

Le mécanisme de révocation populaire du Président du Reich dans la Constitution de Weimar

Armel Le Divellec

Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas)

Directeur du Centre d'études constitutionnelles et politiques

La Constitution fédérale allemande du 14 août 1919, dite Constitution de Weimar, entrée en vigueur il y a cent ans, est, malgré sa courte durée et sa fin tragique, un texte important dans la culture constitutionnelle occidentale. Elle fut la première, historiquement, à instituer, en ce qui concerne le système de gouvernement, un cadre juridique qu'il convient, en suivant Philippe Lauvaux, de qualifier de parlementarisme dualiste renouvelé¹, c'est-à-dire cherchant à établir (autant qu'il est juridiquement possible) un système de type parlementaire républicain conciliant la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement et un chef d'Etat élu au suffrage universel direct et doté d'un certain nombre de prérogatives.

Elle a été implicitement, sous ce rapport, un modèle pour un nombre important de républiques parlementaires² et peut notamment être vue comme la « grand-mère » de la V^e République³.

En ce qui concerne l'objet du présent colloque, elle prévoyait un mécanisme de révocation populaire du président⁴. Si ce mécanisme n'a jamais été utilisé et, au fond, n'a joué aucun rôle majeur dans la brève existence de cette république, il n'est pas sans intérêt.

On présentera ce dispositif avant d'en expliquer la genèse et proposer une analyse de sa signification.

¹ P. Lauvaux, *Le parlementarisme*, P.U.F., "Que sais-je", 1987, p. 33. Formule bien plus préférable à celle de régime semi-présidentiel qu'imagina l'ancien Bordelais Maurice Duverger mais qui ne résiste pas à une analyse un peu sérieuse (A. Le Divellec, « Maurice Duverger et la notion de régime semi-présidentiel. Une analyse critique », in Daniel Bourmaud, Philippe Claret (dir.), *Maurice Duverger : l'héritage résistant d'un mal-aimé*, Classiques Garnier, 2021, p. 317-337). On voudra nous pardonner ce rappel, en passant, dans la ville où Duverger étudia et commença sa brillante carrière.

² P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, P.U.F., coll. "Behemoth", 2002.

³ *Grand-mère indigne*, écrivait Pierre Avril (« Une revanche du droit constitutionnel ? », *Pouvoirs*, n°49, 1989, p. 13). *Grand-mère vertueuse*, avais-je au contraire proposé de dire (dans mon article : « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *Revue française de droit constitutionnel*, 1994, n°20, p. 749-758 [757]), en référence précisément au mécanisme de révocation populaire du chef de l'Etat qu'au rebours de la Constitution de 1958, elle instituait.

⁴ Repris tel quel dans la Constitution autrichienne en 1929 (art. 60, al. 6, toujours en vigueur actuellement), la Constitution de l'Islande de 1944 (art. 11) et dans la Constitution slovaque de 1992 depuis sa révision en 1999 (art. 106). Un mécanisme voisin existe dans la Constitution roumaine de 1991 mais dans des conditions différentes (art. 95) [il a été utilisé en 2007 et 2012, sans aboutir à la révocation du président]. Il avait également inspiré le mécanisme de destitution du président dans l'éphémère Constitution républicaine espagnole de 1931 (art. 81, al. 4 et 82).

I. Le mécanisme : description

La Constitution de Weimar (CW) a été, dans l'histoire, la première à imaginer un mécanisme de mise en jeu de la responsabilité politique d'un président devant le peuple dans un régime se voulant parlementaire.

Pour mémoire :

Art. 41 : Le président du Reich est élu par l'ensemble du peuple allemand. (...)

Art. 50 : Tous les ordres et décisions du président du Reich, y compris ceux dans le domaine de la défense, nécessitent, pour leur validité, le contreseing du chancelier du Reich ou du ministre du Reich compétent. Par le contreseing, celui-ci en assume la responsabilité.

Art. 52 : Le gouvernement du Reich se compose du chancelier du Reich et des ministres du Reich.

Art. 53 : Le chancelier du Reich et, sur sa proposition, les ministres du Reich, sont nommés et révoqués par le président du Reich.

Art. 54 : Le chancelier et les ministres du Reich doivent jouir de la confiance du Reichstag pour exercer leurs fonctions. Chacun d'eux doit démissionner si le Reichstag lui retire sa confiance par un vote exprès.

Il s'agit bien d'une responsabilité proprement politique, c'est-à-dire entièrement déliée de toute idée de faute (au sens juridique), institutionnalisée par une procédure spécifique, juxtaposée à deux autres procédures de mise en jeu de la responsabilité, l'une pénale (devant les juridictions ordinaires mais à la condition que la chambre populaire, le Reichstag, autorise les poursuites)⁵, l'autre que j'ai proposé d'appeler *constitutionnelle* (i.e. pour violation de la Constitution ou d'une loi du Reich⁶ et devant un organe spécial)⁷.

L'article 43 CW dispose : *(1) Le mandat du président du Reich dure sept ans. Une réélection est admise.*

(2) Avant l'expiration de ce terme, le président du Reich peut, à l'initiative du Reichstag, être destitué par une votation populaire. La résolution du Reichstag requiert la majorité des deux tiers. A partir de cette résolution, le président du Reich ne peut plus exercer ses fonctions. Le rejet de la destitution par la votation populaire vaut nouvelle élection et entraîne la dissolution du Reichstag.

Il y a lieu de relever les points suivants de ce dispositif :

- La révocation populaire du président n'est subordonnée à aucune condition matérielle. Comme on vient de le dire, son déclenchement ne suppose pas juridiquement une faute

⁵ Art. 43, al. 3 CW : « *Le président du Reich ne peut être poursuivi au pénal sans l'assentiment du Reichstag.* »

⁶ A. Le Divellec, « La responsabilité des présidents de la République dans les pays d'Europe du Nord », in C. Guettier, A. Le Divellec (dir.), *La responsabilité pénale du Président de la République*, L'Harmattan 2003, p. 123-141.

⁷ Art. 59 : « (1) Le Reichstag a le droit de mettre le président du Reich, le chancelier du Reich et les ministres du Reich en accusation devant la Haute cour de justice du Reich (*Staatsgerichtshof*) pour violation coupable de la Constitution ou d'une loi du Reich. La proposition de mise en accusation doit être signée par au moins cent membres du Reichstag et être votée à la majorité requise pour la révision de la Constitution ». Cette Haute Cour était, dans ce cas, composée de quatre magistrats professionnels (dont le président), un avocat et dix assesseurs désignés pour moitié par le Reichstag et le Reichsrat.

quelconque du président. C'est le propre de la responsabilité politique (comme René Capitant l'avait observé jadis, relevant que le mot « responsabilité » est, sous ce rapport, mal choisi car le parallèle avec la responsabilité civile, pénale ou administrative n'est évidemment pas adéquat)⁸. Sa mise en jeu suppose simplement un dissentiment politique.

- L'initiative ne peut venir que de la chambre élue du Parlement fédéral, le Reichstag. Le peuple (ou, plus exactement, le corps électoral) ne peut déclencher lui-même la procédure, contrairement à ce qui pouvait se passer à l'égard du parlement dans certains Länder (dissolution par initiative populaire, comme en Prusse, en Bavière, en Oldenbourg,...). Le Reichsrat, chambre représentant les gouvernements des Etats fédérés (les Länder), ne le peut pas davantage.

- La majorité requise au Reichstag pour déclencher la votation est fixée à la majorité des deux tiers. Malgré l'imprécision des termes, il s'agit des deux tiers des voix des présents, non de l'effectif officiel de la Chambre.

- Point capital : l'adoption par le Reichstag d'une motion déclenchant la votation populaire entraînait la suspension immédiate du président. Il est alors remplacé par le chancelier du Reich⁹. On se doute qu'une telle disposition aurait pu aboutir à fausser le dispositif intellectuellement pensé comme démocratique : les parlementaires obtenant par ce seul vote la suspension du chef de l'Etat, tandis que, pour une raison ou une autre (par exemple des troubles à l'ordre public), la votation populaire ne se tiendrait pas.

- Si la votation populaire a effectivement lieu, le mécanisme comporte deux conséquences conçues comme alternatives mais automatiques : soit une majorité des électeurs approuve la destitution, et dans ce cas la présidence est vacante si bien qu'une nouvelle élection présidentielle doit être organisée¹⁰ ; soit une majorité électorale la refuse et alors non seulement le président suspendu est réélu pour sept années complètes, mais encore et surtout le Reichstag est automatiquement dissous et de nouvelles élections parlementaires doivent être tenues (dans le délai de soixante jours¹¹).

On notera en outre que la loi du 27 juin 1921 relative aux votations populaires s'applique ici par analogie¹² : la participation d'au moins la moitié des électeurs inscrits est exigée pour rendre la votation valide (art. 21 de la loi). La révocation du président doit être approuvée par une majorité simple des suffrages exprimés. Les contestations du scrutin sont examinées par le Tribunal de vérification électorale (*Wahlprüfungsgericht*) (art. 22 de la loi), une instance dont on notera au passage qu'elle est (numériquement) dominée par les parlementaires¹³.

La logique de ce dispositif est claire : un dissentiment politique majeur entre le chef de l'Etat et le Reichstag ne doit pas être prolongé en cas d'échec de la destitution. Une majorité d'électeurs ayant désavoué les parlementaires, ce sont eux qui doivent alors affronter

⁸ « Régimes parlementaires », *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933 (rééd. in Capitant, *Ecrits d'entre-deux-guerres*, Ed. Panthéon-Assas, 2004, p. 305-323 [309]).

⁹ A partir d'une loi du 17 décembre 1932, par le président du Tribunal du Reich (Reichsgericht). V. infra.

¹⁰ On notera que ni la Constitution du Reich, ni la loi du 4 mai 1920 sur l'élection du Président du Reich ne fixe de délai. Cette dernière se borne (§ 2) à confier au Reichstag le soin de déterminer le jour de l'élection.

¹¹ En vertu de l'article 25, al. 2 de la CW.

¹² J. Hatschek, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, t. I, Berlin, Stilke, 1922, p. 289. Ce texte a été traduit et commenté par Ernest Chavegrin, « Notice, traduction et notes sur la loi du 27 juin 1921 sur le référendum », *Annuaire de législation étrangère*, 1921, p 239 et suiv.

¹³ Celui-ci était composé de députés élus par le Reichstag et de magistrats administratifs désignés par le président du tribunal. La formation de jugement comprenait trois députés et deux magistrats administratifs.

directement le sort des urnes. Dans une logique toute abstraite, on imaginait ainsi que les électeurs seraient cohérents et renverraient au Parlement une majorité sinon favorable du moins mieux disposée à l'égard du président.

On voit par là comment la Constitution de Weimar peut être assimilée sous ce rapport au type de constitutions que j'ai proposé d'appeler « techniques-fermées »¹⁴, c'est-à-dire qu'elle tente, en certaines occasions, d'instaurer un schéma mécanique fermant, jusqu'à un certain point, le jeu dynamique des institutions.

Ce genre de mécanismes se rencontre dans plusieurs constitutions de Länder des années 1919-20, non pas, évidemment, pour le chef de l'Etat (il n'y en avait pas de distinct du chef du gouvernement) mais pour le parlement et le gouvernement¹⁵.

II. Genèse et contexte d'élaboration

En apparence, un tel mécanisme pouvait être regardé comme cohérent au regard du schéma institutionnel global du système weimarien :

- d'un point de vue républicain : dans une république, nulle institution ne saurait être entièrement irresponsable. Or, comme on le sait, le système parlementaire est né dans le cadre de la monarchie et postulait un chef de l'Etat inviolable et irresponsable ; sa transposition dans un régime républicain posait donc problème à cet égard, pour peu que l'on conserve la structure duale du pouvoir exécutif (ce que ne firent pas les Länder allemands à partir de 1919 mais que l'on fit au niveau fédéral). En ménageant une hypothèse (en fait, il y en avait trois, comme on l'a vu) de responsabilité, même exceptionnelle, du chef de l'Etat, on conciliait les deux principes.

- d'un point de vue démocratique : dès lors que le président du Reich était élu directement par le peuple, il paraissait logique de prévoir que sa révocation pour raisons purement politiques serait le fait du peuple. (On a vu que les deux autres hypothèses de responsabilité pénale et constitutionnelle, ainsi que la règle de la suspension avant la tenue de la votation ouvraient néanmoins la possibilité de concurrencer ou de contourner ce dispositif de révocation populaire.)

De fait, le mécanisme apparaît, quoique non encore parfaitement complet, dès la première mouture connue du texte constitutionnel, conçu principalement par le professeur de droit Hugo Preuss¹⁶ :

- l'avant-projet de texte constitutionnel déposé le 3 janvier 1919¹⁷ prévoyait (§ 62) un président du Reich élu pour 10 ans au suffrage universel direct et un mécanisme de destitution populaire sur demande des deux tiers des députés. Le rejet de la proposition de destitution équivalait à une « nouvelle élection », mais il n'était pas encore précisé que le Reichstag serait automatiquement dissous.

¹⁴ A. Le Divellec, « Le style des constitutions écrites modernes. Une esquisse sur les trois types de l'écriture constitutionnelle (XVII^e-XX^e siècles) », *Jus Politicum*, n°10 en ligne, été 2013 et Dalloz, vol. V, 2013, p. 131-160.

¹⁵ V. la communication de Stéphane Schott dans ce colloque.

¹⁶ Dian Schefold, « Hugo Preuß (1860-1925) », in Peter Häberle et alii (dir.), *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts*, Berlin, De Gruyter, 2015, p. 71-91.

¹⁷ H. Triepel, *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht*, Tubingue, Mohr, 4^e éd. 1926, p. 15.

De même dans le projet daté du 20 janvier 1919 (§ 67, al. 2), le mandat du président étant réduit à 7 ans.

- la dissolution automatique du Reichstag en cas de rejet de la proposition de destitution fut introduite dans le projet daté du 17 février 1919, déposé avant son examen à l'Assemblée constituante¹⁸.

Preuss a justifié le mécanisme dans son memorandum du 3 janvier 1919¹⁹, le présentant explicitement comme une contrepartie à la faculté présidentielle de dissoudre le Reichstag ou bien de provoquer un référendum sur un projet de loi adopté par le Parlement.

De même dans son discours de présentation du projet de constitution devant l'Assemblée constituante de Weimar²⁰ : « *Au président appartient la prérogative de dissoudre le Reichstag, cela veut dire, tout à fait dans un sens démocratique, d'en appeler en tant qu'élu aux électeurs. Mais il y a à cela en corrélation, que le Reichstag détient également le droit (...) d'en appeler aux électeurs. C'est la disposition de l'article 72 [le futur article 43, al. 2], selon lequel le Reichstag peut, à la majorité des deux tiers, demander la destitution du président, qui sera décidée par une votation populaire. Je crois que ces deux dispositions, la compétence du président de dissoudre le Reichstag et la compétence du Reichstag de déclencher la votation populaire sur la poursuite du mandat du président, se complètent mutuellement et en tout cas ne peuvent être maintenues l'une sans l'autre.* »

Rappelons que Hugo Preuss, professeur de droit de tendance libérale de gauche (membre du DDP), avait été chargé le 15 novembre 1918 de préparer le projet de constitution par le Conseil des commissaires du peuple (cabinet révolutionnaire provisoire, issu de la révolution du 9 novembre qui avait déchu l'Empereur et proclamé la république), composé de sociaux-démocrates (SPD) et, jusqu'au 29 décembre, de sociaux-démocrates indépendants (USPD, confinant à l'extrême-gauche)²¹.

Libéral, Preuss avait réfléchi depuis longtemps à la parlementarisation et la démocratisation de l'Allemagne, qu'il appelait de ses vœux ; mais il raisonnait jusqu'au début novembre 1918 dans le contexte de la monarchie et imaginait alors un système transposé du modèle parlementaire britannique. Du fait de l'abolition de celle-ci, il dût adapter en très peu de temps son schéma initial à la forme républicaine et au problème spécifique que pose, dans celle-ci, la question du chef de l'Etat.

Preuss devait tenir compte des grandes incertitudes politiques du moment et des perspectives encore très ouvertes (l'Assemblée constituante ne fut élue que le 19 janvier 1919 ; les élections consacrèrent la victoire des partisans d'une république démocratique libérale et le rejet d'une république de type soviétique voulue par l'extrême-gauche).

Il avait réuni quelques experts autour de lui dans une conférence qui travailla du 9 au 12 décembre 1918 : y siégea notamment Max Weber, devenu entretemps un farouche partisan d'une présidence forte appuyée sur le suffrage populaire²².

Mais on pouvait s'attendre à de fortes oppositions à gauche : l'extrême-gauche (USPD) recommanda même, au début de l'Assemblée constituante, de ne pas instituer de présidence de la république du tout.

¹⁸ Triepel, *op. cit.*, p. 17-27.

¹⁹ Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919, in H. Preuss, *Recht, Staat, Freiheit*, Tubingue, Mohr, 1926, p 368-394 (389).

²⁰ Begründung des Entwurfs einer Verfassung für das deutsche Reich, *ibid.*, 1926, p. 394-421 [417].

²¹ Une fois élue l'Assemblée constituante (19 janvier 1919), ce conseil sera remplacé le 13 février 1919 par un gouvernement composé de membres des trois partis de la coalition de Weimar, majoritaires à l'Assemblée : SPD, Zentrum (centre catholique) et DDP (libéral de gauche).

²² V. les références infra.

L'audace consistant à prévoir une présidence personnalisée et son élection par le peuple pouvait effrayer la gauche (même le SPD) ; prévoir d'emblée sa possible destitution par un vote populaire était, dans ce contexte, un moyen de donner des gages aux sceptiques, qui pouvaient y voir un garde-fou démocratique, susceptible par lui-même de modérer le risque d'une dérive autocratique du président.

Le schéma de Preuss, sur ce point, traversa sans modification les débats à l'Assemblée constituante.

Pour autant, le mécanisme de destitution populaire du président revêt une signification incertaine.

III. Analyse : une signification incertaine

Les institutions et mécanismes juridiques posés par un texte constitutionnel ne prennent (dans le meilleur des cas) de sens que replacés dans un schéma intellectuel qui les justifie. Ce que je proposerais d'appeler une constitution idéale implicite²³. On se limitera ici à ce qui concerne le système de gouvernement.

Un schéma intellectuel ou, le plus souvent, des schémas intellectuels multiples car il est très rare qu'un consensus total et parfait existe en la matière. Des constitutions idéelles implicites, donc.

Il y a toujours multiplicité des constitutions idéelles implicites, et ce, à un double niveau :

- chez les rédacteurs d'un projet de texte constitutionnel (ici, d'abord Hugo Preuss et ceux qui l'ont entouré) et ceux qui l'ont finalement adopté (la majorité de l'Assemblée constituante de Weimar)²⁴.
- chez ceux qui ont mis en œuvre le texte, en particulier ceux qui ont été en mesure de concrétiser le texte dans les premières années.
- chez les commentateurs, qu'il s'agisse des citoyens intéressés ou, surtout, de la doctrine constitutionnelle, étant précisé que les conceptions ne sont pas immuables et peuvent considérablement évoluer au fil des années, pour des raisons soit scientifiques, soit purement politiques²⁵.

Or, pour s'en tenir aux premiers (pour faire court : les constituants de 1919), force est de constater que les vues les plus diverses ont régné sur tout le processus constituant weimarien. Contrairement aux idées reçues, rien n'était clair pour les membres de l'Assemblée constituante, chacun pouvait à peu près y voir ce qu'il voulait. Et même le projet initial de Preuss sur le système de gouvernement (comment sont censés s'articuler le Reichstag, le gouvernement, le président du Reich et le Reichsrat) n'était pas porté par un schéma intellectuel tout à fait précis. Son projet fut d'ailleurs, sur ce point, peu discuté en détail et peu modifié au cours des délibérations parlementaires.

Comme souvent, un projet de constitution repose sur une série de compromis entre les rédacteurs. Dans le cas de Weimar (et cela rappelle à bien des égards la V^e République française), il s'agissait même de compromis dilatoires, selon la formule (heureuse) de

²³ A. Le Divellec, « Esprit (de la constitution) es-tu là ? Les inévitables constitutions idéelles implicites », *Mélanges Philippe Raynaud*, à paraître en 2020.

²⁴ L'Assemblée adopta le projet en troisième lecture le 31 juillet 1919 par 265 voix contre 75 et 84 abstentions. Il ne fut pas soumis à référendum.

²⁵ Tel fut le cas de la doctrine weimarienne, qui défendit de manière crescendo l'autonomie du Reichspräsident et une lecture parlementariste minimale voire a-parlementaire. Cette évolution a été analysée en détail par René Capitant, « Le président du Reich », *Res publica*, 1932, rééd. in *Ecrits d'entre-deux-guerres*, op. cit., p. 405-423.

(l'odieux) Carl Schmitt²⁶ : des compromis purement rédactionnels, qui laissent entièrement ouvertes le fond des choses.

En l'occurrence, n'avait pas été nettement tranchée la question-clé de savoir qui du chancelier et de son cabinet ou du président du Reich dirigerait vraiment la politique. Même au sein du comité préparatoire autour de Preuss, les positions les plus diverses cohabitaient :

- Max Weber, porté par une constitution idéale implicite assez claire, à savoir un président du Reich chef politique, donnant les grandes impulsions, appuyé certes par une majorité au Reichstag mais surtout sur le corps électoral (Weber était donc non seulement très favorable à l'élection populaire du président mais aussi aux différents types de référendum et donc approuva, sans l'avoir proposé lui-même semble-t-il, le mécanisme de révocation populaire de l'article 43)²⁷.

- Hugo Preuss, en revanche, n'était pas favorable à un président comme chef politique principal. Il voulait que la politique soit définie par le cabinet appuyé par une majorité parlementaire (système essentiellement « primo-ministériel », dirions-nous aujourd'hui), tout en considérant que pour atteindre cet objectif, il était utile et même nécessaire (dans le contexte allemand de 1919) que le chef de l'Etat soit suffisamment armé pour venir en appui du cabinet et en régulateur du système (avec toute l'incertitude qui s'attache à un tel rôle et toute la difficulté à en tracer le périmètre précis), le système français de la III^e République faisant ici office de repoussoir²⁸. Un président du Reich important, donc, mais certainement pas un chef politique véritable.

- les sociaux-démocrates étaient nettement plus réservés encore : sans disposer d'idées précises sur le système de gouvernement, on peut considérer qu'ils désiraient un système où dominerait le Reichstag, dont le gouvernement serait une émanation, tout en souhaitant de manière générale que le corps électoral puisse faire prévaloir ses vues contre les représentants (d'où leur tendance à la multiplication des procédures référendaires). Ils étaient très majoritairement réservés à l'endroit d'un président du Reich, et ne semblent avoir accepté une telle institution que sur les instances de Preuss, et à la condition de le border par des précautions « démocratiques ».

On peut donc considérer que le mécanisme de révocation populaire du président du Reich fut le prix (ou plutôt : l'un des prix) à payer pour faire accepter aux sociaux-démocrates le principe de l'institution d'un président du Reich élu au suffrage universel direct. De même la règle du contreseing, sans exception, pour tous les actes du président. (Weber pouvait à bon droit considérer que cela ne gênerait pas en toute hypothèse un président volontaire et déterminé à être actif, le SPD pouvait y voir la garantie que le président ne pourrait pas mener de politique personnelle contre le cabinet ministériel.)

²⁶ *Théorie de la constitution* [1928], trad. fr. L. Deroche, P.U.F., « Leviathan », 1993, p. 162-163.

²⁷ V. en particulier son article très militant : « Le président du Reich », daté du 25 février 1919 (la date est significative), publié in Max Weber, *Œuvres politiques (1895-1919)*, trad. fr., Albin Michel, 2004, p. 503-507. Pour une analyse détaillée, v. Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber et la politique allemande 1890-1920* [1959], trad. fr., P.U.F., 1985, chap. 9 et 10. Egalement, Ph. Raynaud, « Max Weber, critique de la V^e République », *Droits*, n°44, 2007, p. 51-57.

²⁸ Il se référa pour cela aux thèses alors récemment connues du professeur alsacien Robert Redslob qui définissait le régime parlementaire comme un système d'égalité entre parlement et gouvernement, dont un chef d'Etat indépendant assurerait l'équilibre. Mais il s'agissait sans doute moins d'une adhésion pleine et entière aux vues contestables et confuses de Redslob que d'un usage tactique de la rhétorique de l'équilibre, propre à séduire la plupart des constituants. Sur ce problème, v. notre article à la RFDC précité et « Robert Redslob, juriste alsacien entre la France et l'Allemagne », *Annales de la Faculté de droit de Strasbourg*, vol. 9, 2008, p. 123-158 et prolongé par « Robert Redslob's Parlamentarismustheorie. Eine einflussreiche verfassungsvergleichende „Irrlehre“ ? » [La théorie du parlementarisme de Robert Redslob. Une influente „fausse“ théorie constitutionnelle comparatiste ?], in Detlef Lehnert (Hg), *Verfassungsdenker. Deutschland und Österreich 1870-1970*, Berlin, Metropol Verlag, 2017, p. 107-138.

Dans ces conditions, il est faux d'affirmer, comme cela est trop souvent fait, que les constituants allemands de 1919 ont voulu un président fort, ou, du moins, cette affirmation est trop générale pour dire quoi que ce soit et laisse dans l'ombre toutes les questions précises.

Sans doute, une majorité de membres de l'Assemblée constituante (surtout au centre et à droite) étaient persuadés qu'il fallait contenir le risque d'un « absolutisme parlementaire » qui, selon eux, aurait été inhérent au système parlementaire contemporain. Mais il s'agissait en grande partie d'un fantasme hérité de plusieurs décennies du *Konstitutionnalismus* allemand (qui refusait vigoureusement le gouvernement parlementaire)²⁹ et d'une vision un peu schématique du parlementarisme à la française de la III^e République (même si celui-ci paraissait, précisément, aboutir à un tel déséquilibre). Dès lors, l'argumentation consistant à justifier un président du Reich comme contrepoids de type démocratique au Reichstag³⁰ pouvait s'épanouir, mais c'était en pleine ambiguïté.

L'ambiguïté se poursuivait sur le terrain doctrinal. On peut relever ainsi deux positions opposées quant à la portée du mécanisme de l'art. 43 CW.

- l'analyse téléologique de Carré de Malberg, qui affirmait que « la Présidence allemande n'est pas exclusivement parlementaire : elle est aussi plébiscitaire. *La Constitution en déduit* que le Président aura, de son côté, qualité pour parler au nom de la démocratie, c'est-à-dire pour jouer, en certains cas, un rôle actif et même dirigeant. La preuve qu'elle n'envisage pas sa fonction comme devant rester inerte, c'est qu'elle s'est gardée de le rendre irresponsable ».³¹ C'était justifier une pratique possible (mais non imposée) à partir d'un mécanisme en soi juridiquement neutre (i.e. pouvant jouer dans les circonstances variées).

- l'analyse dogmatique de Robert Redslob³², qui critiqua le mécanisme comme étant en contradiction avec ce qu'il voulait comprendre comme l'essence du régime parlementaire, à savoir le modèle de l'équilibre entre gouvernement et parlement, le chef de l'Etat ne devant pas être entraîné et compromis dans le conflit mais bien être un tiers-arbitre sollicitant le corps électoral sans s'engager lui-même dans le combat.

Autre signe de cette signification incertaine du mécanisme weimarien, deux questions concrètes sont restées irrésolues, non réglées explicitement par le texte de la Constitution :

- si l'Assemblée se prépare à voter une résolution de destitution populaire du président du Reich, celui-ci peut-il la devancer par une dissolution ? C'est notamment ce que croyait Chavegrin : « Pendant qu'elle [l'Assemblée] délibèrera si elle doit ou non faire le procès (sic) du Chef, il agira, lui, sans retard, et, par une prompte dissolution, arrêtera net l'offensive du Reichstag »³³. Encore fallait-il alors qu'il obtienne le contreseing d'un ministre pour dissoudre, ce qui n'était pas évident.

- Autre problème incertain : un président dont le peuple a approuvé la révocation aurait-il le droit de se représenter à l'élection présidentielle suivante ?³⁴ En cas de scrutin extrêmement serré, on ne peut exclure tout à fait une hypothèse de ce genre.

La justification d'un tel mécanisme dans la Constitution de Weimar n'était donc pas univoque. Au-delà d'un simple garde-fou que l'on pouvait justifier abstraitement par les

²⁹ Jacky Hummel, *Le constitutionnalisme allemand*, P.U.F., « Léviathan », 2002.

³⁰ Cf. en ce sens la citation du député Ablass (v. A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, L.G.D.J., 2004, p. 26) et aussi l'argumentation tactique de Preuss.

³¹ *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, p. 205. Nous soulignons.

³² *Le régime parlementaire*, M. Giard, 1924, p. 285-286.

³³ « Communication sur le Président de l'Empire allemand », *Bulletin de la Société de Législation comparée*, tome 52, 1922-23, p 67-82 (79).

³⁴ G. Anschütz répondit positivement (*Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, Berlin, G. Stilke, 14^e éd. 1933, p. 253).

principes de la république et de la démocratie (assurer une voie de responsabilité d'un représentant devant le corps électoral), le mécanisme postulait un type relativement précis d'affrontement politique : celui d'un face à face, d'un conflit entre un président exprimant une volonté politique propre et un parlement (plus exactement une majorité parlementaire qualifiée) opposé(e) à lui. Mais le cadre constitutionnel weimarien était à ce point indéterminé qu'il permettait quantité d'autres schémas ou systèmes de gouvernement concrets (par exemple un président effacé laissant le chancelier gouverner en accord avec le Reichstag), lesquels ne nécessitaient aucunement l'utilisation de ce mécanisme. Bien plus, il était relativement contradictoire avec les vues personnelles de Hugo Preuss (celles d'un président modérateur du jeu institutionnel mais non point leader déterminant la politique gouvernementale).

IV. Pratique : aucune utilisation mais une épée de Damoclès ?

Comme il a été dit plus haut, le mécanisme de l'article 43, al. 2 CW n'a jamais été utilisé durant les douze années de la République de Weimar. Et cela (notamment) pour une raison simple : le président du Reich ne s'est jamais vraiment comporté en chef politique. Et lorsqu'il a agi de manière toute personnelle, spécialement à partir de 1930, le Reichstag, morcelé en une multitude de groupes politiques rivaux voire ennemis, n'était guère en capacité de lui opposer une majorité qualifiée.

Cependant, dans les jours dramatiques de décembre 1932-janvier 1933, il semble que les Nazis aient réfléchi à possibilité de voter une motion référendaire pour suspendre le président du Reich, le maréchal Hindenburg, s'il maintenait au poste de chancelier le général Schleicher (nommé le 2 décembre, hostile aux Nazis et qui s'employait à détacher l'aile gauche du parti de Hitler – l'aile animée par Georg Strasser – pour le diviser). La loi du 17 décembre 1932 (adoptée sur initiative du groupe NSDAP) modifia d'ailleurs la règle de suppléance du président du Reich empêché : au chancelier, prévu pour cet office par l'article 51, al. 1^{er} CW, on substitua le président du Tribunal du Reich (*Reichsgericht*, plus haute juridiction ordinaire du pays). Il s'agissait très probablement d'un premier pas en direction d'une initiative pour déclencher la procédure de l'article 43, al. 2 contre Hindenburg, qui aurait ainsi été suspendu par le vote à majorité qualifiée du Reichstag (peu importe ensuite que l'on organise ou non la votation populaire subséquente) et remplacé par son nouveau suppléant³⁵. Cette menace sérieuse a pu contribuer à convaincre Hindenburg de lâcher brusquement Schleicher dès la fin janvier 1933, après seulement huit semaines, et d'appeler Hitler à la chancellerie. Décision, on le sait, fatale.

On était donc ici très loin du schéma idéal d'une « responsabilité populaire et démocratique » du président du Reich tel que pensé par les rédacteurs de la Constitution de 1919.

Conclusion

On terminera en soulignant :

- la relativité, voire les inconvénients, de l'ingénierie constitutionnelle : des mécanismes imaginés pour une situation précise ne sont pas toujours une garantie solide car ils peuvent être utilisés, voire instrumentalisés ou détournés dans une configuration imprévue et dans un but très différent de ce que les constituants ont pu vouloir. Il convient donc de ne pas sur-estimer leur portée ou leur utilité pratique.

³⁵ E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart, Kohlhammer, t. VI, 1981, p. 314.

- le risque de voir un président de type weimarien ou V^e République invoquer sa responsabilité devant le peuple pour revendiquer davantage d'emprise sur le gouvernement et se poser comme seul chef politique³⁶. Les adeptes d'un système « primo-ministériel » tendront donc à être réservés vis-à-vis d'un tel mécanisme.
- Pour autant, l'existence du mécanisme weimarien de révocation populaire du chef de l'Etat peut être vu au moins comme un mal nécessaire, un garde-fou, dans un système de gouvernement selon lequel le chef de l'Etat peut vouloir continuer à jouer un rôle majeur. A défaut d'avoir des gouvernants toujours sages, il faut pouvoir se garder des fous !

Armel Le Divellec

³⁶ Ce qu'avait très bien formulé un auteur libéral ancien, Prévost-Paradol : « Déguiser le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, c'est donner habilement à l'ambition personnelle la forme la plus respectable et, par conséquent, la plus dangereuse chez un peuple très sensible à l'idée de justice » (*La France nouvelle* [1868], Genève, Slatkine, 1979, p. 122).