S.S. de 1936.
- » yougoslave de 1946.

TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION

a. Historique	7
b. Définition	8
c. La crise du système parlementaire	9

CHAPITRE PREMIER :

Le Développement du Parlement Hellénique

Section I : Prolégomènes	12
Section II : Les Assemblées Nationales de l'Insurrection (1821-1833)	12
Section III : La monarchie absolue (1833-1843)	15
Section IV : La monarchie constitutionnelle (1843-1862)	16
Section V : La démocratie royale (1862-1911)	16
Section VI : La révision de la Constitution de 1911	17
Section VII : La troisième Assemblée Nationale et la révolution de 1922	18
Section VIII : Période républicaine	18
Section IX : Restauration de la monarchie	19
Section X : Après la libération (1944)	20

CHAPITRE DEUXIEME :

Parlement et Corps Electoral

Section I : Le corps électoral	21
Section II : Le mandat parlementaire	25
Section III : La représentation professionnelle	27

CHAPITRE TROISIEME :

L' Election du Parlement

Section I : Le système électoral	31
Section II : Les électeurs	40
Section III : L'éligibilité	43
Section IV : La région électoral et le nombre des députés	47
Section V : La liste électoral	48
Section VI : La procédure des élections	52
Section VII : Vérification des pouvoirs	64
Section VIII : Perte de la qualité de député	66
Section IX : Corruption électoral	67

CHAPITRE QUATRIEME :

L' Organisation du Parlement

Section I : Le règlement interne du parlement	70
Section II : L'élection du bureau - Les fonctions du président - La police de la Chambre	73
Section III : Discipline et procédure parlementaire	76
Section IV : Déposition et préparation de la discussion d'une proposition — Ordre du jour — Délibérations	81
Section V : Les votes - Les procès verbaux	88

Section VI	:	Les commissions parlementaires	92
Section VII	:	Les groupes politiques	96

CHAPITRE CINQUIEME :

Les Attributions du Parlement

Section I	:	Bicaméralisme - Monocaméralisme	101
Section II	:	Elaboration des Lois - Ratification des conventions et traités internationaux	107
Section III	:	Vote de confiance au gouvernement - Le contrôle de la gestion des ministres	110
Section IV	:	Autres attributions	115

CHAPITRE SIXIEME :

Les Immunités Parlementaires

Section I	:	Généralités	120
Section II	:	L'irresponsabilité	121
Section III	:	L'inviolabilité	122
Section IV	:	Le service militaire des membres du parlement ...	126

CHAPITRE SEPTIEME :

Les Indemnités Parlementaires

Section I	:	L'indemnité	127
-----------	---	-------------------	-----

CHAPITRE HUITIEME :

Parlement et Pouvoir Exécutif

Section I	:	Le principe de la séparation des pouvoirs	131
Section II	:	Rapports entre le parlement et le gouvernement ...	133
Section III	:	Les prérogatives du Chef d'Etat dans le régime parlementaire	136
Section IV	:	Convocation du parlement, ouverture et fin de la période parlementaire	138
Section V	:	La dissolution du parlement	141
BIBLIOGRAPHIE			147