



La référence du droit en ligne



La dérive parlementariste de la IIIème République

(dissertation)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I - Les mécanismes distinctifs de la Troisième.....	4
A - Les origines historiques et constitutionnelles du régime	4
B - Une domination parlementaire sans pareille : la loi et la responsabilité	5
II - Les éléments perturbateurs à l'origine du dévoiement parlementariste	6
A - Le pluralisme politique, élément perturbateur du régime	6
B - Instabilité gouvernementale et déséquilibre institutionnel	7

Introduction

Le régime parlementaire se définit comme le gouvernement d'un cabinet responsable devant l'assemblée. Gouvernement de cabinet et responsabilité ministérielle en sont les principales caractéristiques qu'il soit *orléaniste*, *occidental* ou *prussien*, selon la distinction faite par René Capitant.

La Troisième République était bien une république parlementaire. Elle a hélas versé dans le *parlementarisme*, dévoiement du régime parlementaire. Comment une république née de la rencontre circonstancielle d'opposants monarchistes à ce régime a pu se défaire à ce point avant de sombrer dans la période noire du Vichysme ? Ou, plus exactement, quels mécanismes institutionnels ont conduit à une telle dérégulation ?

Comprendre l'itinéraire ayant conduit à une perversion du régime parlementaire comme elle s'est produite sous cette République implique de scruter les mécanismes propres à ce régime (I) depuis ses origines jusqu'aux caractères le singularisant (loi et responsabilité gouvernementale devant le Parlement), pour analyser, ensuite, la diversité des éléments perturbateurs à l'origine du dévoiement parlementariste (II), qu'il s'agisse du pluralisme politique ou de l'instabilité gouvernementale et du déséquilibre institutionnel consécutifs.

I - Les mécanismes distinctifs de la Troisième

Observer les mécanismes distinctifs de la Troisième République sous-tend un retour sur les origines du régime, sa construction et ses bases constitutionnelles (A) pour parvenir à l'étude des mécanismes traditionnels du régime parlementaire (B).

A - Les origines historiques et constitutionnelles du régime

Dans la foulée de la défaite militaire à Sedan, l'Empire chute et la République est proclamée le 4 septembre 1870. L'armistice signé, les élections législatives du 8 février 1871 portent à l'Assemblée une majorité monarchiste laquelle désigne chef du pouvoir exécutif de la République française, Adolphe Thiers. Ce dernier exerce ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée, avec le concours de ministres qu'il choisit.

C'est la fameuse « constitution » Rivet du 31 août 1871 qui investit l'Assemblée d'un pouvoir souverain. Le Président de la République comme les autres organes détiennent donc leurs compétences de l'Assemblée. Leurs rapports sont très codifiés et ont vocation à rappeler la dépendance dans laquelle se trouve le chef de l'Etat vis-à-vis de l'Assemblée. La « constitution » Broglie du 13 mars 1873 prévoit par ailleurs un « cérémonial chinois » avant que le Président puisse être entendu par l'Assemblée.

Cette responsabilité directe du chef de l'Etat, à la fois président de la République et chef de gouvernement, rapprochait la république, en droit, du régime d'assemblée alors qu'en fait, la forte personnalité de Thiers en faisait un régime à prépondérance présidentielle. C'est le bicéphalisme exécutif, introduit par Mac-Mahon qui, rendant le président irresponsable, fera du vice-président du Conseil le responsable de la politique déterminée devant l'Assemblée. Dès lors, les éléments propres au régime parlementaire sont prépondérants. La « constitution » Grévy, conséquence de la célèbre crise du 16 mai 1877, posera l'effacement du président de la République et jettera, par l'usage détourné fait par Mac-Mahon, le discrédit sur le droit de dissolution, mécanisme cependant éminemment parlementaire.

Le premier élément qui a signifié la prépondérance parlementaire, pour ne pas dire, sa supériorité, est d'ordre factuel à l'origine. Le président Millerand, très actif sous la majorité du Bloc national, prit position le 14 octobre 1923, à Evreux sur le fonctionnement des institutions et préconisa une révision facilitant au président de la République l'exercice du droit de dissolution par la suppression de l'avis conforme du Sénat. Mais, le Cartel des Gauches remporte les élections de 1924 et Herriot, malgré la demande du chef de l'Etat, refuse de former un gouvernement à cause de l'exclusive lancée par Millerand à l'encontre du Cartel. Le nouveau gouvernement, formé par un ami du président, ne recevra pas l'assentiment parlementaire puisqu'un ordre du jour est voté par la majorité parlementaire selon lequel la Chambre est « résolue à ne pas entrer en relations avec le ministère Marsal ... et décide d'ajourner toute discussion jusqu'au jour où se présenterait devant elle un gouvernement constitué conformément à la volonté souveraine du pays ». Le président n'avait d'autre choix que la démission. Cet épisode signe à la fois l'engagement, dans les faits, de la responsabilité présidentielle, malgré les textes officiels et le début d'une domination sans pareille du Parlement.

B - Une domination parlementaire sans pareille : la loi et la responsabilité

Cette domination trouve sa source dans les mécanismes propres au régime. Raymond Carré de Malberg est celui qui les a le mieux défini dans son ouvrage, *La loi, expression de la volonté générale*, publié en 1931. L'auteur y explique que la loi tire ses caractères de cette qualité qui lui est reconnue depuis la Révolution française d'exprimer la volonté générale. Ainsi, la loi obéit à une définition exclusivement organique et l'emporte sur les normes réglementaires de l'exécutif. Si la loi ne peut qu'être l'acte voté par le Parlement, c'est-à-dire fondée sur un critère organique exclusif, c'est bien parce que le Parlement est le seul organe à pouvoir représenter l'ensemble de la nation et exprimer sa volonté. C'est donc l'auteur qui permet de fournir une définition de la loi et non son contenu. Le champ d'action du Parlement se voit dès lors sans borne puisqu'on ne peut borner la volonté générale, à l'inverse des règlements issus de l'Exécutif. C'est aussi ce caractère qui fait de la loi l'expression de la volonté générale qui lui permet de l'emporter sur les règlements, subordonnés et seconds, lesquels peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant les juridictions administratives et ce, par la voie du recours pour excès de pouvoir. Il n'en est rien concernant la loi. Ni les lois de pleins pouvoirs ni les décrets-lois, qui constituent pourtant une entorse à cette règle, n'entameront cette domination clairement affirmée.

Par ailleurs, la Troisième République adopte les principes fondant le régime parlementaire : droit de dissolution - certes plus pratiqué depuis 1877 - et responsabilité ministérielle devant les chambres parlementaires. C'est la loi du 25 février 1875 qui, en son article 6, dispose : « *Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique du gouvernement et individuellement de leurs actes* ». La règle élémentaire définissant le régime parlementaire trouve là une claire application.

Plus surprenante est l'institution d'une responsabilité du gouvernement devant les Chambres, ce qui signifie une responsabilité devant le Sénat en plus de la Chambre des députés. Les gouvernements Bourgeois, Clemenceau, Briand, Herriot, Tardieu, Laval et Blum ont chuté à cause de la défaveur sénatoriale infligée au gouvernement, au moyen d'une mise en minorité, après avoir posé la question de confiance ou après un retrait du gouvernement lui-même, sans engagement de responsabilité *stricto sensu*, après le constat de l'impossibilité pour celui-ci d'obtenir l'approbation de la chambre haute.

C'était là l'expression d'un premier dévoiement du régime parlementaire qui s'orientait vers une dérive parlementariste. En effet, comment un gouvernement pourrait-il être responsable envers une chambre qu'il ne peut dissoudre quand responsabilité et droit de dissolution vont de pair ? De plus, il était particulièrement choquant qu'une chambre de notables puisse contraindre un gouvernement à se retirer après avoir reçu la confiance de la chambre élue au suffrage universel direct.

C'est sur ces bases, apparemment solides et parlementaires, que la Troisième République contenait en germes les éléments qui, peu à peu, allaient la faire dériver vers un régime parlementariste et provoquer son discrédit jusqu'à l'entraîner vers sa chute.

II - Les éléments perturbateurs à l'origine du dévoiement parlementariste

Bien vite, la Troisième République apparaît comme une république instable malgré la qualité de sa production législative les trente premières années de son existence. Nombre d'éléments concourent à ce déséquilibre désenchanteur. L'excessif pluralisme politique (A), tout comme l'instabilité gouvernementale et le déséquilibre institutionnel consécutifs n'y seront pas pour rien (B).

A - Le pluralisme politique, élément perturbateur du régime

Si l'on conserve en mémoire de la Troisième République de grands textes fondateurs qui ont posé, dans une période tourmentée, les jalons d'un libéralisme profondément ancré par la suite et instauré une véritable tradition républicaine (loi du 29 juillet 1881 sur la presse, loi de 1881 sur la liberté de réunion, loi du 21 mars 1884 sur le droit syndical, loi du 1^{er} juillet 1901 sur la liberté d'association et loi du 9 décembre 1905 sur la liberté de conscience et de culte) ainsi que les lois décentralisatrices du 10 août 1871 pour les départements et du 5 avril 1884 pour les municipalités ou le développement du recours pour excès de pouvoir, permettant une meilleure protection des droits des citoyens, la Troisième République est marquée du sceau du multipartisme dont les conséquences participeront à son discrédit.

Une compétition agressive entraîne une multiplication des groupes parlementaires au sein des assemblées, malgré la « concentration républicaine ». Les assemblées concentrent des partis nombreux et peu organisés, surtout à droite et au centre. Ce sont plutôt des notables, des individualités qui s'affirment et autour desquels se coalisent des candidats, de ce côté-là de l'échiquier politique.

A gauche, le Parti radical et radical-socialiste va dominer le régime quand les socialistes, subissant une scission qui va conduire, à Tours, à la création, en 1920, de la Section française de l'Internationale communiste, n'accéderont, constitués en S.F.I.O., au pouvoir qu'en 1936 sous le gouvernement de Front populaire dirigé par Léon Blum.

C'est sur ce que l'on a appelé la « concentration républicaine » et qui consiste en une élimination des extrêmes par des coalitions rassemblant les différents partis du centre que va s'appuyer la Troisième République. La difficulté d'une telle pratique est la mise en place de politiques proches par des majorités que l'on peine à distinguer.

Un « système », favorisé par le mode de scrutin, s'installe et se perpétue. Les électeurs se sentent ainsi dépossédés de leur bulletin de vote et se désintéressent des subtilités du jeu parlementaire qui conduisent parfois à la formation d'un gouvernement d'orientation politique assez lointaine des majorités initialement élues.

Le mouvement va hélas se poursuivre dans ce sens avec une instabilité gouvernementale permanente et un déséquilibre institutionnel profond.

B - Instabilité gouvernementale et déséquilibre institutionnel

Cent-quatre : c'est le nombre étonnant de gouvernements qui se succèdent entre 1871 et 1940. Aucune procédure particulière n'étant prévue pour la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale, il n'y a guère besoin d'aller chercher très loin des raisons pour entraîner la chute d'un gouvernement : mise en minorité à la suite de questions de procédure ou de scandale financier, absence de mise en minorité mais néanmoins démission ou à la suite de critiques adressées par un parti à un gouvernement auquel il était associé, voire démission après un vote de confiance, à l'instar des gouvernements Briand de 1910 et 1914 ou Daladier en 1934.

Les gouvernements ne tiennent qu'à un cheveu ou, plus précisément, qu'à quelques voix et l'ironie veut que l'instabilité gouvernementale se double d'une incroyable permanence du personnel politique, source de désintérêt populaire et d'écœurement électoral d'autant plus marqués. Il ne reste plus alors qu'à y ajouter le déséquilibre institutionnel pour mesurer la dérive parlementariste qui a frappé la Troisième République. Ce déséquilibre s'explique par le renversement complet entre législatif et exécutif. Les lois constitutionnelles de 1875 avaient fait du pouvoir exécutif un pouvoir fort. Dans les faits, c'est le pouvoir législatif qui s'impose. Il jouit de la totalité du pouvoir législatif et d'un très large pouvoir de contrôle. Il fait et défait des gouvernements aux coalitions fragiles. Ces mêmes gouvernements, depuis la crise du 16 mai 1877, n'osent plus utiliser le droit de dissolution. Enfin, il dépossède les électeurs de leur droit de vote qu'il pervertit en installant des gouvernements orientés à droite alors que les élections avaient déterminé une majorité parlementaire orientée à gauche que ce soit en 1924 qui a vu la constitution d'un gouvernement Poincaré en 1926, en 1932 qui a conduit à un gouvernement Doumergue en 1934 ou en 1936 à un gouvernement Reynaud en 1938.

Le problème supplémentaire est qu'en plus de disposer de très larges pouvoirs, la domination et l'influence parlementaires ne sont que négative. S'il lui est possible d'empêcher le gouvernement de gouverner, le Parlement est incapable de gouverner à sa place. Pis, il se déleste de ses fonctions en ne les assumant pas toutes : les lois de pleins pouvoirs et les décrets-lois attestent du renoncement à sa mission de législateur. Un gouvernement incapable de gouverner et des chambres qui ne légifèrent pas : le régime ne pouvait guère aller très loin en ce sens et continuer sur ce rythme.

La chute est très proche et le parlementarisme, qui fera aussi tant de mal à la Quatrième République, aura bientôt raison de la Troisième et provoquera cette soudaine et brutale chute en 1940 qui donnera le jour au régime de Vichy.

La Troisième République, de façon conjoncturelle, est morte sous les assauts de ses ennemis : antiparlementarisme, scandales politiques et affairistes, montée du nationalisme, des sentiments antirépublicains voire contre-révolutionnaires. Plus structurellement, elle n'avait pas pour elle une base politique assez forte lors de la constitution de ses gouvernements, une structure institutionnelle lui permettant d'éviter ce déséquilibre consécutif à la suprématie de la loi et à l'absence de contrôle de celle-ci. Elle présentait le défaut, par ailleurs, d'une responsabilité gouvernementale trop large car ouverte jusque devant le Sénat. La dispersion des partis, leur petit jeu consistant à dévoyer l'orientation politique des majorités élues, la persistance d'un personnel politique interchangeable, la politique identique menée par des coalitions proches. Autant de facteurs politiques et constitutionnels qui ont eu raison et qui ne pouvaient qu'avoir raison de la Troisième République.