

LE SÉNAT ET LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU MINISTÈRE

Un ministère est-il *constitutionnellement* obligé de se retirer devant un vote de défiance émané de la Chambre haute ? Hommes politiques et journalistes ont, ces temps-ci, discuté vivement la question. Les uns ont dit oui, les autres, non. Tous se sont inspirés de raisons étrangères au droit. Mais les jurisconsultes eux-mêmes se sont émus. L'un des plus autorisés, M. Esmein, a cru devoir ajouter un appendice au second et dernier fascicule de son beau livre (1), pour traiter la question *ex professo*. Le Sénat, dit-il, peut *contrôler* le ministère par des questions, des interpellations, des enquêtes, mais non le renverser par un vote de défiance ; la Chambre des députés a seule ce droit.

Malgré toute la compétence de mon savant collègue, je ne saurais, après mûr examen, accepter cette opinion. Je pense au contraire qu'un Cabinet doit toujours abandonner le pouvoir, après un blâme du Sénat, que le Président de la République doit, *constitutionnellement*, lui demander sa démission, s'il ne la donne pas spontanément ; en un mot, qu'en principe, la responsabilité politique des ministres s'exerce de la même manière devant les deux Chambres.

I

Je laisse de côté, bien entendu, toutes les considérations politiques, qui n'ont rien à faire dans une étude de droit. Aussi bien, il ne s'agit point de rechercher les véritables règles du régime parlementaire, ni de fixer la tradition, ni de constater la pratique suivie en France et à l'étranger après ou avant 1875, mais seulement de déterminer ce qu'ont voulu les auteurs de nos lois constitutionnelles. Sont-elles bonnes ? Sont-elles mauvaises ?

(1) A. ESMEIN. *Éléments de droit constitutionnel*, 1 vol. in-8°. Paris, 1895-1896 (Larose, édit.).

Je n'en sais rien. Qu'ont-elles décidé? Voilà toute la question.

Tout le monde, et M. Esmein (*op. cit.*, p. 824) le premier, reconnaît que l'art. 6, § 1 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (1), pris isolément, dans ses termes mêmes, consacre nettement la responsabilité politique et solidaire du Cabinet devant l'une et l'autre Chambre.

Pour donner à ce texte un sens, qui ne résulte pas naturellement de sa teneur, M. Esmein invoque l'opinion des auteurs qui, avant 1875, ont formulé théoriquement les règles du régime parlementaire, Hello (2), Duvergier de Hauranne (3), feu le duc de Broglie (4), Prévost-Paradol (5). Les textes cités, pris en eux-mêmes, sauf le passage de Prévost-Paradol, sont peu probants. Hello, Duvergier de Hauranne ont en vue une Chambre haute non élective, et notre Sénat est entièrement électif. De plus, ce sont, on le reconnaîtra, de bien faibles autorités pour l'interprétation d'un texte voté en 1875.

Sans doute, on fait observer que les auteurs de notre constitution étaient imprégnés de « parlementarisme », que s'ils avaient voulu modifier les règles traditionnelles de ce régime, ils l'auraient dit nettement. Mon savant collègue oublie les conditions dans lesquelles ont été votées les lois de 1875. Il sait bien cependant qu'on n'a pas voulu faire, il y a vingt et un ans, un de ces « établissements politiques bien ordonnés », dont parlait Sieyès en 1789, mais simplement instituer un régime *transactionnel*, où on consacrait, sans le dire, la forme républicaine pour avoir l'adhésion des républicains, sans trop effrayer les monarchistes. La clause principale de ce compromis était la création d'une Chambre haute, qu'on fit élective pour plaire aux libéraux, et qu'on voulut aussi puissante que la Chambre basse pour rassurer les conservateurs.

Que le Sénat dût avoir, au moins, tous les pouvoirs, toutes les prérogatives attribuées à la Chambre, cela a été dit et redit, accepté par tous les partis.

(1) « Les ministres sont *solidairement responsables devant les Chambres* de la politique générale du gouvernement. »

(2) *Du régime constitutionnel dans ses rapports sur l'état actuel de la science sociale et politique*, 3^e édit., Paris, 1848, t. II, p. 267.

(3) *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, 2^e édit., t. I, p. 90-91.

(4) *Vues sur le gouvernement de la France*, ch. VIII, p. 275.

(5) *La France nouvelle*, p. 112.

L'Assemblée nationale annonce pour la première fois, dans la loi du 13 mars 1873 (art. 5), son intention de créer une Chambre haute, et déclare « qu'elle ne se séparera pas avant d'avoir statué sur la création et les attributions d'une Chambre haute, ne devant entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle ». M. de Broglie, rapporteur de la loi, explique que cette déclaration est faite, *sur la demande expresse de M. Thiers, Président de la République*, et ajoute : « La portée de ce principe, en dehors de toute application, est grande et salutaire, si vous l'adoptez. Par cela seul que vous direz qu'à l'avenir la représentation nationale consistera *dans deux Chambres égales en droit*, mais inégales en quantité numérique, nommées par des électeurs et choisies parmi des éligibles différents, vous protesterez hautement contre le principe brutal et démagogique de la souveraineté pure et absolue du nombre » (1). Sur cette égalité des droits reconnus aux deux Chambres futures, le gouvernement de M. Thiers, la commission et l'Assemblée, qui votait le projet sans modification, étaient donc d'accord.

En exécution de la loi des Trente, M. Dufaure, garde des sceaux, dépose le 19 mai 1872 (3) le projet de loi constitutionnelle. Son exposé des motifs tout entier (2) est une démonstration des droits du Sénat. « Elle (la Chambre haute) aura d'ailleurs les mêmes attributions législatives que la Chambre des représentants ; mais sans doute, vous trouverez bon d'y ajouter quelques attributions judiciaires... ». C'est donc l'égalité de pouvoirs, avec en plus une compétence judiciaire donnée au Sénat. Plus loin : « Aussi la présence des ministres et quelquefois celle du président de la République (4) sont-elles nécessaires *dans les Chambres, qui peuvent forcément devenir une arène, où l'on dispute le pouvoir* ». Et encore : « *Nous voulons assurer au Sénat un rang et une puissance, qui ne permettent pas de voir en lui l'inférieur de l'autre Chambre...* » C'est M. Dufaure qui écrit cela ; son autorité, ce me semble, vaut mieux que celle de Hello, Duvergier de Hauranne, Broglie, Prévost-Paradol : c'est lui qui est le véri-

(1) *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XVI, annexes, p. 73.

(2) *Ibid.*, t. XVIII, p. 3.

(3) *Ibid.*, t. XVIII, sommaire, p. 5 et 6.

(4) M. Dufaure écrivait en vue de M. Thiers, auquel on ne pouvait demander de renoncer au droit de parler dans les Chambres.

table auteur de la Constitution ; au mois de février 1875, M. Wallon et son groupe déclareront, à maintes reprises, qu'ils n'ont fait que s'inspirer du projet Dufaure.

Quant à la Commission des Trente, élue en novembre 1874, elle veut simplement organiser le septennat du Maréchal, et faire du Sénat le rempart contre les tendances républicaines, l'obstacle infranchissable à l'établissement définitif de la République (1). Dans cette pensée, pouvait-elle vouloir une Chambre haute, dont les droits fussent moindres que ceux des députés ? Mais je passe, puisque les idées de septennat n'ont point triomphé.

Ce qui est certain, c'est qu'au mois de février 1875, le parti républicain, qui, pour arriver à une solution, accepte une seconde Chambre, lui reconnaît aussi des droits égaux à ceux des représentants. Quelques-uns de ses membres protestent contre le principe d'une seconde Chambre, mais l'acceptent comme un fait accompli. Ils reconnaissent que la pensée de la majorité est de « faire un Sénat... devant jouir d'une grande autorité..., devant avoir un grand prestige... jouer un rôle prépondérant dans l'État » (2). Ce sont les paroles de M. Pascal Duprat, dont le discours est applaudi par toute la gauche. Et dans la même séance, Gambetta (3) déclare, que pour aboutir, la gauche a accepté tout ce que voulait la droite, et notamment deux Chambres avec des droits égaux. C'est une concession, mais volontairement consentie.

Quand, après l'échec du projet de la commission, le groupe Wallon-Lavergne négocie une transaction sur les bases que l'on sait, et qui est finalement votée, dira-t-on que c'est dans la pensée d'amoindrir le Sénat ? Le principe de ses droits n'est plus en question. Tous les hommes dirigeants du centre droit et du centre gauche, les vrais auteurs de la Constitution, affirment cependant encore que, si on fait un Sénat électif, c'est pour lui assurer une autorité plus grande et des droits au moins égaux à ceux de la Chambre. Qu'on relise les discours de MM. Dufaure (4), Bar-

(1) *Rapport* de M. LEFEBVRE-PONTALIS, *Ann. ass. nat.*, t. XXXIV, p. 473 ; — *Rapport* de M. DE VENTAVON, *Ibid.*, t. XXXIII, p. 146.

(2) Discours de M. PASCAL DUPRAT, séance du 11 février 1875, *Ann. ass. nat.*, XXXVI, p. 480.

(3) *Ibid.*, p. 500.

(4) Séance du 2 février 1875, *Ann. ass. nat.*, t. XXXVI, p. 404.

doux (1), Bérenger (2), que l'on se reporte aux conférences, qui préparèrent le vote définitif de la loi, la preuve y apparaît convaincante.

II

Après cela les arguments de M. Esmein ne me touchent point.

L'expression « *ministres responsables* » a, dit-il, un sens bien vague et bien indéterminé dans la langue du droit public. La preuve en est, ajoute-t-il (p. 832), le sénatus-consulte du 8-10 décembre 1869, dont l'article 2 dit à la fois, « que les ministres sont responsables » et « qu'ils ne dépendent que de l'empereur ». — Pourquoi, en vérité, exhumer ce sénatus-consulte, précaire et équivoque comme la situation qu'il venait régler, qui n'était plus le régime de 1852 et qui n'était pas encore celui de 1870 ?

Que l'expression « ministres responsables » n'ait pas dans nos constitutions antérieures à 1875, un sens précis, je le veux bien. Mais ce que j'affirme, c'est que dans la pensée de l'Assemblée, ces mots avaient une portée bien nette, qui ne faisait de doute pour personne. Une première fois, dans la loi du 31 août 1871, art. 2, § 1, on avait dit : « *Les ministres sont responsables devant l'Assemblée.* » Une seconde fois, on avait énoncé le même principe dans la loi du 13 mars 1873, « qui règle les conditions de la responsabilité ministérielle ».

L'Assemblée avait mis en œuvre souvent, trop souvent, cette responsabilité ; elle avait renversé ministères sur ministères ; et quand les 3 et 24 février elle vote, sans discussion, la formule de l'article 6, elle a en vue naturellement, non pas je ne sais quelle règle traditionnelle des régimes disparus ou étrangers, mais cette forme de responsabilité, qu'elle a maintes fois affirmée, dans le droit et le fait. Aux yeux de tous, les ministres seront vis-à-vis des *deux Chambres*, qui lui succéderont, dans la situation où ils étaient vis-à-vis de l'Assemblée nationale. L'article est voté sans un mot, sans une observation (3). C'est que tout le monde est d'accord.

(1) (2) Séance du 12 février 1875, *Ibid.*, p. 488 et 486.

(3) Séances des 3 et 4 février 1875. *Ann. ass. nat.*, t. XXXVI, p. 418 et 628. — La discussion ne porte que sur le second paragraphe : devait-on dire : « Le Président de la République » ou « le Maréchal de Mac-Mahon... », n'est responsable...

Ce qui prouve encore, d'après M. Esmein (p. 831), que la responsabilité politique du ministère n'a pas de sanction devant le Sénat, c'est que la loi constitutionnelle du 24 février 1875, qui est la « charte du Sénat » n'en dit rien ; et cependant, elle précise les attributions du Sénat en matière législative (art. 8), et en matière de responsabilité pénale des ministres (art. 9). La réponse à l'argument se trouve dans l'exposé des motifs de M. Dufaure (1) déjà cité. Chacun sait (cela fut dit constamment), que le groupe Wallon dans les divers amendements acceptés par l'Assemblée, s'inspira surtout, sinon du texte, du moins de l'esprit du projet Dufaure. Or, le garde des sceaux de M. Thiers avait expliqué qu'il demandait *la reconnaissance des mêmes droits aux deux Chambres*, avec cette différence que les députés auraient l'initiative et la priorité des lois de finances, et le Sénat des attributions judiciaires. On ne vise donc, dans les lois du 24 février, que les points où le Sénat n'a pas les mêmes attributions que la Chambre, les lois financières et la responsabilité pénale des ministres, et, si l'on ne dit rien de la responsabilité politique, c'est que là ses droits sont égaux à ceux des députés.

Mais M. Esmein insiste : « Dans le génie et l'équilibre du gouvernement parlementaire, le droit pour une Chambre de décider du sort des ministères... a pour contre-partie nécessaire le droit pour le pouvoir exécutif de dissoudre cette Assemblée... Une Chambre qui pourrait forcer les ministres à démissionner ou les maintenir à son gré, et qui ne pourrait pas être dissoute par le pouvoir exécutif, serait, en réalité, un pouvoir tout-puissant qui dominerait tous les autres... Qui oserait soutenir que les lois constitutionnelles de 1875 ont voulu donner un pareil rôle au Sénat qu'elles instituaient avec ses 75 sénateurs inamovibles ? » (*op. cit.*, p. 829). — Je réponds de suite que, si l'on relit le rapport de M. Lefebvre-Pontalis (2), il ne paraîtra point paradoxal de soutenir, que dans l'opinion de tout un parti de l'Assemblée, qui fut même longtemps la majorité, le Sénat devait être précisément « ce pouvoir tout-puissant qui dominerait tous les autres ». Mais je n'insiste pas.

La construction juridique de l'éminent professeur est élégante ; elle est peut-être celle d'un régime parlementaire idéal. Mais

(1) *Ann. ass. nat.*, t. XVIII, p. 5.

(2) *Ann. ass. nat.*, t. XXXIV, p. 469.

devant l'affirmation contraire, si souvent répétée par les hommes dirigeants de l'Assemblée, est-elle un argument suffisant pour refuser au Sénat le droit de renverser un cabinet ?

On a proposé à l'Assemblée, dit M. Esmein (*op. cit.*, p. 831), d'accorder au chef de l'État la dissolution du Sénat ; elle ne l'a pas voulu ; elle a donc dénié par là même au Sénat le droit de faire échec au Cabinet. On eût bien étonné les membres de l'Assemblée, qui, le 24 février 1875, repoussèrent l'amendement Raudot, si on leur eût dit que telle était la conséquence de leur vote. Les incidents de la séance le prouvent pleinement. M. Raudot, en demandant que le droit de dissolution pût s'appliquer au Sénat, justifiait son amendement en disant : le Sénat est élu au suffrage universel indirect, il peut à un moment donné être aussi dangereux que la Chambre. Cet amendement est repoussé, à mains levées, au milieu des rires de la gauche qui ne le prend pas au sérieux (1). En eût-il été ainsi si l'on avait pensé une minute que les conséquences de ce vote étaient de priver le Sénat d'un droit appartenant à la Chambre ?

D'autre part, et j'insiste ici, le système créé par la Constitution ne conduit point aux conséquences que l'on redoute. Il n'est pas vrai de dire que : « si le Sénat exerçait le droit politique auquel il prétend, il serait impossible de faire juger sa conduite directement par le pays » (2). Voici ce me semble, comment, dans la pensée de nos constituants, les choses doivent se passer. Un ministère, approuvé à la Chambre, est désapprouvé au Sénat. Il doit donner sa démission ; sinon le Président de la République est *constitutionnellement* obligé de la lui demander, et de former un nouveau Cabinet. Si celui-ci obtient la confiance des deux Chambres (ce n'est pas, on le sait, une hypothèse invraisemblable) (3), le conflit est apaisé, tout rentre dans l'ordre. Si, au

(1) Voici le passage du compte rendu officiel, qui est caractéristique : « M. LE PRÉSIDENT. Il y a une disposition additionnelle de M. Raudot ainsi conçue : Le Président de la République peut, sur avis conforme de la Chambre, dissoudre le Sénat... (Rires). — M. WILSON. Et les inamovibles ! — M. RAUDOT. Mon amendement a été accueilli par des rires. On pourrait supposer et on suppose apparemment que j'ai voulu faire une plaisanterie... (Oui ! Oui ! à gauche) (Séance du 24 février 1875, *Ann. ass. nat.*, t. XXXVI, p. 627).

(2) ESMEIN, *op. cit.*, p. 831.

(3) V. le compte rendu de la séance du 30 avril 1896, *J. off.*, 1^{er} mai, *Débats. parl.*, Chambre, p. 751.

contraire, les nouveaux ministres, acceptés par le Sénat, sont désavoués par la Chambre, la dissolution s'impose; elle est le moyen légal de résoudre le conflit. Le corps électoral consulté est juge souverain; le Sénat et la Chambre sont ses justiciables. Si la majorité de la Chambre nouvelle est d'accord avec le Sénat, plus de difficulté. Si la majorité de la Chambre dissoute est réélue, le Sénat doit s'incliner et accepter un ministère, ayant la confiance de la nouvelle Chambre. Mais, dira-t-on, si le Sénat résiste? Je réponds : il est factieux. Il arrive toujours un moment où le droit constitutionnel n'a d'autre sanction que la probité des hommes qui l'appliquent.

Cette conception est peut-être moins savante que celle de M. Esmein, elle a été celle de l'Assemblée nationale; jusqu'à nouvel ordre, elle est le droit.

J'ajoute qu'elle sauvegarde aussi pleinement que possible les droits du suffrage universel. C'est toujours lui qui est le juge sans appel. C'est le chef d'État élu, c'est une Assemblée élue elle-même au suffrage universel, qui le saisissent du procès. Dire, comme on le fait chaque jour dans la presse et au parlement, que le Sénat sort du suffrage restreint, est un pur sophisme.

Enfin l'Assemblée nationale serait tombée dans une singulière contradiction si elle avait dénié le droit de renverser un ministère à un Sénat, qui peut tout arrêter, en refusant de voter des crédits isolés, et même le budget. Je me suis interdit toute allusion politique. Il me sera permis cependant de rappeler la chute du ministère Bourgeois (1) qui est la meilleure preuve des pouvoirs sénatoriaux. Comme le philosophe de l'antiquité, la Chambre haute a démontré le mouvement, en marchant.

LÉON DUGUIT (2),

Professeur de droit constitutionnel à la
Faculté de droit de Bordeaux.

(1) 23 avril 1896.

(2) Léon Duguit, né à Libourne (Gironde), le 4 février 1859, agrégé des Facultés de droit, le 1^{er} janvier 1883; professeur de droit constitutionnel et administratif à la Faculté de droit de Bordeaux, le 4 avril 1892.

Principaux ouvrages : *Le droit constitutionnel et la sociologie*, une forte brochure, Paris, 1891; *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, 1 vol. in-8°, Paris, 1893; *L'élection des sénateurs*, une forte brochure, Paris 1895.