

BIBLIOGRAPHIE

DROIT POLONAIS
CONTEMPORAIN
1983 n^o 3/4 (59/60)
PL ISSN 0070-7325

NOTES CRITIQUES

Jerzy Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym* [Le gouvernement dans le régime parlementaire], Warszawa 1982, PWN, 370 pages.

La problématique du régime et du fonctionnement du gouvernement est l'une des questions rarement traitées dans les élaborations du domaine du droit constitutif et de la science sur les régimes politiques contemporains. Il en est ainsi tant en matière des études sur les différents systèmes d'État que — d'autant plus — lorsqu'il s'agit des élaborations comparatives. La monographie de J. Stembrowicz concerne donc une sphère par deux fois « déficitaire » : premièrement en tant qu'étude sur le gouvernement, deuxièmement — en tant qu'ouvrage par excellence comparatif.

Entreprenant les études sur l'institution du gouvernement dans le régime parlementaire, qui est le plus répandu des systèmes constitutionnels, l'auteur s'est chargé d'une tâche ambitieuse et dans une grande mesure novatrice. Il est difficile de trouver dans la littérature polonaise l'exemple d'une entreprise semblable ; la littérature des autres pays d'Europe n'en fournit également que peu d'exemples.

Le titre et l'étendue de l'ouvrage exigeaient d'être précisés en raison de la polysémie des notions « gouvernement » et « régime parlementaire ». La première d'entre elles a reçu une explication dans les « Remarques préliminaires » (p. 8). L'auteur est enclin à accepter l'opinion que le « gouvernement » est une « partie de l'exécutif, organisé et adoptant des décisions collégiales, c'est-à-dire ... le Conseil des Ministres ». Ce raisonnement conséquemment observé dans l'ouvrage, ce qui — indépendamment de son caractère discutable — témoigne favorablement de la précision de l'argumentation.

La deuxième des notions utilisées est moins claire. L'auteur ne développe pas dans l'introduction les traits et la signification du terme « régime parlementaire ». Il accomplit par contre une certaine spécification de la portée de l'ouvrage. Il écrit que l'ouvrage englobera « en principe les États européens à régime parlementaire : la Grande Bretagne, la Belgique, la Finlande, la France, la Hollande, l'Italie, la République Fédérale d'Allemagne, les États Scandinaves ». Il remarque à juste titre que ce catalogue n'épuise pas le nombre des États à régime parlementaire. Si l'omission des régimes de la Grèce, de l'Espagne ou du Portugal était pustifiée en raison de la portée modeste des traditions parlementaires, par rapport au Danemark par exemple, l'étendue de l'analyse a subi un net rétrécissement. Il ne s'agit pas cependant d'omettre un ou plusieurs États sans nul doute parlementaires (p. ex. l'analyse de la position du gouvernement en Pologne dans les années 1918-1939 pouvait être élargie par une comparaison avec les gouvernements de la Tchécoslovaquie ou de la Yougoslavie). L'important est de savoir si le recours aux expériences finnoises ou françaises, également sous la V République, n'élargit pas excessivement les limites de

l'analyse en dehors du cadre typique du « régime parlementaire » ?

L'ouvrage est divisé en trois parties. La première se concentre autour des problèmes théoriques en tenant particulièrement compte de la réception de la théorie de la séparation des pouvoirs dans les régimes parlementaires, ainsi que de la position du gouvernement dans ce contexte. La deuxième partie englobe l'analyse de la position du gouvernement dans les régimes parlementaires dans la période de l'entre-deux-guerres. L'auteur met ici à profit les expériences constitutionnelles de la Grande Bretagne, de la III^e République Française, des régimes parlementaires-présidentiels (p. ex. de la Finlande), ainsi que des monarchies parlementaires : de la Belgique et de la Suède. Le VII chapitre est consacré au gouvernement de la Pologne de l'entre-deux-guerres.

La troisième partie de l'ouvrage concerne les réalités contemporaines de la problématique gouvernementale. L'auteur applique ici des principes différents de construction de l'argumentation : après l'examen général de l'évolution du régime parlementaire après la seconde guerre mondiale (chapitre VIII^o), il analyse donc successivement — dans le contexte du problème de la responsabilité parlementaire — les rapports entre la création du gouvernement et la formation et la dissolution du parlement (chapitre IX^e), la question du contrôle parlementaire du gouvernement (chapitre X^e) ainsi que la répartition des pouvoirs législatifs entre le parlement et le gouvernement (chapitre XI^e). L'ample chapitre XII^e contient l'analyse des problèmes de l'organisation interne et du fonctionnement du gouvernement.

L'ouvrage se termine par « Quelques remarques finales » comportant un essai de synthèse des principales réflexions de l'auteur.

La particularité de l'ouvrage, et en même temps l'une de ses qualités, est le J. Stembrowicz n'en reste pas aux expériences les plus connues de la formation rassemblement d'un riche matériel factographique, soigneusement sélectionné, et du fonctionnement des gouvernements dans des États tels que la Grande Bretagne, la France ou la R.F.A. Il examine en outre la pratique constitutionnelle des régimes moins connus : suédois, finlandais et hollandais. Ce qui enrichit notablement le champ de l'analyse constitutionnelle et permet d'appuyer les conclusions sur un matériel comparatif plus large. Simultanément il tend à préciser et même à réviser de nombreuses notions courantes, p. ex l'opinion sur le gouvernement parlementaire possédant l'appui de la majorité des députés (laquelle thèse rencontre des réserves concernant la large pratique des cabinets minoritaires Scandinaves) ou l'opinion sur l'atrophie de la signification du pouvoir de sanctionner des lois, appartenant principalement au chef de l'État (dans la confrontation avec l'expérience constitutionnelle et les exigences de la constitution finnoise de 1919).

A leur tour, certaine des constatations mentionnées auparavant trouvent, à la lumière de la monographie de Stembrowicz, une nouvelle confirmation ; par exemple, l'opinion que dans les conditions des démocraties parlementaires contemporaines, la démission (la chute) du cabinet est rarement la conséquence du vote de défiance par la majorité parlementaire. Il ne semble pas non plus que le cas du renversement du gouvernement travailliste dans le parlement britannique en résultat de la motion déposée le 28 mars 1979 constituait l'annonce de la restitution de la signification de l'institution du vote en tant que moyen décidant du sort des équipes gouvernementales. Les considérations de l'auteur (p. 113 et suiv.) constituent de nouvelles indications pour rechercher les causes réelles de la stabilité ou de la variabilité des cabinets dans la cohérence des coalitions gou-

vernementales ainsi que dans la cohérence interne des partis gouvernant « séparément ».

L'auteur montre la forme contemporaine du gouvernement ainsi que ses rapports avec le parlement en tant que résultat d'un processus historique compliqué. Dans ce processus, les tendances à la démocratisation visant à élargir le contrôle parlementaire effectif sur l'exécutif se heurtaient avec les tendances autocratiques du chef de l'État (surtout monarchique) et les tendances à renforcer l'autonomie de l'administration même. L'augmentation de la signification des partis politiques et leur domination actuelle dans le façonnement des décisions gouvernementales (politiques) constitue un facteur supplémentaire définissant les orientations et les principes d'action du gouvernement. J. Stembrowicz se concentre dans son analyse principalement sur les aspects juridiques et constitutionnels des transformations des rapports entre le parlement et le gouvernement. Le thème des transformations dans les systèmes de parti, ainsi que dans l'ensemble de l'organisation politique de la société (p. ex. l'influence des organisations des travailleurs et des employeurs, d'autres « groupes de pression ») n'entrant pas dans le cadre envisagé de l'analyse (basée principalement sur l'examen des relations entre les organes d'État) exige un traitement supplémentaire, car il ne demeure pas sans influence sur le fonctionnement tant du gouvernement que du parlement.

L'ouvrage comprend de nombreuses observations détaillées, originales et intéressantes. A titre d'exemple on peut indiquer, entre autres, l'appréciation de la signification de la dissolution du parlement du point de vue de la garantie des intérêts des électeurs. Selon l'appréciation de l'auteur, qu'il convient de partager, le parlement indissoluble favorise « le détachement » des représentants de l'électorat et l'hypertrophie du parlement dans le système du pouvoir. D'autre part, cependant, la dissolubilité du parlement n'est pas, comme il écrit, « un remède miraculeux contre les déficiences du régime » (p. 125).

L'auteur entreprend un intéressant essai de distinction de trois genres de régimes parlementaires contemporains : a) le régime rapproché du régime britannique de cabinet à majorité parlementaire uniforme et stabilisée, b) le régime apparenté au régime français, à majorité parlementaire non stabilisée, c) le régime parlementaire-présidentiel (cas de la V^e République Française, de la Finlande d'aujourd'hui et, sur le plan uniquement constitutionnel — de l'Autriche, de l'Irlande et de l'Islande).

Cette classification a obtenu un large cadre factographique : l'auteur examine en détail le rapport entre les différents régimes constitutionnels et les différents types de régimes parlementaires, tant dans le contexte historique contemporain.

Les considérations détaillées mènent J. Stembrowicz à la thèse sur le changement de « la dynamique du pouvoir » accomplie au XX^e siècle (p. 364) sur la ligne gouvernement-parlement. Ce changement se réduit à ce que le gouvernement exerce la fonction motrice dans le façonnement du contenu des décisions gouvernementales en laissant au parlement la fonction modératrice et de contrôle. Le gouvernement, obtenant dans les conditions d'affaiblissement du rôle du chef de l'État (ici J. Stembrowicz va peut-être trop loin) la position du facteur principal dans le cadre de l'exécutif, cesse d'être de *facto* un organe du pouvoir exécutif *sensu stricto*. Il devient, dans une grande mesure, un organe qui élabore et non seulement qui exécute les actes du parlement. Cette thèse importante figurant à la page 365 de l'ouvrage, est une constatation inspirant — malgré son caractère

controverse — aux recherches sur les fonctions juridiques et constitutionnelles du gouvernement dans l'État bourgeois contemporain.

Le cadre de la critique ne permet pas de présenter pleinement cette riche monographie, basée sur l'analyse des textes, de la pratique et de la large littérature étrangère. Que l'on partage sans réserve ou non l'opinion sur le système parlementaire en tant que système ouvert à diverses formes de coexistence dans un État des forces et orientations différenciées du point de vue de classe et politique et sur sa capacité de servir la voie pacifique vers le socialisme (p. 368), l'ouvrage de Stembrowicz doit être reconnu comme un pas important dans la systématisation et l'approfondissement de la science sur les systèmes d'État contemporains.

Marian Grzybowski