

L'évolution des assemblées représentatives dans la Tchécoslovaquie contemporaine

Robert Charvin

Citer ce document / Cite this document :

Charvin Robert. L'évolution des assemblées représentatives dans la Tchécoslovaquie contemporaine. In: Revue de l'Est, vol. 1, 1970, n°2. pp. 97-133;

doi : <https://doi.org/10.3406/receo.1970.1005>

https://www.persee.fr/doc/receo_0035-1415_1970_num_1_2_1005

Fichier pdf généré le 11/04/2018

Abstract

Evolution of Parliamentary Assemblies in Contemporary Czechoslovakia.

The Parliament has been since 1948 the supreme organ of State power in Czechoslovakia. At the local level, the elected « national committees » represent the most important organs of State administration. During the « dogmatic » period, the importance of parliamentary assemblies is less than is foreseen by the constitutional and legislative texts ; it is considerably below the authority given to leading organs of the Czechoslovak communist party. The XX-th Congress of the communist party of the Soviet Union showed however, that economic problems, particularly the progressive failure of the system of central management, played a decisive role in the ideological, political and institutional process which started in the 60-ties.

The Constitution of 1960 and the constitutional Law of October 27 th, 1968, introduced a federal system governing the Czech and Slovak republics and represented an attempt to find a constitutional model which corresponded closely to national realities without rejecting socialism. The objective of this new model is to combine parliamentary with direct democracy. Several techniques are developed with aim to bring into closer contact the administration with the administrated, the authorities with the citizen.

The most significant evolution since 1960 however, is the progressive reinforcement of the parliamentary assemblies, which seem to slowly regain that preeminence which they already enjoy from a legal standpoint.

This shift from formal to actual power is characterised by two interdependent movements :

—growth of authority stemming from the improvement of the rules governing recruitment of deputies and from the extension of their legislative and political competences (a number of electoral laws, the last of which was passed in 1964, attribute more importance to elections which had been traditionally relegated to a second place in People's democracies) ;

—growth of their efficiency due to the adoption of new rules of parliamentary work (the assembly « committees » are assisted directly by the services of experts and by the administrative State apparatus and actually try to participate in the elaboration and execution of general policy).

These trends are evolving in a very complex environment and are far from stable. The policy made after January 1968 and following the events of August of that same year, provoked in the institutional life of Czechoslovakia, phases of precipitation followed by slowdowns in some sectors. It seems however, that in spite of powerful obstacles which continue to exist, parliamentary assemblies can become, in a not distant future, the most important organs of the Czechoslovak State socialist system.

Résumé

Le Parlement est, en Tchécoslovaquie, depuis 1948, l'organe suprême du pouvoir d'Etat. Au plan local, les « comités nationaux » élus constituent les organes fondamentaux de l'administration. En fait, durant la période « dogmatique », l'importance des assemblées représentatives est moins réelle que ne l'avaient prévue les textes constitutionnels et législatifs ; elles sont loin d'avoir une autorité comparable aux organismes du parti communiste tchécoslovaque. Mais le XXe Congrès du parti communiste de l'Union Soviétique, les problèmes économiques et notamment l'inadaptation progressive du système de gestion centralisée, ont joué un rôle décisif dans le déclenchement d'un processus idéologique, politique et institutionnel.

La Constitution de 1960 et la Loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 instaurant un système fédéral entre les républiques tchèque et slovaque, témoignent de la recherche d'un modèle constitutionnel qui, sans remettre en cause le socialisme, corresponde plus étroitement aux réalités nationales. Ces objectifs se précisent : réussir l'amalgame de la démocratie représentative et de la démocratie directe. C'est ainsi, par exemple, que diverses techniques sont développées pour rapprocher l'administration de l'administré, les gouvernants des gouvernés.

Cependant l'évolution la plus marquante depuis 1960 concerne le progressif renforcement des assemblées représentatives d'Etat. Elles tendent en effet, à s'orienter dans la réalité vers la prééminence qu'elles ont déjà en droit.

Ce passage du formel à l'effectif est caractérisé par deux mouvements de croissance interdépendants : la croissance de leur autorité d'une part, grâce à l'amélioration du mode de recrutement des députés et à l'extension de leurs compétences législatives et politiques, (les diverses lois électorales notamment,

reléguée dans les démocraties populaires au second plan) ; la croissance de leur efficacité, d'autre part, grâce à l'adoption de nouvelles méthodes de travail parlementaire (les « comités » des assemblées bénéficiant directement des services des experts et de l'appareil administratif d'Etat tendent à participer effectivement à l'élaboration et au contrôle de la politique générale). Ces tendances se développent dans un contexte très complexe : la situation est loin d'être figée. La politique suivie à partir de janvier 1968, puis les événements d'août de la même année, ont provoqué dans la vie institutionnelle tchécoslovaque des phases de précipitation coïncidant avec des retards dans certains secteurs. Il semble toutefois réaliste, malgré les puissants obstacles qui demeurent, de penser que les assemblées représentatives peuvent devenir à moyen terme les organes décisifs du système étatique socialiste en Tchécoslovaquie.

L'évolution des assemblées représentatives dans la Tchécoslovaquie contemporaine

Robert CHARVIN*

INTRODUCTION

L'existence d'institutions représentatives est une tradition politique de l'Etat tchécoslovaque¹.

Dès l'établissement de la République en 1918, sur les ruines de l'empire austro-hongrois, la direction suprême des affaires de l'Etat appartient à une assemblée provisoire, le Comité national tchécoslovaque², se rattachant lui-même aux comités nationaux créés par le mouvement révolutionnaire de 1848³.

Cette constitution provisoire élaborée en novembre 1918⁴ organise un régime proche du gouvernement d'assemblée : une assemblée unique élit le Président de la République et nomme le gouvernement. Bien qu'ayant le droit de révoquer l'équipe ministérielle, « l'Assemblée Nationale Révolutionnaire » ne peut être dissoute. Le Chef de l'Etat, irresponsable et par là même doté de peu de compétences, est soumis, pour tous ses actes, au contreseing ministériel.

* Maître Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Nice.

(1) Les études de la doctrine tchécoslovaque traduites en langue française et anglaise, notamment sont peu nombreuses (Bulletin de Droit Tchécoslovaque, La Vie Tchécoslovaque, l'U.R.S.S. et les pays de l'Est,) l'information essentielle résulte des textes constitutionnels et législatifs et d'une enquête réalisée en Tchécoslovaquie même avec l'aide de plusieurs universitaires de la Faculté de Droit de Prague.

(2) Décret n° 11/1918 REC. Ce Comité national n'est pas issu d'élections : il est composé des représentants des partis tchèques et slovaques.

(3) Dans les différentes unités territoriales, en particulier, dans les villes, furent constitués en 1848 des comités de résistance contre l'Autriche-Hongrie.

(4) Loi du 13 novembre 1918 n° 37 REC.

Une révision cependant, votée en mai 1919¹, introduit des éléments de régime parlementaire en renforçant la position du Président de la République et du gouvernement.

La Constitution du 29 février 1920² consolide les institutions représentatives et le système parlementaire : le pouvoir législatif est confié à deux chambres élues au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle³, tandis que le pouvoir exécutif est confié à un gouvernement responsable devant la Chambre des députés et au Président de la République. Celui-ci, bien qu'irresponsable, jouit d'une compétence étendue : il possède notamment le droit de dissolution. Un Tribunal constitutionnel est chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois et la vérification des pouvoirs des membres des organes représentatifs est confiée à un Tribunal électoral.

La Constitution de 1920 prévoit aussi certaines dispositions relevant du système de gouvernement direct, mais la réalité politique consacre le régime représentatif.

L'antiparlementarisme de certaines forces et le multipartisme favorisé par le mode de scrutin mais dû surtout au morcellement de la population tchécoslovaque en multiples groupes nationaux, n'ont pas réussi à remettre en cause les institutions traditionnelles. Malgré la succession rapide de gouvernements de coalition instables, et en dépit de l'apparition de dictatures conservatrices dans les Etats voisins, la Tchécoslovaquie a conservé jusqu'à la crise de Munich de 1938 un régime représentatif⁴.

Aux lendemains de la seconde guerre mondiale, bien que la base sociale et politique de la Tchécoslovaquie soit profondément renouvelée, l'ensemble du système constitutionnel est caractérisé par la place faite à nouveau aux institutions représentatives. Celles-ci ont alors deux fonctions distinctes : en premier lieu, elles doivent restaurer et approfondir le principe de la Constitution de 1920 toujours en vigueur selon lequel « le peuple est l'unique source de tout pouvoir de l'Etat⁵ » ; elles doivent aussi permettre la solution des problèmes nationaux et tout particulièrement la représentation des intérêts de la nation slovaque. C'est ainsi, que s'organisent, après la libération, d'une part l'Assemblée Nationale provisoire puis l'Assemblée Nationale constituante, et d'autre part, le Conseil National slovaque.

(1) Loi n° 217/1919 REC.

(2) Loi n° 121/1920 REC.

(3) Ce système bicaméral peu usité résulte d'un compromis : l'intention originelle avait été de constituer un Sénat partiellement nommé, servant de contrepois à la Chambre des députés entièrement élue. Devant la forte opposition réclament au contraire un système monocaméral, le choix des constituants s'est finalement porté sur un bicaméralisme de tendance égalitaire.

(4) Cela ne signifie pas pour autant que de nombreuses déformations tenant aux rapports de force politiques ne se soient pas produits (voir plus loin).

(5) § 2 de la Constitution, Loi n° 1121 REC, de 1945 à 1948, la constitution de la Première République Tchécoslovaque conserve en effet sa validité à côté de nouvelles normes constitutionnelles.

L'Assemblée Nationale provisoire est élue dès octobre 1945 sur la base d'un scrutin à plusieurs degrés auquel participent les comités nationaux issus de la Résistance. Elle se substitue ainsi, après quelques mois de régime provisoire, au Président de la République et au gouvernement qui exerçaient par décrets-lois le pouvoir législatif. Bien que le décret constitutionnel fixant l'étendue de sa compétence se rattache expressément à la Constitution de 1920¹, le système parlementaire subit d'importantes modifications. Le bicaméralisme est abandonné : les partis issus de la Résistance considèrent ce principe en contradiction avec celui de la souveraineté du peuple reconnue par la Constitution de 1920 elle-même.

En mai 1946, l'Assemblée Nationale constituante est élue, les principes démocratiques classiques du droit de vote (suffrage universel, direct et égal, scrutin secret et système de la représentation proportionnelle) sont entièrement conservés ; ils sont même encore développés : la majorité électorale par exemple est abaissée à 18 ans (contre 21 ans sous l'ancienne République) tandis que sont éligibles les candidats ayant 21 ans révolus (contre 26 ans avant 1938).

Tout en remplissant les fonctions de l'organe législatif suprême, prévu dans la Constitution de 1920, l'Assemblée Nationale a pour tâche essentielle l'élaboration d'une nouvelle constitution dans un délai de deux ans².

Avant même la mise en chantier de la nouvelle constitution, une première loi constitutionnelle³ approuve la suppression du bicaméralisme classique et abroge l'ancienne institution du Tribunal électoral.

L'orientation générale de la grande majorité des trois cents députés de l'Assemblée Constituante⁴ est de réaliser une synthèse entre les éléments jugés positifs de l'ancienne constitution et les gains démocratiques nouveaux réalisés par la Libération et exprimés par le programme dit de l'« Edification », approuvé unanimement par tous les partis politiques.

Dès septembre 1944, avant même la libération du territoire slovaque, un Conseil National, constitué par les forces de résistances, sur la base du principe de la parité des représentants des partis politiques, remplit les fonctions d'organe représentatif d'Etat pour la Slovaquie.

En 1945, les cent membres du Conseil National slovaque sont élus, parallèlement à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale par les électeurs et délégués des comités nationaux slovaques et en 1946 le Conseil National slovaque est restructuré sur la base des résultats des élections à

(1) Le Décret n° 47/1945 REC. déclare, en effet, que l'Assemblée Nationale provisoire est autorisée à « exercer d'une manière appropriée les pouvoirs de l'Assemblée nationale selon la Constitution (de 1920) et autres lois » cité dans Rattinger (*Le rôle et l'évolution des organes représentatifs en Tchécoslovaquie 1918-1960*). Extrait des Recueils de la Société Jean BODIN, t. XXVII 1966, p. 186.

(2) Loi constitutionnelle n° 65/1946 REC.

(3) *idem*

(4) Le parti communiste tchèque avait obtenu 38 % des voix et avec celles du parti social démocrate, il obtenait la majorité absolue.

l'Assemblée Nationale constituante. Son existence est constitutionnalisée par une loi votée par l'Assemblée Nationale constituante lui reconnaissant pleine compétence législative en Slovaquie pour toutes les questions ne relevant pas de la compétence législative générale de l'Assemblée Nationale. Ainsi le Conseil National slovaque devenait un élément du système unifié des organes représentatifs d'Etat tchécoslovaques ; il constituait la garantie du respect des intérêts et du développement égalitaire de la Slovaquie.

C'est donc un bicaméralisme très original qui fait son apparition en Tchécoslovaquie se situant hors de la typologie classique et à mi-chemin de la seconde chambre contrepoids (mais l'Assemblée Nationale reste l'organe suprême, bien que les Tchèques majoritaires dans le pays ne puissent être que majoritaires à l'Assemblée Nationale) et de la Chambre d'Etat d'un Etat fédéral (mais la Tchécoslovaquie bien que composée de deux nations, demeure un Etat unitaire).

La Constitution du 9 mai 1948, approuvée par 246 députés¹ présents sur les 300 que comprenait l'Assemblée Nationale constituante, consolide la prééminence des organes représentatifs. Cette suprématie est fondée sur l'article fondamental IV : « le peuple souverain exerce les pouvoirs de l'Etat au moyen des corps des représentants qui sont élus par le peuple, contrôlés par le peuple et responsables devant le peuple ».

Le système des corps représentatifs, « qui forme l'épine dorsale de tout le système des organes d'Etat »², est analogue à celui organisé pendant la période de transition de 1945 à 1948.

L'Assemblée Nationale est l'organe suprême du pouvoir d'Etat. Le Conseil National slovaque est l'organe national du pouvoir d'Etat et de son administration en Slovaquie, enfin les comités nationaux constituent les organes du pouvoir d'Etat et de son administration dans les régions, les districts et les communes³. Mis à part le mécanisme particulier des relations entre le Conseil National slovaque et le gouvernement, phénomène spécifique de l'Etat tchécoslovaque, le système constitutionnel de 1948 conserve de nombreux éléments du régime parlementaire ; l'Assemblée Nationale qui possède le pouvoir législatif, vote le budget et le plan, élit aussi le Président de la République et contrôle le gouvernement mais le Président de la République demeure irresponsable, tout en conservant le droit de dissolution et le pouvoir de renvoyer les lois devant l'Assemblée pour une nouvelle délibération.

En fait cependant durant la période allant de 1948 à 1956 l'importance de ces institutions est moins réelle que ne l'avaient prévue les textes constitutionnels. L'ensemble des mécanismes constitutionnels du système de

(1) Dont 106 députés communistes.

(2) Cf. KNAPP et MLYNAR : *La Tchécoslovaquie*, p. 76, Librairie de Droit et de Jurisprudence, 1965.

(3) L'institution des Comités nationaux est très importante en Tchécoslovaquie : issue d'une tradition historique, elle se rapproche des Soviets établis en U.R.S.S. et constitue la direction élue de tout l'appareil bureaucratique, sous la tutelle du ministère de l'intérieur et pour les questions des différents ressorts des ministères respectifs.

1948 ne jouant pas un rôle déterminant : la réalité politique est plus puissante que les formes juridiques.

La période dite du « culte de la personnalité », encore appelée « dogmatique » relègue en effet le droit à une place secondaire : le respect des principes constitutionnels est essentiellement formel et l'Assemblée Nationale est loin d'avoir une autorité équivalente aux organismes dirigeants du parti communiste tchécoslovaque. L'effacement des petits partis non marxistes et l'intervention multiforme du parti communiste, stimulé par l'influence déterminante du modèle stalinien, installent en Tchécoslovaquie une société monolithique favorisant l'apparition de formes autocratiques de gouvernement. Dans ce contexte, « l'organe représentatif suprême », c'est-à-dire l'Assemblée Nationale ne représente plus qu'un rouage secondaire de l'Etat, en comparaison du Comité central et du Bureau politique du parti communiste : les décisions du parti précèdent les interventions parlementaires ; plus largement encore, les organisations du parti se substituent à l'ensemble des organes d'Etat.

Mais le déclin de la « période dogmatique » provoque des réorientations non seulement au plan économique et politique¹, mais aussi au plan institutionnel : sans remettre pour autant en cause le caractère socialiste du régime, un certain nombre de problèmes sont posés et des solutions recherchées. L'une des questions politiques essentielles est l'approfondissement de la démocratie intérieure du parti : le bon fonctionnement du centralisme démocratique étant considéré comme la garantie nécessaire du fonctionnement démocratique de la société tout entière. Le second problème capital est la situation respective qui doit être faite au parti et aux organes d'Etat : une résolution de janvier 1965 du Comité central du parti communiste tchécoslovaque reconnaît la nécessité de l'autonomie des organes d'Etat. C'est le point de départ d'une renaissance des institutions parlementaires. Cette renaissance n'est pas sans susciter des réactions diverses : le nouveau crée toujours dans la pratique majorité et minorité².

Cependant, si les événements d'août 1968 et ses multiples conséquences ont freiné le mouvement, l'orientation générale, résultant de nécessités objectives, semble devoir se maintenir.

(1) Les problèmes économiques, et notamment certains échecs du système de gestion centralisé, ont joué un rôle décisif dans le déclenchement du processus idéologique, politique et juridique, à partir des années 60. Ota ŠIK, ancien vice-président du Conseil, écrit lui-même : « Je pense que l'économie et la politique constituent dans notre monde socialiste un vase communicant. Les deux niveaux sont toujours à la même hauteur ».

Cf. *La vérité sur l'économie tchécoslovaque*, Fayard, 1969, p. 113, Voir aussi : le numéro de mai 1964 de « *Démocratie Nouvelle* ».

Ota ŠIK : « *Chemins nouveaux de l'économie Tchécoslovaque* », Orbis, Prague 1966. R. GARAUDY : « *La liberté en sursis* » Prague, 1968, Fayard, 1968.

(2) Avant même janvier 1968, les membres du parti communiste tchécoslovaque se classaient eux-mêmes « en conservateurs » et en « progressistes » (et non en « libéraux »), sans que ces qualificatifs soient toujours très précis ou qu'ils correspondent à des tendances organisées.

Ainsi le sens de l'évolution des institutions parlementaires dans la Tchécoslovaquie contemporaine s'oppose au mouvement de déclin qui avait affecté progressivement le Parlement de la première République de 1920. Le respect constant des institutions parlementaires de 1920 à 1938 était en effet pour une large part formel de la part des forces politiques dominantes de l'époque. D'une part, le contenu démocratique des institutions a été peu à peu réduit : c'est ainsi, par exemple, que le système électoral fut plusieurs fois aménagé contrairement aux exigences de l'universalité et de l'égalité du droit de vote¹.

D'autre part, derrière la façade constitutionnelle, fonctionnait avec une grande efficacité une institution extraconstitutionnelle, le Comité politique des « Cinq »², formé des dirigeants des partis dits « loyalistes », c'est-à-dire des formations politiques ne remettant pas en cause les fondements du régime. Ce comité dont faisaient partie même les organisations politiques temporairement dans l'opposition, assurait le contact entre le gouvernement et la Chambre des députés et jouait le rôle d'agent directeur du Parlement.

Cette réduction de fait de la fonction du Parlement, permit au Président de la République et au gouvernement d'imposer leur prééminence. Malgré les successions fréquentes du gouvernement dans la Tchécoslovaquie d'avant Munich, jamais un gouvernement ne fut en effet mis dans l'obligation de démissionner à la suite du refus de la confiance parlementaire. Les interpellations des députés, ou les différentes commissions de contrôle constituées de temps à autres par la loi, visaient davantage à l'apaisement de l'opinion publique qu'à l'élimination des défauts constatés. Par contre, la responsabilité des membres du gouvernement envers le Président de la République était devenue une réalité décisive dans les relations institutionnelles de la Tchécoslovaquie, bien que la Constitution de 1920 n'ait prévu aucune disposition à ce sujet.

La comparaison ne peut cependant être seulement historique. La pratique constitutionnelle contemporaine de certaines démocraties classiques n'est pas sans ressembler à l'évolution du régime parlementaire tchèque d'avant Munich. Elle met plus encore en évidence l'originalité des tendances constitutionnelles de la Tchécoslovaquie socialiste d'aujourd'hui à la recherche d'un modèle spécifiquement national dans lequel serait réalisé un amalgame de la démocratie représentative et de la démocratie directe, permettant au parlement de jouer un rôle effectif de direction.

(1) L'obligation d'une résidence fixe a permis d'éliminer les travailleurs saisonniers, très nombreux, le droit de vote des militaires a été supprimé, certains partis politiques ont été dissous et leurs élus déchus, etc. sans oublier les traditionnels découpages de circonscriptions et la sous représentation des villes par rapport aux campagnes.

(2) Cité expressément et publiquement dans le discours de nouvelle année du Président MASARYK en 1920.

I. — VERS L'AMALGAME DE LA DÉMOCRATIE
REPRÉSENTATIVE ET DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

La Constitution de la République socialiste tchécoslovaque du 11 juillet 1960, malgré le contexte politique et économique nouveau, ne marque pas une rupture avec le régime de démocratie populaire instauré en 1948. Elle est au contraire considérée comme le point d'arrivée d'une étape dans le processus de développement de la démocratie socialiste ; mais la nouvelle constitution est aussi la plateforme de départ d'une nouvelle phase actuellement en cours.

La dynamique du droit constitutionnel tchécoslovaque se double d'un essai d'amalgame entre les principes du gouvernement représentatif et ceux du gouvernement direct. Cette orientation, sous-tendue par un esprit de remise en cause et de nouvelle synthèse, se développe aussi bien au niveau de la théorie générale de la démocratie marxiste qu'au plan de la technique et de la pratique constitutionnelle.

A. La recherche d'un modèle constitutionnel

La période historique qui a suivi la Libération et les événements de février 1948¹ est profondément marquée au plan politique et économique par l'influence de l'U.R.S.S. L'alliance traditionnelle des peuples russe et tchèque renforcée par les liens étroits des partis communistes respectifs et le prestige du stalinisme, conduisent les nouveaux dirigeants de la Tchécoslovaquie à modeler leurs institutions et surtout leur pratique sur l'exemple soviétique. Certes, à la différence de la Constitution bulgare de 1947² ou hongroise de 1949³ et plus encore des constitutions polonaises et roumaine de 1952, les textes constitutionnels de la Constitution du 9 mai 1948 sont plus proches des dispositions contenues dans les constitutions démocratiques classiques et de traditions nationales. Il n'en demeure pas moins que les principes fondamentaux sur lesquels reposent les institutions tchèques et notamment les organes représentatifs, sont identiques aux principes du droit constitutionnel soviétique.

Tout au contraire le déclin de la période dogmatique conduit à certaines remises en cause, et à la recherche non encore achevée d'un modèle constitutionnel : son caractère socialiste n'est pas remis en cause mais il doit correspondre plus étroitement à la réalité nationale tchécoslovaque.

(1) Cf. notamment J. VESELEY : *Prague 1948*, Ed. Sociales, 1958. F. FEJTO : *Histoire des démocraties populaires*, Ed. du Seuil, t. 1, 1952-1969, pp. 205 et s.

(2) votée le 4 décembre 1947.

(3) Loi du 18 août 1949.

a) *Réexamen des principes fondamentaux*

En Tchécoslovaquie, comme en U.R.S.S. et dans la plupart des démocraties populaires des années 50, le droit constitutionnel n'occupe qu'une place secondaire. Le droit est censé n'être que le reflet des relations sociales et n'exprimer que la pure et simple volonté de la classe au pouvoir. En fait, cette analyse est dogmatique et le marxisme se réduit alors en un économisme schématique. Cette exclusivité donnée au rôle des structures économiques et sociales traduit l'oubli du mouvement dialectique qui anime les relations entre la réalité et le droit : dans le cadre même du marxisme, si le droit est le reflet du réel, il est aussi instrument d'action effective sur ce réel. D'autre part, cet économisme volontariste conduit à la conclusion que, dans tous les pays où la classe ouvrière est au pouvoir, la superstructure constitutionnelle ne peut être logiquement qu'identique, or, l'analyse marxiste fait intervenir la « volonté de la classe dominante » comme simple « élément tendanciel principal »¹. Le droit, et tout particulièrement le droit constitutionnel, est un produit complexe issu de facteurs divers comme l'acquis historique et l'héritage idéologique national, le niveau de développement économique, la puissance des intérêts contradictoires, le contexte international, etc... Tous ces éléments constituent autant de réalités objectives, existant indépendamment de la structure économique et sociale. Une authentique analyse marxiste conduit à l'élaboration dans chaque pays socialiste, d'un modèle constitutionnel spécifique.

La régression du dogmatisme en Tchécoslovaquie est donc à l'origine d'une promotion croissante du droit constitutionnel² et d'un réexamen des principes inadaptés aux réalités nationales.

Dans un Etat socialiste comme la Tchécoslovaquie, la doctrine considère que le droit constitutionnel maintient et renforce pleinement son rôle non seulement d'unique instrument d'organisation de la coopération collective, mais aussi de garantie pour les citoyens vis-à-vis de l'Etat.

La doctrine fait en effet l'analyse suivante : dans une société sans classe, toutes les contradictions ne disparaissent pas ; certains antagonismes continuent à se manifester non pas seulement entre le nouveau et les séquelles de l'ancien, mais entre les couches sociales ou les fractions de la population dont les intérêts peuvent ne pas coïncider absolument. De plus, au-delà des « contradictions antagonistes » entre les « propriétaires » et les « travailleurs » des pays à économie de marché, subsiste le problème non complètement résolu des relations difficiles entre gouvernants et gouvernés. Aussi certaines réflexions de Montesquieu sur le pouvoir d'Etat, ne sont plus exclues avec esprit de système ; les constitutionnalistes tchécoslovaques

(1) Cf. notamment M. et R. WEYL : *La part du droit dans la réalité et l'action*, Ed. Sociales, 1969, pp. 41 et s.

(2) Cette promotion s'accompagne du déclin des analyses sur la dégénérescence de l'Etat et du Droit, considérée par la doctrine non pas comme erronées en elles-mêmes, mais seulement comme très prématurées.

reprennent même avec intérêt le point de départ du raisonnement de l'auteur de l'« Esprit des lois » : le détenteur du pouvoir a tendance à en abuser ; c'est ainsi qu'un gouvernement quel qu'il soit, a une tendance naturelle à vouloir se maintenir : il y a là un élément de conservatisme certain et une source éventuelle d'abus.

Sans suivre Montesquieu dans sa théorie de la séparation des pouvoirs¹, considérée comme historiquement progressiste mais sans fondement idéologique dans un Etat socialiste, l'orientation du droit constitutionnel tchécoslovaque témoigne d'un regain d'intérêt pour une division du travail au sein des pouvoirs d'Etat, et pour l'indépendance de certaines autorités notamment de l'autorité judiciaire², vis-à-vis des organes représentatifs et du parti.

Dans une certaine mesure, par ailleurs, la représentation particulière accordée aux Slovaques par l'intermédiaire de leur Conseil National jusqu'en octobre 1968, peut être analysée comme une méthode de contrepoids et d'équilibre aux abus éventuels de l'Assemblée Nationale « intégrationniste » le principe des 2 assemblées assurant un contrôle réciproque l'une sur l'autre, s'apparente dans une certaine mesure au principe constitutionnel de Montesquieu des 2 pouvoirs ayant chacun la faculté d'arrêter l'autre. Mais c'est la loi constitutionnelle du 27 octobre 1968, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1969, adoptant le principe d'un fédéralisme entre les 2 républiques nationales tchèque et slovaque qui exprime avec le plus de netteté la volonté d'une adéquation effective des institutions au réel et du rejet de la concentration des pouvoirs³.

Le système fédéral mis en place n'a pas d'équivalent, car il n'associe que 2 républiques dont l'une a une population 2 fois plus importante que l'autre⁴.

La solution classique a été adoptée au niveau des assemblées représentatives : le Parlement fédéral se compose de 2 assemblées égales en droits : la Chambre du Peuple et la Chambre des Nations. La Chambre du Peuple répond par sa structure à la composition numérique de la population tchécoslovaque : elle comprendra⁵ 200 membres dont 138 députés tchèques et 62 députés slovaques.

(1) Cf. L'analyse des critiques marxistes sur la théorie de la séparation des pouvoirs, dans H. FABRE : *Les principes républicains du droit constitutionnel*, 1967, p. 204 et s.

(2) Une réforme de la Procuration générale, instrument de contrôle de la légalité dont l'efficacité est relative n'est pas en effet exclue dans un délai évidemment difficile à évaluer.

(3) « *La Vie Tchécoslovaque* » de janvier 1969 (p. 4) écrit « Ceux qui ont suivi le « cours d'après janvier » de la Tchécoslovaquie savent que la fédération est l'une des pierres angulaires du programme d'action, la base de tout progrès ultérieur, car sans une véritable égalité nationale, toute autre mesure de démocratisation restera sans effet ».

(4) Selon les données de juin 1968, les Tchèques sont 9 876 000 et les Slovaques 4 485 000 Cf. *Pragopres*, n° 2 17/1/1969, ministère des affaires étrangères de la République socialiste Tchécoslovaque ; Z. JICINSKY, de l'Université Charles, et vice-président du Conseil National tchèque écrit à ce propos : « La Fédération et son fonctionnement exigent une grande sensibilité des 2 côtés étant donné qu'il s'agit seulement d'un lien entre 2 partenaires et basé sur leur accord ». *Le Vie Tchéque*. Avril 1969, p. 15.

(5) La Chambre du Peuple sera élue au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle. En attendant les nouvelles élections, c'est l'ancienne Assemblée Nationale qui jouera son rôle. Son mandat sera de 4 ans comme pour la Chambre des Nations.

Par contre, les 150 députés de la Chambre des Nations sont divisés entre 75 représentants de la République tchèque et 75 représentants de la République slovaque.

Les membres de cette seconde chambre sont donc élus, sur une base paritaire, et en leur sein, par les assemblées respectives de chaque Etat membre, le Conseil National tchèque et le Conseil National slovaque¹.

Ces assemblées constituent des organes suprêmes du pouvoir d'Etat dans les républiques, élus pour 4 ans.

Ainsi, la mise en cause de certains principes anciens et la promotion de principes nouveaux semblent pouvoir permettre l'apparition de mutations profondes dans la vie constitutionnelle tchécoslovaque.

Dans la Constitution de mai 1948, elle-même, mais surtout dans la Constitution de juillet 1960 et dans la Loi constitutionnelle du 27 octobre 1968, se trouvent en effet les éléments épars et souvent à peine ébauchés d'un nouveau modèle constitutionnel.

b) Les éléments d'un nouveau modèle

La Constitution de 1948, comme celle de 1960 organise expressément un régime « représentatif » c'est-à-dire un régime « fondé sur l'idée que les individus qui forment les organes de l'Etat, exercent des droits dont ils ne sont pas titulaires et représentent la personne qui est titulaire de ces droits »...

Toutefois, alors que le régime représentatif prend son point de départ dans le système de la souveraineté nationale, les constitutions tchèques et avec plus de netteté encore celle de 1960, tentent d'associer cette catégorie de gouvernement à la notion de souveraineté populaire. Or, l'adoption de cette notion implique que c'est au peuple seul, à la totalité des citoyens qu'il appartient d'exercer la souveraineté, en exprimant eux-mêmes la volonté générale. Cette contradiction est justifiée essentiellement par une nécessité d'ordre matériel ; comme l'avait déjà expliqué J.J. Rousseau, il est impossible de faire exercer intégralement par le peuple lui-même sa souveraineté. Force est donc de remettre l'exercice de la puissance publique à des organes spéciaux tels qu'une assemblée de délégués, élus par les citoyens. Aussi le fondement du régime représentatif dans un Etat socialiste comme la Tchécoslovaquie est-il très éloigné de celui du régime représentatif classique : la masse des citoyens ne possédant pas, à un degré suffisant, la capacité nécessaire pour discerner les mesures commandant l'intérêt national, le peuple ne peut être admis simplement qu'à choisir des représentants. Le régime représentatif classique est avant tout en effet un régime de sélection permettant à l'élite de vouloir pour l'ensemble de la nation. L'élection est un acte de confiance et d'abandon, qui épuise le droit du peuple à participer au pouvoir. Tout au contraire, le régime représentatif tel qu'il est implicitement entendu dans les constitutions tchécoslovaques

(1) Cf. les organigrammes des assemblées fédérales et nationales à la fin de cette étude.

considère que l'élection n'est que le début de la participation populaire : il implique en effet divers autres éléments, dont certains se rattachent aux principes de la démocratie directe.

La Constitution de 1960, insiste sur la conciliation nécessaire entre les deux types de gouvernement, qui loin de s'exclure mutuellement, sont étroitement liés. C'est en quelque sorte la reprise des analyses de Jellinek, de Duguit et de M. Hauriou.

Pour Jellinek, la démocratie représentative se ramène à une forme spéciale de la démocratie directe¹. Dans les deux cas, en effet, le peuple est l'organe étatique primaire et prépondérant, celui-ci statue lui-même ou par le biais de ses organes représentatifs. Il y a « une liaison durable »² entre le peuple et ses représentants, et la volonté du Parlement ne saurait s'écarter sensiblement des vues populaires³.

Duguit dans le même esprit considère que le régime représentatif implique une « correspondance » entre les votes et la volonté populaire⁴ et la « nécessité d'une adéquation » entre la volonté du représentant et du représenté⁵. Toutes les techniques de gouvernement direct s'imposent comme une pratique indispensable de contrôle de cette conformité de volonté.

M. Hauriou ajoute dans cette optique que le référendum, par exemple, loin d'être une atteinte aux principes du gouvernement représentatif, en est une conséquence⁶ et que les élections législatives peuvent être analysées comme un pouvoir de ratification des lois⁷.

Ces trois auteurs sont ainsi animés dans une certaine mesure des mêmes conceptions que les constituants tchécoslovaques de 1960 qui ont cherché à développer l'amalgame de la démocratie représentative à la démocratie directe.

Le mode d'élaboration lui-même de la nouvelle constitution a traduit cette orientation. Le projet constitutionnel a été en effet soumis à une discussion populaire avant d'être voté par l'Assemblée Nationale : durant plus de deux mois, dans plus de quarante-sept mille réunions auxquelles ont participé près de quatre millions de citoyens, plus de sept cent mille

(1) *L'Etat moderne* (éd. française), t. II, p. 423, cité dans CARRÉ de MALBERG : *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. II, notamment p. 356.

(2) Cf. *L'Etat moderne* (3^e édition allemande), p. 585, cité dans CARRÉ de MALBERG, *op. cit.*, p. 328.

(3) Cf. *L'Etat moderne* (éd. française), t. II, pp. 283-284, cité dans CARRÉ de MALBERG, *op. cit.*, p. 329.

(4) *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 341, 1921.

(5) *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 311, 1921.

(6) M. HAURIOU : *Principes de droit public*, 1^{re} éd., p. 446, 1916.

(7) « La loi moderne postule le consentement du peuple » et « le Parlement apparaît comme un mécanisme constructeur, qui propose une série de lois et qui, d'ailleurs, les déclare applicables par exécution préalable, pour que nous en fassions l'expérience. Mais cette application est comme provisoire, et il est entendu que, si la nation ne veut pas la loi, elle signifiera sa volonté aux élections prochaines, et l'on en changera ». Cf. *Principes de droit public*, 1^{re} éd., p. 445.

observations¹ et propositions ont été présentées au gouvernement et à l'Assemblée Nationale chargée de la décision finale.

Quant à la constitution elle-même, définitivement adoptée le 11 juillet 1960, elle contient une série de dispositions se rattachant aussi bien aux principes de gouvernement représentatif qu'à ceux du gouvernement direct. Ainsi l'article 2-1 énonce que « tout le pouvoir appartient au peuple travailleur » alors que la Constitution de 1920 indiquait seulement dans son article 1-1 que le peuple était la « source » du pouvoir d'Etat. Cette variante dans la terminologie a une signification : le peuple n'est pas seulement pour le pouvoir d'Etat une source lointaine dont il se détache et devient indépendant ; le peuple est au contraire seul à être investi de ce pouvoir et à l'exercer². Il est révélateur que tous les titulaires d'un mandat électif à tous les niveaux soient tenus constitutionnellement de prêter serment de fidélité « à la volonté et aux intérêts du peuple »³. Tout député a de surcroît le « devoir de se tenir constamment en contact avec ses électeurs, d'observer leurs suggestions et de leur rendre régulièrement compte de son activité »⁴.

Il demeure cependant que les lois sont votées par les organes représentatifs sans que soit prévue une procédure de ratification populaire comme le voudrait la logique du gouvernement direct. Il en est de même pour les grandes options concernant les finances et l'économie qui sont prises par l'Assemblée fédérale de manière souveraine. Cette réalité rejoint très exactement la définition du gouvernement représentatif « pur » selon M. Hauriou, qui serait un « gouvernement dans lequel une ou deux assemblées élues par le peuple représentent celui-ci auprès du pouvoir central et participent au gouvernement, d'abord par le vote des impôts, ensuite par le vote des lois⁵. D'autre part, la disposition constitutionnelle confiant à l'Assemblée fédérale elle-même le contrôle de la constitutionnalité des lois⁶ et de l'ensemble des actes juridiques émis par les différents organes étatiques s'apparente aux conceptions classiques du gouvernement représentatif : l'organe représentatif suprême, exprimant la volonté générale, ne saurait être contrôlé sans que soit, du même coup, ébranlé le fondement même du régime.

(1) Cf. KNAPP et MLYNAR : *La Tchécoslovaquie - Comment ils sont gouvernés*, Librairie de droit et de jurisprudence, 1965, pp. 82, 83.

(2) Cf. KNAPP et MLYNAR : *La Tchécoslovaquie, op. cit.*, pp. 74-75.

(3) C'est ainsi que l'article 56 prévoit le serment suivant pour les députés de l'Assemblée Nationale. « Je jure sur mon honneur et ma conscience d'être fidèle à la République socialiste tchécoslovaque et à la cause du socialisme. Je tiendrai compte de la volonté et des intérêts du peuple, je me réglerai d'après la Constitution et les autres lois de la République et je travaillerai à les faire passer dans la vie ». Cf. aussi les articles 64 pour le Président de la République, 69 pour les membres du gouvernement, 80 pour les députés du Conseil National slovaque. La loi constitutive du 27 octobre 1968 n'a rien modifié à ces dispositions.

(4) Cf. les articles 57-1 et 81-1 de la Constitution.

(5) Cf. *Précis de droit constitutionnel*, 1929, Sirey, p. 147.

(6) Cf. article 41-2.

Par contre, certaines dispositions constitutionnelles prévoient la participation directe des citoyens aux activités de gestion : elle est organisée, par exemple, jusqu'en 1968 dans le cadre des comités de l'Assemblée Nationale et des commissions du Conseil National slovaque¹, et depuis dans le cadre des Comités de l'Assemblée fédérale et des conseils nationaux tchèque et slovaque.

Cependant, au-delà des principes généraux et de certaines dispositions révélatrices mais secondaires, c'est l'aménagement de techniques constitutionnelles précises et efficaces qui peut permettre l'osmose progressive de la démocratie directe et de la démocratie représentative. Ces techniques, prévues par la Constitution de 1960 ou encore en gestation, caractérisent l'évolution des organes représentatifs et illustrent l'orientation générale du régime constitutionnel tchécoslovaque tout entier : elles ont pour ambition l'identification des gouvernants et des gouvernés.

B. Les techniques d'identification des gouvernants et des gouvernés

La démocratie ne peut exister longtemps à la base, si elle ne se manifeste pas aussi au sommet. En sens inverse, la démocratie ne peut être réelle et ne peut se développer en profondeur si elle demeure seulement le fait des organes centraux. L'enjeu des oppositions actuelles est, notamment, la solution du problème des relations entre les gouvernants et les gouvernés aussi bien au niveau local qu'au niveau central ; l'ambition officielle unanime étant l'identification du pouvoir et du citoyen par la participation active de celui-ci à la gestion et à l'administration.

Les comités nationaux — qui constituent dans une large mesure une institution originale à la Tchécoslovaquie socialiste — représentent la technique estimée la plus efficace pour développer la démocratie au plan local et la représenter au plan national.

Certaines techniques du gouvernement semi direct, essentiellement le principe du mandat impératif et ses conséquences, sont consacrées et aménagées dans la Constitution de 1960 : elles entendent assurer le maintien de contacts permanents entre les organes représentatifs d'Etat et le peuple.

Ces diverses solutions ont une efficacité variable : elles témoignent toutefois d'une orientation générale et d'une profonde évolution tendant à la création d'une démocratie fondée effectivement sur la participation.

a) Les relations de l'administrateur et de l'administré

A l'issue des années de transition, de 1945 à 1948, la nature des relations entre l'administration locale et les citoyens pouvait s'orienter dans deux directions : l'administration pouvait être confiée à des services d'Etat déconcentrés, assistés d'assemblées élues dont la fonction serait essentiellement

(1) Cf. article 54-1 et 3 de la Constitution de 1960 et articles 78-3 et 4.

consultative ; les assemblées représentatives locales pouvaient au contraire être érigées dans les diverses circonscriptions territoriales en organes dirigeants de l'administration d'Etat. La seconde solution conforme aux traditions nationales¹, a conduit à remettre tout le pouvoir et toute l'administration de l'Etat, dans les régions, les districts, les communes, aux « comités nationaux » assemblées élues par l'ensemble des administrés.

Après 1948, les comités nationaux « sont devenus le fondement solide de l'édification de tout le système du pouvoir et de l'administration d'Etat »² Mais, dans le même temps, la période du « culte de la personnalité » a réduit l'autonomie des organes représentatifs locaux en imposant une centralisation de fait, rigide et bureaucratique.

A partir de 1956³, et surtout avec la nouvelle loi mise en vigueur le 1^{er} janvier 1968, les comités nationaux tendent à rapprocher l'administration des administrés en bénéficiant d'une autonomie et d'une compétence plus larges.

Les comités des petites localités sont constitués presque essentiellement de « députés »⁴ élus, assistés des quelques fonctionnaires permanents. L'identification entre l'administré et l'administration est quasi absolue. Il s'agit bien de « bureaux sans bureaucrates ».

Dans les comités nationaux responsables de circonscriptions territoriales plus importantes un corps de fonctionnaires, d'un effectif variable, prépare les dossiers pour les réunions plénières ou pour les réunions du Conseil de comité, et s'occupe de l'exécution des décisions.

Cet éloignement inévitable entre l'administré et l'administration est cependant compensé par la participation des citoyens aux « commissions » des comités nationaux, en tant que « fonctionnaires volontaires » bénévoles. Ces commissions élues par le comité national sont plus ou moins nombreuses et plus ou moins spécialisées à la discrétion de chaque comité

(1) Les comités nationaux avaient déjà eu une existence éphémère lors de la Révolution de 1848. Le mouvement révolutionnaire de 1918, puis la résistance de 1943 à 1944 adoptèrent aussi cette forme d'organisation.

(2) KNAPP et MLYNAR : *La Tchécoslovaquie, op. cit.*, p. 139.

(3) La Constitution de 1960 a confirmé et amplifié le rôle des comités nationaux (cf. articles 26 à 96). Cf. Z. JIČINSKY : *Les comités nationaux et la nouvelle Constitution de la République socialiste tchécoslovaque, Bulletin de Droit Tchécoslovaque*, 1.2., 1960, pp. 84 et s. « Les comités nationaux deviennent... l'élément fondamental de la gestion de l'édification socialiste dans le domaine économique et culturel » ... « ils administrent plus du 1/3 des valeurs de l'économie nationale ; 46 % des travailleurs tchécoslovaques sont employés dans les secteurs administrés par les comités nationaux. Le volume total des budgets des comités nationaux est passé de 15 milliards de couronnes en 1954 à 33 milliards de couronnes ».

(4) Les élus des comités nationaux sont qualifiés en Tchécoslovaquie de député, au même titre que les élus de l'Assemblée Nationale ou du Conseil National slovaque, puis de l'Assemblée fédérale. Ils sont tous élus pour 4 ans. La Constitution de 1960 unifie la durée des périodes d'exercice de tous les corps représentatifs (Cf. aussi, Loi du 9 avril 1960, n° 39).

national : la loi ne prévoit en effet ni leur nombre ni leur compétence¹. Elles sont à la fois des organismes d'initiatives (elles font des propositions au comité national), de contrôle (elles veillent au respect des décisions du Comité) et parfois d'exécution (elles peuvent se charger directement dans la sphère de leur compétence de l'accomplissement des décisions².

Dans la pratique toutefois, la technicité de certains problèmes et surtout la surcharge de ces « fonctionnaires volontaires », occupés par ailleurs dans leur profession respective, a conduit à une prépondérance de fait des services administratifs permanents au niveau de la décision même et non pas seulement à celui de l'exécution.

La nouvelle loi du 1^{er} janvier 1968 prévoit pour pallier les inconvénients de cette « bureaucratisation », une répartition des compétences entre les fonctionnaires volontaires et les permanents, c'est-à-dire entre les « commissions » et les « départements ». Les commissions sont chargées de l'administration locale tandis que les départements sont compétents pour l'administration d'Etat. A Prague, où la structure administrative est quelque peu différente, la répartition des compétences se fait selon le critère « politique-technique ». L'objectif est de décharger les commissions de tout ce qui ne concerne pas directement les intérêts des administrés et de rendre effectif leur fonction³.

Cette participation des administrés à l'administration serait cependant formelle si le Comité national ne disposait pas d'une autonomie financière au moins relative. La planification centralisée longtemps en vigueur avait supprimé en fait les moyens matériels nécessaires à l'autonomie véritable. La nouvelle loi, dans le cadre du nouveau système économique assouplissant la planification accorde au contraire des ressources autonomes à chaque Comité national⁴ : les plus importants sont constitués par une certaine part du bénéfice des entreprises situées dans le ressort territorial du Comité, par un impôt local, et par les « dotations » de l'Etat. Une précaution est même prévue contre le risque de contrôle émanant des autorités centrales par le biais de ces subventions : la dotation est attribuée pour une longue période, par exemple cinq ans. De surcroît, les crédits inutilisés par le Comité national, à la fin de chaque année financière, sont conservés pour l'année suivante par le Comité national. Enfin, à la différence de la

(1) Les commissions les plus classiques sont les commissions financières et de planification, de la construction, les commissions agricoles, de la santé, de l'assistance, de la production, des transports, de l'enseignement, etc.

(2) C'est le cas essentiellement dans les petites localités où les commissions se chargent elles mêmes faute de fonctionnaires permanents en nombre suffisant de l'exécution matérielle des décisions, exemple, les travaux d'amélioration de la propreté d'un village, etc.

(3) Il est évident cependant que la frontière entre les deux sphères de compétence est floue. Une nouvelle étude est en cours concernant un « statut-type » de Comité national établissant une délimitation plus précise.

(4) Alors qu'en 1956 la part des comités nationaux dans le budget de l'Etat était de 18,6 % en 1962, cette part s'élevait déjà à 32 % ; c'est-à-dire au 1/3 du budget de l'Etat. KNAPP et MLYNAR, *op. cit.*, p. 153.

législation ancienne, la nouvelle loi permet aux Comités nationaux d'emprunter auprès de la Banque Nationale¹.

Par ailleurs l'autonomie effective des comités nationaux c'est-à-dire en fait l'identification effective des administrateurs et des administrés, implique des relations claires entre les comités nationaux des différents échelons. La nécessité d'une coordination et d'une harmonisation entre les comités nationaux des différents degrés ne doit pas pour autant supprimer l'indépendance respective de chacun d'entre eux. Un comité national d'un degré supérieur oriente et peut casser les délibérations d'un comité national d'un degré inférieur. Sur le plan national, une tutelle est exercée par un département spécial de la présidence du gouvernement, et en partie par la Commission d'Etat de planification et le Ministère des finances, l'orientation générale étant fixée par l'Assemblée Nationale. Cependant, la coordination ne se fait pas seulement de haut en bas, mais aussi, en principe, des comités nationaux de base jusqu'au sommet. Les principes du centralisme démocratique qui régissent la vie du parti communiste régissent aussi les relations des comités nationaux. Le rôle effectif des comités nationaux de base est aussi et sera fonction de la prédominance temporaire du centralisme ou du démocratism, résultant elle même des conditions politiques, économiques internationales et de rapports de force entre tendances idéologiques. Quoi qu'il en soit cependant, le nombre de plus en plus important des citoyens « administrateurs » traduit dans les faits le développement de l'assimilation progressive du citoyen et de l'administration². L'approfondissement de cette assimilation est aussi favorisé par l'institution de divers organismes assistant les comités nationaux. Ainsi, les « comités civils » ou de « citoyens » sont le plus souvent élus en réunion publique par les habitants du quartier d'une ville³ : leur but est d'assurer des relations directes entre le député du Comité national et les citoyens. C'est pourquoi dans la pratique, les comités civils, de Prague, par exemple, rassemblent respectivement les électeurs de chaque député au Comité national de Prague par arrondissement⁴. Le Comité civil qui structure le corps électoral permet au Comité national d'être renseigné sur les revendications de quartier et au député d'expliquer la politique du Comité national⁵. Sur la base de l'immeu-

(1) Rien n'empêche non plus un comité national de s'associer avec d'autres pour financer des réalisations de grande envergure ou correspondant à un intérêt commun.

(2) Lors des élections de Juin 1960, plus de 200 000 personnes ont été élues aux comités nationaux, plus de 150 000 « fonctionnaires volontaires » travaillent dans des commissions. De plus, environ 160 000 militants collaborent avec les commissions sans en faire partie, exécutant volontairement certaines tâches confiées par les commissions, Cf. KNAPP et MLYNAR, *op. cit.*, pp. 140-141.

(3) Il existe certains comités civils dans les petits hameaux isolés. Leur fonction est alors de servir de relais avec le Comité national.

(4) Assimilé en raison de son importance à un comité national de région.

(5) Le 31 décembre 1962, il y avait en Tchécoslovaquie plus de 11 000 comités civils rassemblant près de 130 000 simples citoyens.

ble, existent enfin des « commissions de maison » directement préoccupées des problèmes immédiats de la vie quotidienne¹.

Au total un citoyen tchécoslovaque sur dix-huit environ participe à la gestion et à l'administration de la République².

Ce dernier chiffre semble traduire des efforts authentiques d'assimilation au niveau local et régional de l'administration et de l'administré.

Les relations entre le représentant politique à l'échelon national et l'électeur n'ont pas atteint la même intensité, bien que l'orientation générale depuis le déclin de la « période dogmatique » soit animée du même esprit.

b) *Les relations du parlementaire et du citoyen*

Le principe du mandat impératif et de la révocation des élus est traditionnel dans les Etats socialistes. Il s'applique notamment aux membres de « l'organe représentatif suprême de la République socialiste tchécoslovaque »³. L'Assemblée Nationale disposait l'article 39-2 de la Constitution de 1960, compte 300 députés, qui sont élus par le peuple, responsables devant le peuple et peuvent être relevés de leur mandat par le peuple ».

La constitution prévoyait la même disposition non seulement pour les députés du Conseil National slovaque (article 73-2) mais aussi pour les élus des organes représentatifs locaux, c'est-à-dire les comités nationaux (article 86-2). Ces dispositions s'appliquent aujourd'hui aux nouvelles assemblées résultant de la mise en place de la Fédération.

Ainsi, à tous les niveaux, la représentation s'analyse comme un simple transfert de pouvoir partiel et temporaire. Cette limitation de l'indépendance de la représentation est fondée sur la volonté de conserver au peuple, titulaire de la souveraineté la réalité du pouvoir.

Un certain nombre de conséquences découlent de l'adoption du mandat impératif. Le député de l'Assemblée fédérale, par exemple, est un agent « d'organisation et de rassemblement des forces créatrices des travailleurs » comme le précise le règlement de l'Assemblée (chapitre IV § 41)⁴. Il est le

(1) Sur un autre plan, étaient organisés des « comités de femmes » dont la fonction essentielle était de rendre plus effective l'égalité entre l'homme et la femme dans le domaine des activités publiques. Les comités nationaux comprennent environ 20 % seulement de femmes, alors qu'elles représentent près de 50 % des travailleurs. Cette sous représentation exigeait selon le Président de la République Zapotocky une institution spéciale, étudiant les problèmes spécifiquement féminins et suscitant des cadres féminins. La loi du 1/1/1968 ne mentionne plus les comités de femmes. Désormais ils constitueront une organisation indépendante.

(2) KNAPP et MLYNAR, *op. cit.*, p. 142.

(3) Cf. P. LEVIT : *Les organes suprêmes de l'Etat dans la nouvelle constitution de la République socialiste tchécoslovaque*, *Bulletin de Droit Tchécoslovaque*, 1-2, 1960, pp. 69 et s.

(4) Loi du 24/9/1964 sur le « Règlement d'activité et de travail de l'Assemblée Nationale » applicable à l'Assemblée fédérale. L'activité du corps représentatif suprême... est conçue surtout et avant tout, écrit P. LEVIT (*op. cit.* p. 77) en tant que *travail* visant à la *réalisation* des tâches imposées par l'Etat, et à l'organisation nécessaire à cette réalisation, c'est-à-dire comme la collaboration dans le but d'assurer leur réalisation ».

mandataire de ses électeurs. Il a, par là même, l'obligation constitutionnelle (article 57) « d'observer les suggestions » et de conformer ses actes à sa profession de foi et ses votes à son programme électoral.

L'inconvénient de voir les élus borner leur horizon politique aux intérêts partiels d'une circonscription est atténué par l'existence coordinatrice du parti pour les militants communistes et du Front National pour les autres membres des autres partis politiques ou les sans partis.

La constitution oblige aussi les élus à rendre compte de leurs mandats aux électeurs : l'art. 57 impose à tout député de l'Assemblée fédérale le « devoir de travailler dans sa circonscription électorale, de se tenir constamment en contact avec ses électeurs, ... et de leur rendre compte régulièrement de son activité ». Le principe est considéré avec un tel intérêt que le Règlement de l'Assemblée revient sur cette disposition avec plus de précision ; le député doit par exemple : « communiquer les rapports d'activité de l'Assemblée » aux électeurs (article 43-*b*) ; il doit aussi exercer une fonction pédagogique en « expliquant aux électeurs les questions fondamentales du développement et de la direction » de la société socialiste ; il a pour mission dans ce domaine de rendre compréhensible pour tous les électeurs le contenu des mesures législatives et leur importance (article 43-*c*), le but étant de rendre le respect de la légalité socialiste volontaire et non pas seulement obligatoire.

En sens inverse, les députés doivent recevoir les réclamations de leurs électeurs, recueillir leurs expériences et en faire bénéficier l'Assemblée tout entière (43-*d*). Dans la pratique, les députés ont dans leur circonscription des jours fixes de réception durant lesquels tout citoyen peut s'adresser à eux. Des jours dits « de député » ont lieu directement dans les entreprises, les coopératives et les organes représentatifs locaux. Les membres de l'Assemblée Nationale collaborent avec les membres des corps représentatifs de degré inférieur au niveau des régions, des districts et des communes. Un certain nombre de parlementaires sont eux-mêmes députés des comités nationaux de différents degrés¹.

L'ensemble de ces obligations et de ces pratiques s'impose aussi aux membres des autres organes représentatifs, qu'il s'agisse des députés des Conseils nationaux tchèque et slovaque ou des comités nationaux.

Tous les élus cependant peuvent ne pas respecter les règles juridiques auxquelles ils sont soumis ; leur responsabilité constitutionnelle vis-à-vis des électeurs peut alors entraîner la révocation de leur mandat.

C'est une loi électorale récente du 26 février 1964² qui confirme et précise

(1) 77 députés de l'Assemblée nationale sur 300 sont aussi députés dans les comités nationaux, Cf. KNAPP et MLYNER, *op. cit.* p. 120. Par ailleurs, le statut même des députés facilite le contact avec l'électeur : les députés restent en effet dans leur profession. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'ils sont déchargés de leur activité professionnelle (en pratique, seulement le président et les trois vice-présidents de l'Assemblée nationale).

(2) Loi n° 34/1964 Sb du 26/2/1964. Cette loi concerne l'Assemblée Nationale, mais les principes qu'elle contient sont applicables aussi bien au Conseil National slovaque et aux comités nationaux, et depuis 1968, à l'Assemblée fédérale et aux conseils nationaux tchèque et slovaque.

la procédure de mise en jeu de la responsabilité des élus. La révocation peut intervenir à tout moment durant toutes les années que dure le mandat. Il est admis que les électeurs de la circonscription de l'élu considéré sont les maîtres de la décision, en tant qu'élément du pouvoir souverain.

Toutefois le corps électoral a besoin pour se manifester d'organes structurés : c'est l'organisation locale du Front National qui est compétente pour présenter la proposition de révocation. Cette organisation doit aussitôt prévenir le député et lui faire connaître les motifs qui fondent la proposition de révocation. Le député est ainsi mis en mesure de présenter sa défense soit oralement, soit en remettant à l'organisation du Front National un mémoire répondant aux griefs qui lui sont faits.

Cette première phase de la procédure essentiellement politique achevée, la proposition de révocation passe au niveau des organes représentatifs. L'organisation du Front National, chargée jusque là de l'affaire saisit le Bureau de l'organe représentatif intéressé, par exemple le présidium de l'Assemblée fédérale. C'est lui qui est compétent pour diriger la seconde phase de la procédure et qui va servir de relais. Le Bureau de l'organe représentatif intéressé doit en effet donner au corps électoral les moyens techniques de s'exprimer. Dans ce but, il veille à ce que le plus grand nombre possible de réunions publiques d'électeurs soient organisées dans la circonscription. Ces réunions publiques où sont invités tous les électeurs, constituent en effet la structure nécessaire à la manifestation juridique de la volonté populaire. Dans ces réunions d'électeurs, les participants décident après discussion par un vote public à main levée, l'adoption ou le rejet de la proposition de révocation.

Cette procédure n'est pas seulement formelle : avant même que ces dispositions relativement précises soient intégrées dans la loi électorale de 1964, le principe a joué en 1963 à l'égard d'un député de l'Assemblée Nationale, ancien ministre, qui a été révoqué¹.

Dans la pratique, cependant, le principe de la révocation des élus n'est pas un garant absolu du respect des liens qui attachent l'élu à ses électeurs. Il est à remarquer, en effet que certains défauts de procédure risquent d'atténuer la clarté de la manifestation de volonté du corps électoral. Ainsi, par exemple, aucune majorité n'est expressément prévue dans la loi électorale au niveau de la décision finale. Si dans le cas de l'affaire Barack, la majorité des électeurs de sa circonscription s'est effectivement prononcée, aucun quorum n'est imposé de droit. De plus, la procédure bien que relativement simple, demeure lourde et difficile à mettre en mouvement. Au cours des trois dernières législatives, les députés menacés de la révocation s'y sont soustraits par la démission volontaire ou suscitée². L'organe représentatif concerné doit seulement manifester par un vote l'acceptation de la résiliation du mandat. Ensuite, les organisations politiques, et tout

(1) Il s'agit de M. BARACK, député de la circonscription de Blansko.

(2) C'est ainsi par exemple, qu'un député de l'Assemblée Nationale a été obligé de présenter sa démission, sa vie privée étant incompatible avec la dignité requise par ses fonctions. La révocation aurait provoqué un scandale public jugé négatif. Il en a été de même dans un autre cas motivé par un détournement de fonds.

particulièrement, le parti communiste, risquent de jouer un rôle largement prédominant au lieu et place du corps électoral.

L'organisation locale du Front National, en premier lieu, risque de ne pas répondre à la volonté non formulée mais implicite du corps électoral en bloquant la procédure; tout dépend de sa propre initiative. Il peut être aussi non pas le simple instrument ayant pour mission de faire écho à la volonté populaire, mais la courroie de transmission de la volonté politique des organismes centraux du parti.

Le respect profond de la volonté des électeurs, et non pas seulement le respect formel de la loi électorale, dépend alors du niveau de démocratie interne du parti, c'est-à-dire du bon fonctionnement des principes du « centralisme démocratique » qui régit la vie intérieure de l'organisation politique dirigeante.

De plus, la procédure de révocation doit être considérée comme une mesure d'exception. Une sanction n'est qu'un moyen répressif; elle ne peut être suffisante pour assurer un lien réel entre l'élu et l'électeur. Il est admis de plus en plus, en Tchécoslovaquie au niveau de la doctrine comme dans le droit positif, que le moyen de rapprocher l'élu de l'électeur ne se situe pas seulement en cours de mandat mais à son origine. Ce sont les règles qui régissent l'élaboration du contrat entre le mandant et le mandataire, c'est-à-dire le système électoral qui semble devoir être révisé¹.

Cette évolution est en cours : elle entre dans le cadre plus général de la promotion des assemblées représentatives d'état qui caractérise l'évolution institutionnelle contemporaine de la République socialiste tchécoslovaque.

II. DE LA SUPRÉMATIE FORMELLE VERS LA SUPRÉMATIE RÉELLE DES ORGANES REPRÉSENTATIFS D'ÉTAT

La Constitution de 1948 consacrait la prééminence de l'Assemblée Nationale. Cette prépondérance est demeurée formelle : un certain nombre de facteurs économiques, sociaux, politiques et idéologiques ont différencié la théorie constitutionnelle de la pratique politique. Mais dès les dernières années 50 et surtout depuis la mise en vigueur de la Constitution de 1960, les Assemblées représentatives tendent à s'orienter, dans la réalité, vers la prééminence qu'elles ont déjà en droit. Les causes de cette évolution sont nombreuses et interdépendantes.

La nature et la qualité actuelle des relations entre la Tchécoslovaquie et l'U.R.S.S., et les difficultés internes de l'économie tchécoslovaque, constituent des freins importants à la promotion des Assemblées législatives.

Ces problèmes dont le poids empêche toute prévision dans le temps, peuvent cependant ne pas jouer un rôle en sens unique².

(1) Dès 1954, par exemple, les lois n° 26/1954 et n° 27/1954 REC, tirant certaines leçons de la première législature, ont réduit les circonscriptions électorales et augmenté le nombre des députés pour faciliter les contacts avec les électeurs à raison de 1 élu pour 35 000 habitants. Les députés de l'Assemblée Nationale sont ainsi passés de 300 à 368.

(2) La solution de ces difficultés permettrait très certainement un bond en avant important dans le domaine du développement institutionnel de la Tchécoslovaquie.

Les difficultés économiques, par exemple, peuvent être considérées non pas seulement comme des freins, mais aussi comme des accélérateurs de l'évolution en cours.

L'une des sources du ralentissement constaté dans le passage d'un développement exclusivement quantitatif à un développement qualitatif, depuis les années 60, semble être constituée notamment par la sous-estimation des éléments techniques et la surestimation des facteurs purement politiques dans le choix des cadres et dans les méthodes de gestion. La réforme économique entreprise accroît nécessairement le rôle et la responsabilité des techniciens et des cadres des unités de production; par là même est posé dans l'ensemble de la société tchécoslovaque le problème de la place du politique par rapport au technique. Ce problème en rejoint d'autres : celui du parti par rapport aux fonctions des organes étatiques, celui du rôle de la volonté des consommateurs dans les mécanismes économiques, c'est-à-dire, au plan politique, de la liberté d'expression et la place du pouvoir de suffrage parmi les autres pouvoirs.

Par ailleurs les transformations sociales semblent avoir facilité la promotion des organes représentatifs. En effet, la socialisation à tous les niveaux est quasi totale : les antagonismes sociaux, s'ils existent encore, sont désormais secondaires; les contradictions qui demeurent ne sont plus pour l'essentiel sous-tendues par des supports matériels comme c'était le cas de la période d'avant Munich ou des années 1945-1950.

Les divergences, qui sont très importantes, comme le prouvent les événements de 1968, par exemple, se situent davantage à l'intérieur du cadre socialiste qu'à l'extérieur¹, ce qui facilite le fonctionnement d'institutions parlementaires, instruments par excellence de compromis. Les relations avec l'Eglise, à la différence de la Pologne voisine, ne sont pas tendues. Le problème des nationalités sans être réglé ne se pose plus dans les mêmes termes qu'avant guerre : l'effort économique particulier effectué en direction de la Slovaquie a réduit l'écart séparant les deux nations; de plus, l'existence d'une institution représentative slovaque et enfin le fédéralisme mis en place en 1968-1969, sont autant d'éléments qui ont déjà et doivent encore renforcer le rôle des assemblées².

(1) Il semble que c'est essentiellement depuis août 1968 que se manifeste en Tchécoslovaquie une réelle opposition externe au régime socialiste.

(2) « Dans le discours où il soumettait à l'Assemblée Nationale le projet de loi sur la fédéralisation, le Premier Ministre ČERNÍK souligna que la fédération a été souvent comprise comme une « solution au problème slovaque », mais que, loin de concerner uniquement les Slovaques, cette solution donne pour la 1^{re} fois aux Tchèques la possibilité de formuler « une politique tchèque indépendante, fondée sur leur propre histoire, leur traditions démocratiques et révolutionnaires ». Cf. *La Vie Tchécoslovaque*, janvier 1969, p. 4.

Au plan constitutionnel, il faut remarquer que le bicaméralisme fédéral égalitaire est aussi source de renforcement de l'activité des assemblées. (Cet égalitarisme est rare dans les Etats fédéraux : mise à part l'U.R.S.S. et le cas des E.U., où le Sénat joue un rôle prépondérant, la plupart des chambres des Etats sont plus faibles que la Chambre Nationale (Cf. la Suisse, l'Australie, le Vénézuéla, la R.A.F.) etc. En général l'opposition de la Chambre des Etats peut être brisée par un référendum, un second vote de la Chambre Nationale, éventuellement avec une majorité qualifiée, ou une assemblée plénière rassemblant les 2 chambres. Ce n'est pas le cas de la Fédération Tchécoslovaque.

Ainsi, dans le cadre de la Tchécoslovaquie contemporaine, les perspectives qui s'ouvrent, malgré les très importants obstacles qui subsistent, doivent favoriser le passage de la suprématie juridique des institutions représentatives d'Etat à leur suprématie effective.

Ce passage du formel à l'effectif est caractérisé par deux mouvements de croissance interdépendants : la croissance de l'autorité des organes représentatifs d'Etat d'une part, et la croissance de leur efficacité d'autre part.

A. La croissance de l'autorité des organes représentatifs

L'Assemblée Nationale, et à un degré moindre, le Conseil national slovaque, bénéficient notamment depuis la mise en vigueur de la nouvelle Constitution de 1960, d'une autorité accrue. Cette évolution ne peut que se renforcer avec l'établissement d'institutions fédérales exprimant avec plus de précisions les réalités de la société tchécoslovaque.

Cette croissance est fondée sur l'amélioration progressive du mode de recrutement des députés et sur l'extension de leurs compétences.

a) L'aménagement du système électoral

L'amélioration du système électoral, mécanisme essentiel du gouvernement représentatif, est de plus en plus considérée, tout particulièrement par la doctrine, comme l'un des problèmes clés de la démocratie socialiste. Le fait qu'à partir de 1960, la durée du mandat des députés de l'ensemble des assemblées représentatives, ait été réduit de 6 à 4 ans, exprime déjà la volonté de confier au pouvoir de suffrage une fonction plus importante. Cependant la loi Constitutionnelle contient jusqu'en 1968 peu de dispositions sur l'exercice du droit de suffrage. La Constitution de 1960 réserve, en effet, à la loi ordinaire le soin d'organiser le système électoral. Lors de chaque consultation une nouvelle loi électorale était adoptée par l'Assemblée Nationale. Cette pratique n'a cependant pas la même signification que dans les démocraties classiques : le but n'est pas d'essayer de canaliser par la variation des modalités de scrutin les variations politiques du corps électoral. Les diverses lois électorales, dont la dernière date de 1964¹, tendent progressivement à donner plus d'importance à l'élection, traditionnellement reléguée dans les démocraties populaires au second plan.

En premier lieu, toutes les anciennes limitations au suffrage universel ont disparu : les activités sociales ou politiques antérieures à l'établissement du régime socialiste ne sont plus un obstacle au droit de vote². La majorité électorale, fixée à 18 ans, développe encore l'universalité du suffrage.

(1) Loi n° 34/1964 Sb du 26 juin 1964 déjà citée.

(2) Le droit de vote est reconnu à tous les citoyens sans égard à la nationalité tchèque, slovaque ou autre, à la religion, à la profession ou à l'origine sociale. Cf. article 3 de la loi du 26/2/1964.

En second lieu, les facilités administratives les plus grandes sont données aux citoyens pour faciliter leur participation au scrutin : les inscriptions sur les listes électorales, par exemple, sont automatiques. L'établissement des listes est préparé par les « comités de citoyens » qui procèdent ensuite à leur affichage au siège de chaque comité national dans les petites agglomérations et dans chaque immeuble dans les villes. Tout citoyen omis peut faire successivement appel pour obtenir satisfaction aux divers comités situés à chaque échelon administratif territorial.

De plus les diverses lois électorales ont peu à peu renforcé les garanties de sincérité du vote et réduit les possibilités de fraude, notamment au niveau du dépouillement.

L'article 2 de la loi de 1964, par exemple, rend le scrutin secret¹ et à la différence des premières consultations le contrôle de la régularité du scrutin et le dépouillement des résultats sont assurés par des commissions électorales composées non seulement de membres désignés par le Front National, mais aussi par des représentants des organisations des travailleurs, de la presse, etc.².

Enfin, la Loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 sur la fédéralisation semble constituer une nouvelle étape³.

Cependant c'est surtout au niveau du choix des candidatures que se produit une profonde évolution. Il semble que l'absence de choix proposé aux électeurs réduise le vote à une simple manifestation politique d'unanimité. Cette mutation est fondée non pas sur une résurgence des principes du libéralisme classique, mais sur un retour à l'analyse marxiste des contradictions et de leur fonction dynamique : le pluralisme, et non le monolithisme est source d'efficacité, tout particulièrement à un certain stade de développement. Quoi qu'il en soit, les élections qui se déroulent en Tchécoslovaquie socialiste ne peuvent se résumer au fait de déposer un bulletin dans une urne. Elles constituent en réalité un processus complexe. Ce processus peut se décomposer en trois phases : la première est la « phase de proposition ». Dans les usines, les services administratifs, les villages, les quartiers, les organisations sociales, etc. sont organisées des « réunions d'électeurs » chargés d'émettre, sans qu'aucune indication officielle ne leur soit donnée, des propositions de candidatures. Ainsi chaque groupe, quelle que soit sa nature, constituant une entité, a la possibilité d'avancer d'éventuels candidats⁴. Ces propositions sont transmises aux organisations des diffé-

(1) Cette disposition accélère l'évolution de la pratique qui demeure cependant en retard sur la législation.

(2) Le dépouillement n'est cependant pas encore public.

(3) L'Assemblée Nationale élue en 1964, bien avant les changements survenus en janvier 1968, et qui joue le rôle de la Chambre du Peuple ne peut refléter avec fidélité la volonté du corps électoral. Les prochaines élections auront une grande importance, non pas seulement politique, mais aussi constitutionnelle : elles permettront d'apprécier la poursuite de l'évolution qualitative du système électoral tchécoslovaque.

(4) C'est ainsi, par exemple, que la Faculté de Droit de Prague en tant que telle, a le pouvoir de faire des propositions de candidatures.

rents niveaux du Front National qui est chargé de la seconde phase. Celle-ci a pour objet « l'unification » des propositions.

Il existe en effet, à tous les niveaux (circonscriptions administratives, circonscriptions et rayons électoraux)¹ des « commissions électorales » du Front National. Ces organismes du Front qui regroupe toutes les organisations politiques et sociales et dont la force dirigeante est le parti communiste, centralisent les diverses propositions et les examinent. Ils peuvent accepter ces propositions ou proposer des candidatures nouvelles aux diverses « réunions d'électeurs ». Le Front National ne peut cependant, en principe, éliminer certaines propositions : il doit présenter à l'examen final des propositions dans les réunions d'électeurs, toutes les candidatures, mais il a la possibilité de les classer par ordre de préférence.

Le Front National, par l'intermédiaire des commissions électorales, propose ainsi dans la majorité des cas, plus de candidatures que de sièges à pourvoir. Les membres du Front au sein des « réunions d'électeurs » ont pour tâche d'expliquer et de faire admettre les préférences du Front. Parfois le désaccord se maintient. Dans la pratique, notamment, lorsque les propositions des candidatures en présence concernent différents membres du parti communiste, la solution est trouvée dans le cadre des mécanismes de décision internes du parti. Cette phase « d'unification » des propositions s'achève par l'enregistrement officiel des candidatures.

La troisième et dernière phase commence alors : les candidats se présentent devant le corps électoral, exposent leur programme et développent leur campagne selon des modalités identiques à celles des campagnes électorales des démocraties classiques.

Cette « phase de présentation » s'achève par le vote des électeurs et l'élection, véritable acte contractuel qui donne naissance au mandat impératif.

Bien qu'il y ait un débat sur le choix des candidats, la doctrine souhaite que soient offertes les possibilités de choix au niveau du vote proprement dit. Des recherches sont en cours sur la base de l'expérience de certains Etats socialistes où le pluralisme politique est plus développé. Des enquêtes sociologiques sont organisées dans cette direction. Elles sont particulièrement révélatrices lorsque l'on sait le rôle politique de la doctrine et notamment des professeurs des facultés de droit, qui participent à différents organismes consultatifs d'Etat.

Mais si la doctrine insiste sur la nécessité d'améliorer les modalités de recrutement des députés, c'est parce que la Constitution de 1960 et la Loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 leur a confié des compétences extrêmement vastes.

(1) Mille électeurs constituent un « rayon » électoral et représentent l'équivalent du « bureau » de vote en France. Il existe aussi des rayons spéciaux pour les populations très éloignées de toute agglomération ou se trouvant dans une situation particulière (rayon d'hôpital).

b) *L'extension des compétences des assemblées représentatives d'Etat*

De la Constitution du 9 mai 1948 à la Loi du 27 octobre 1968, l'évolution des dispositions concernant les assemblées représentatives d'Etat est très caractéristique. L'accroissement de leur rôle et de leurs pouvoirs, notamment en 1960, se manifeste dans toutes les directions.

Le pouvoir législatif appartient à l'assemblée suprême des représentants du peuple. L'Assemblée Nationale est notamment compétente pour adopter le budget national et le plan économique qui est l'instrument de la direction de l'Etat de toute l'activité économique (article 41-1).

A ces attributions traditionnelles depuis 1948, s'ajoute en 1960 le pouvoir de créer par une loi « les ministères et les autres organes centraux » (article 47). Cette disposition constitue un élargissement considérable de la compétence de l'Assemblée Nationale par rapport aux autres organes centraux de l'administration : désormais l'Assemblée Nationale peut déterminer en vertu d'une règle constitutionnelle expresse, la structure de l'appareil administratif et fixer elle même la compétence de ses différents services.

Cette extension des compétences de l'Assemblée Nationale ne se fait pas au détriment du Conseil national slovaque. Dès 1956, la loi constitutionnelle n° 33¹ remplace le chapitre V de la Constitution de 1948 et confie à l'assemblée représentant les intérêts slovaques une compétence législative étendue dans le domaine économique et culturel. La Constitution de 1960 consacre et renforce cette prise en main de l'organe représentatif slovaque dans la direction et l'administration des activités nationales essentielles.

Dans toutes les questions de caractère spécifiquement slovaque, le pouvoir législatif, et notamment le pouvoir d'initiative, appartient au Conseil national slovaque (article 74-*a*)². Selon la Constitution de 1948, aucune loi ne pouvait entrer en vigueur sans l'accord du Président du Conseil ou du gouvernement tchécoslovaque.

A la différence aussi de la Constitution de 1948, l'article 74-*c* confie au Conseil national slovaque le soin de participer à la préparation et à la réalisation du plan de développement de l'économie nationale, en collaboration avec les organes suprêmes de l'Etat. C'est aussi le Conseil national slovaque qui discute et approuve le budget finançant l'activité des institutions qui lui sont subordonnées (article 74-*d*). Ces attributions économiques essentielles illustrent la promotion de l'assemblée représentative slovaque qui s'inscrit dans une promotion globale des compétences des assemblées représentatives d'Etat³.

L'extension des compétences concerne aussi le domaine du contrôle des autorités gouvernementales et judiciaires.

(1) Loi n° 33/1956 REC.

(2) Une disposition constitutionnelle (article 74-*b*) prévoyait même la possibilité d'un élargissement des compétences du Conseil National slovaque par le vote d'une loi constitutionnelle.

(3) Il faut ajouter aussi que les intérêts des minorités hongroises et ukrainiennes relèvent de la compétence du Conseil National slovaque (article 74-*g*).

L'Assemblée Nationale procède à l'élection du Président de la République¹ tous les cinq ans et non plus tous les sept ans² ce qui renforce l'influence politique des députés à l'égard du chef de l'Etat. Irresponsable dans la Constitution de 1948, le Président de la République est désormais pleinement responsable devant l'Assemblée Nationale (article 43-1 et 61-2). Il ne peut plus renvoyer devant l'Assemblée Nationale un texte de loi voté pour une nouvelle délibération. Il ne bénéficie même plus du droit de dissolution, ce contre-pouvoir permettant d'équilibrer les relations entre l'exécutif et le législatif. Ces dispositions sont particulièrement significatives aux lendemains de la période du « culte de la personnalité ».

L'Assemblée Nationale étend son contrôle à l'ensemble du pouvoir exécutif : le gouvernement pressenti, après sa désignation par le Président de la République, doit être investi par un vote des députés, les articles 44-1 et 71 excluent toute interprétation : le gouvernement doit immédiatement se présenter devant l'Assemblée Nationale et lui demander d'exprimer son approbation à une déclaration-programme. De plus, les députés ont le droit de proposer à tout moment au Chef de l'Etat la révocation de certains ministres ou du gouvernement tout entier : les ministres sont, en effet, responsables individuellement et collectivement de tous leurs actes devant l'Assemblée Nationale (article 44-2 et 3).

Le pouvoir de contrôle de l'Assemblée Nationale s'élargit également au pouvoir judiciaire. L'organe judiciaire suprême de l'Etat est depuis 1960 en effet élu par l'Assemblée Nationale qui peut à tout moment révoquer ses membres. La Cour Suprême et le Procureur Général doivent présenter aux députés des rapports sur l'application des lois et sont responsables envers l'organe représentatif suprême (article 46). Ainsi le respect de la légalité n'est plus seulement l'affaire de la Procuration, c'est-à-dire essentiellement une affaire personnelle, mais de plus en plus une question collective à la charge des parlementaires.

Le Conseil national slovaque, de son côté, gagne en autonomie vis-à-vis du pouvoir gouvernemental. Dans le cadre de la Constitution de 1948, le chef du gouvernement tchécoslovaque était autorisé à renvoyer pour une nouvelle délibération les textes de lois et à dissoudre³ l'assemblée représentative slovaque; de plus, l'organe national exécutif — le Conseil des commissaires — était nommé et révoqué par le gouvernement. La Loi constitutionnelle de 1956 n° 33 renforçait le rôle du Conseil national slovaque en lui soumettant entièrement le Conseil des commissaires; tous les

(1) Article 43-1. Cette élection requiert la majorité des 3/5 de voix de tous les députés de l'Assemblée Nationale (soit au moins 180 voix).

(2) La durée du mandat du Président de la République dans la Constitution de 1948 exceptionnellement long pour une institution socialiste non collective, a une origine historique : le Président de la République de la Constitution de 1920 était élu pour sept ans. Cette fonction de plus avait été occupée par de fortes personnalités comme MASARYK et BÉNÈS. Les constituants de 1948 ont voulu apporter une solution de continuité et cela d'autant plus que le chef de l'Etat était encore à l'époque le Président BÉNÈS.

(3) Le Président du Conseil, dans ce cas, devait toutefois obtenir l'accord du gouvernement tout entier.

pouvoirs du gouvernement étaient abolis. La Constitution de 1960 développe encore les compétences de l'assemblée slovaque en unifiant à son bénéfice toutes les attributions par la suppression de l'organe exécutif¹. La participation accrue du Conseil national slovaque au pouvoir suprême est assurée par la possibilité pour ses membres de cumuler des fonctions nationales et tchécoslovaques : les membres du Bureau présidentiel du Conseil national slovaque peuvent être ministres du gouvernement tchécoslovaque (article 83-4) et les députés du Conseil National slovaque peuvent l'être aussi à l'Assemblée Nationale (article 81-3).

Qu'il s'agisse du Conseil National slovaque ou de l'Assemblée Nationale, l'attribution de nouvelles compétences par la Constitution de 1960 ne s'est pas accompagnée de la disparition de certaines fonctions prévues dans la Constitution de 1948. L'Assemblée Nationale, notamment, veille toujours au respect de la constitution et de la légalité (article 41-2) : elle peut annuler les actes juridiques adoptés par les autres organes lorsqu'ils sont contraires à la Constitution ou bien à une loi². Le système de contrôle de la constitutionnalité des lois, tel qu'il existe dans certaines démocraties classiques, est rejeté pour la doctrine, il est considéré comme une institution limitant le pouvoir de la représentation populaire, c'est-à-dire en fait portant atteinte à la souveraineté du peuple³. Ce rejet ne concerne pas seulement un contrôle de type judiciaire, mais toute espèce de contrôle extra-parlementaire. Sa nature inévitablement politique en ferait un « contre-pouvoir » en contradiction avec l'unité du pouvoir d'Etat ; pour des raisons analogues, la vérification des pouvoirs des députés ne peut être confiée qu'aux assemblées elles-mêmes⁴.

La Constitution de 1960 a donc supprimé les éléments de séparation des pouvoirs qui subsistaient de la Constitution de 1948 et a réalisé une véritable concentration des pouvoirs au bénéfice de l'organe représentatif suprême. Si le système de 1948 s'apparentait par certains traits au régime parlementaire (irresponsabilité du Chef de l'Etat, responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée Nationale, droit de dissolution du Chef de l'Etat à l'encontre de l'Assemblée), le système de 1960 organise un régime de type conventionnel.

L'instauration du fédéralisme en 1968 et le début de son application en 1969 ne modifient pas la nature du régime tchécoslovaque. Les attributions des assemblées représentatives restent identiques : elles sont simplement

(1) C'est le Bureau présidentiel du Conseil National slovaque qui est chargé de l'exécution des décisions du Conseil National slovaque (article 83 et s.) et bénéficie d'un véritable pouvoir réglementaire autonome.

(2) La hiérarchie des actes juridiques en Tchécoslovaquie comprenait la constitution, la loi ordinaire, la loi émanant du Conseil National slovaque et les actes réglementaires.

(3) Le rejet de tout « tribunal constitutionnel » n'est cependant pas inhérent au régime socialiste. Cf. par exemple, la Yougoslavie.

(4) L'assemblée nationale est aussi compétente pour approuver les traités internationaux les plus importants (article 42) pour déclarer la guerre ou exécuter les engagements internationaux en matière de défense collective (article 49) pour examiner et améliorer l'activité des comités nationaux (article 48).

transférées de l'Assemblée Nationale et du Conseil national slovaque à l'Assemblée fédérale et aux conseils nationaux tchèque et slovaque, les compétences fédérales et nationales étant réparties selon les critères les plus classiques du fédéralisme.

C'est ainsi que l'Assemblée fédérale par exemple, élit le Président de la République¹ qui nomme le gouvernement fédéral. Celui-ci se présente alors devant les deux chambres de l'Assemblée fédérale, et leur demande un vote de confiance². Au delà de cet appui nécessaire que la Chambre du Peuple et la Chambre des Etats doivent fournir au nouveau gouvernement, celui-ci, comme le Chef de l'Etat, demeure en permanence responsable devant elles.

Quant aux conseils nationaux tchèque et slovaque³, exprimant l'autonomie de chacun des Etats membres, ils établissent avec leur gouvernement national respectif des rapports semblables à ceux de l'Assemblée et du gouvernement fédéraux.

La répartition des compétences entre organes fédéraux et institutions nationales, semble permettre une large autonomie nationale : seules les affaires étrangères et la défense relèvent exclusivement des organes fédéraux ; le plan, les finances et le commerce extérieur sont des domaines de compétence mixte ; les autres domaines relèvent de la compétence propre des organes nationaux.

La coordination est assurée par des commissions fédérales au sein desquelles les deux nations sont paritairement représentées.

Ainsi la Tchécoslovaquie fédérale conserve et même renforce son régime conventionnel⁴. Contrairement à l'analyse théorique classique, cette évolution représente, dans le contexte tchécoslovaque un développement de la démocratie politique : le caractère collectif de la direction des affaires de l'Etat et des républiques est, en effet, au plan institutionnel, affermi.

Cependant, certaines attributions du Président de la République, (droit de nomination des hauts fonctionnaires, des membres du gouvernement, du commandement militaire, droit de convocation de l'Assemblée, etc.) peuvent constituer des éléments de pouvoir personnel dans la mesure où les fonctions constitutionnelles coïncident avec les fonctions dirigeantes du parti, dans un contexte où les séquelles de la période du « culte de la personnalité » ne sont pas toutes effacées.

(1) Le mandat du chef de l'Etat reste d'une durée de 5 ans. La fonction de Président de la République n'existe pas dans les Républiques nationales.

(2) Il ne s'agit pas d'un vote d'investiture puisque le Président de la République a déjà « nommé » le gouvernement. Le Président SVOBODA a ainsi nommé le 1^{er} janvier 1969, en vertu de l'article 61-1 de la Loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 le gouvernement Oldrich ČERNIK.

(3) Ils fonctionnent en tant qu'organes suprêmes du pouvoir d'Etat dans les républiques depuis le 1^{er} janvier 1969.

(4) La structure constitutionnelle de la Tchécoslovaquie s'apparente à celle de la Suisse et surtout à celle de la Yougoslavie et de l'U.R.S.S.

Ces risques sont relativement limités, l'évolution du régime qui a fait l'expérience des déviations staliniennes, tend en effet à donner aux assemblées représentatives, les moyens d'assurer progressivement leur prééminence constitutionnelle.

B. La croissance de l'efficacité des organes représentatifs d'Etat

L'organisation du travail parlementaire dans la Tchécoslovaquie contemporaine, notamment depuis l'adoption de la loi du 24 septembre 1964 sur le règlement de l'Assemblée, tend à créer les conditions permettant à l'organe représentatif suprême d'exercer ses compétences avec une efficacité croissante.

a) Le nouveau « Règlement d'activité et de travail de l'Assemblée Nationale »

En 1954, l'Assemblée Nationale approuve les nouvelles « règles de procédure »¹ permettant l'intensification de l'action des organes de l'Assemblée Nationale. Ces aménagements des conditions de travail parlementaire ne constituent qu'une première étape.

La nouvelle Constitution de 1960 et surtout le nouveau règlement de 1964² élargissent encore les possibilités d'action de l'organe représentatif suprême. L'ensemble des dispositions qui régit le fonctionnement de l'Assemblée Nationale prévoit tous les attributs d'une assemblée de régime conventionnel.

Les organes dirigeant les travaux de l'Assemblée sont désignés par les parlementaires eux-mêmes, c'est le cas pour l'ensemble du Bureau et notamment pour le président et les vice-présidents (chapitre II § 3-1). Le Bureau est responsable de la préparation, de la direction et de la coordination de l'ensemble des activités de l'Assemblée Nationale (Chapitre III, § 24). Il propose notamment la composition de l'ordre du jour à l'ensemble des parlementaires qui en décident librement (chapitre II, § 6-2 et § 10-1). La promulgation des lois n'est pas le fait du Chef de l'Etat ou du gouvernement mais du Bureau de l'Assemblée lui-même (Chapitre II, § 20-2). Par ailleurs, l'Assemblée Nationale est une institution permanente : hors session, c'est au Bureau qu'incombent toutes les attributions du plenum (cf. Chapitre III § 23-b et article 60-2 de la Constitution)³.

Pour éviter l'alourdissement des débats et la paralysie de la procédure législative par des propositions démagogiques — dont le risque est grand dans le cadre du mandat impératif — une disposition originale du règlement

(1) Loi n° 6/1954 REC sur les règles de procédure de l'Assemblée Nationale.

(2) La loi du 24 septembre 1964 comprend huit chapitres et 48 articles. Ce texte continue à s'appliquer aux assemblées de la Fédération.

(3) Les seules exceptions sont les modifications de la constitution et l'élection du Président de la République (article 60-2).

prévoit que toute proposition de loi doit être accompagnée d'un projet de financement couvrant les frais nécessaires (chapitre 11, § 17-I).

Ces quelques illustrations évoquent la mutation en cours dont bénéficie l'organe représentatif suprême. Mais les dispositions essentielles qui tendent à créer les conditions d'une prééminence réelle des assemblées représentatives, concernent l'organisation de leurs comités et commissions.

b) *Les « comités »¹ et commissions des assemblées représentatives*

Les comités de l'Assemblée Nationale et les commissions du Conseil National slovaque jusqu'en 1968, les comités de l'Assemblée fédérale et des conseils nationaux depuis le Loi du 27 octobre 1968, sont les « organes de travail et d'initiative dans les principaux domaines d'activités de l'Etat et de la société »².

Ces organismes permanents constituent, essentiellement pour les organes représentatifs suprêmes, l'arme la plus décisive pour assurer sa prééminence de fait. Ils ont, en effet, pour fonction, d'une part d'étudier les projets et de préparer les propositions de lois et d'autre part d'exercer un contrôle direct sur les conditions et les effets de l'application des textes législatifs.

Le règlement de l'Assemblée Nationale est applicable à l'Assemblée fédérale, tout en indiquant que ce nombre n'est pas limitatif³. L'Assemblée est ainsi maître de son appareil d'action et de contrôle ; elle peut, à son gré, l'étoffer et le structurer.

Le président et les membres de chaque comité sont des parlementaires élus par le plenum de chaque assemblée. Mais ce qui caractérise la composition de ces comités, c'est qu'ils peuvent s'adjoindre à titre consultatif des personnalités compétentes. Ils peuvent en premier lieu associer directement à leurs travaux des experts dont la qualité renforce le niveau technique de l'ensemble du comité : cette collaboration est systématique, par exemple,

(1) La traduction française officielle de la constitution (éd. Orbis Prague 1965) et du règlement de l'Assemblée Nationale (dactylographiée sans date), celle de l'ouvrage de KNAPP et MLYNAR (la Tchécoslovaquie, *op. cit.* 1965) utilisent les termes de « commissions » par analogie au terme français. En réalité, la traduction exacte semble être « comité », de l'avis même des services administratifs de l'Assemblée Nationale tchécoslovaque et de la doctrine.

(2) Cf. le chapitre V § 31 article I du règlement de l'Assemblée Nationale.

(3) Cf. chapitre V, paragraphe 31, articles 2 et 3.

Le règlement énumère : le Comité des mandats, le Comité du droit constitutionnel, le Comité pour les comités nationaux, le Comité pour la politique extérieure, le Comité pour le plan et le budget, le Comité pour les industries des secteurs principaux et des transports, le Comité pour l'industrie d'alimentation et de consommation, le Comité pour les industries locales et les services publics, le Comité pour le commerce et les communications, le Comité pour la préparation des investissements et des constructions, le Comité de l'agriculture, le Comité de la culture, le Comité de la santé publique.

La Loi constitutionnelle de 1968 prévoit aussi parmi les comités les plus importants, le Comité de la défense, le Comité de la sécurité pour les chambres fédérales et pour les conseils nationaux, les Comités pour les nationalités.

au sein du Comité du droit constitutionnel où sont invités en permanence les plus éminents directeurs de recherches juridiques de l'Académie des Sciences, les professeurs des Facultés de Droit et des praticiens. Il en est de même pour les comités de caractère économique ou social dans lesquels sont toujours représentées les organisations syndicales.

Peuvent ainsi, en second lieu, être invités tous ceux qui ont des observations à présenter sur un problème déterminé mis à l'ordre du jour d'un comité.

Enfin, certains comités, notamment celui de l'industrie et des transports, ont constitué une série de commissions de travail permanentes rassemblant députés et experts ayant pour fonction d'étudier systématiquement certains problèmes techniques afin de donner aux comités tous les éléments d'une délibération efficace.

Ainsi, bien que l'appareil administratif directement au service de l'Assemblée Nationale soit encore relativement réduit, l'importance du nombre des collaborateurs extérieurs et leur qualité renforcent considérablement l'efficacité des travaux parlementaires. De plus, ces experts, par exemple, les universitaires, sont très indépendants du pouvoir politique et sont une source d'animation très positive dans les délibérations.

Depuis 1960, le caractère public des réunions (§ 39-2 du règlement) renforce la puissance politique des comités auprès des autorités administratives et politiques centrales et dans l'opinion¹.

Cette étroite et permanente collaboration des « experts » et des « politiques » donne aux parlementaires les moyens techniques de remplir les missions qui leur sont confiées. Elle serait cependant insuffisante si le nouveau règlement de l'Assemblée n'attribuait aux comités des pouvoirs leur assurant une authentique efficacité.

Certains nouveaux pouvoirs sont significatifs : les comités ont le droit d'exiger la présence personnelle des ministres qui ne peuvent s'y refuser (chapitre V § 34-1). Ceux-ci ne peuvent se faire représenter qu'avec l'accord des députés². Les membres du gouvernement peuvent être interpellés par un député, un groupe ou le comité tout entier (chapitre V § 39-3) : ils ne peuvent se dérober aux questions posées ; les ministres sont tenus de répondre par écrit dans un délai maximum de trente jours (chapitre I § 21-2)³. Dans la pratique, le nombre et le ton des questions, écrites ou orales, posées

(1) L'opinion, cependant, s'est jusqu'à présent, intéressée davantage au plenum de l'Assemblée. Toutefois des mesures de publicité particulières, telles que l'envoi systématique des travaux des comités aux universitaires des Facultés de Droit, aux Instituts de recherche, aux journalistes tendent à susciter peu à peu un intérêt nouveau.

(2) Au cours de la dernière législature les membres du gouvernement ont pris part aux délibérations des comités dans plus de cinq cents cas. cf. KNAPP et MLYNAR : *La Tchécoslovaquie*, op. cit., p. 119.

(3) Les ministres semblent respecter cette disposition bien que le contenu des réponses ne soit pas toujours satisfaisant aux yeux des parlementaires. L'ensemble des réponses est publié dans un bulletin spécial remis aux députés.

durant la dernière législature, traduisent la progression constante de l'efficacité de l'action parlementaire.

Les comités, par ailleurs, transmettent au gouvernement et aux comités nationaux, leurs observations et suggestions sous la forme de « recommandations » qui ont une certaine force juridique. Les membres du gouvernement tout particulièrement (chapitre V § 32-3) sont tenus non seulement d'examiner ces recommandations mais aussi de communiquer aux parlementaires les conséquences pratiques tirées par le gouvernement.

Dans les cas d'urgence et de gravité particulière, ces recommandations sont directement transmises au plenum ou au Bureau de l'Assemblée dont les décisions lient le gouvernement. Dans la pratique, les recommandations d'ordre technique sont en général satisfaites par les autorités gouvernementales. Il en a été ainsi pour certaines suggestions faites au Ministère de l'intérieur sur l'amélioration des conditions d'exercice des droits de la défense¹. L'efficacité est plus relative lorsque les recommandations ont de lourdes incidences financières remettant en cause la politique économique fixée antérieurement par le plan.

L'efficacité du travail de ces comités provient cependant essentiellement de l'autorité qui leur est attribuée dans leur relation avec l'administration centrale. Le gouvernement doit en effet veiller à ce que les comités aussi bien que leurs membres bénéficient de toutes les facilités et de toute l'assistance nécessaire dans les services administratifs pour que leur travail soit efficace (chapitre V § 34-2). La haute administration ne doit pas en effet constituer un milieu impénétrable aux activités parlementaires. C'est ainsi, par exemple, qu'elle doit fournir sur demande tous les dossiers et documents permettant aux députés de contrôler l'exécution des lois. Durant le premier semestre 1967, le comité du droit constitutionnel a exigé ainsi du procureur général et du Ministre de l'intérieur des rapports précis sur les conditions réelles d'application des nouveaux textes sur la procédure pénale et les nouvelles garanties accordées aux défenseurs. Les parlementaires des Comités doivent trouver de surcroît tout l'appui nécessaire à des enquêtes et des recherches sur place (chapitre V § 35-2)².

C'est toutefois au niveau du rôle effectif des comités dans le domaine économique et financier qu'il est possible d'apprécier l'efficacité croissante de l'action parlementaire.

L'ensemble des comités de l'Assemblée fédérale élabore avec les ministères intéressés les projets budgétaires de chaque secteur et le Comité du plan et du budget participe directement à l'élaboration du projet de budget de l'Etat avec le Ministre des finances. A ce niveau préparatoire, les parlementaires peuvent, en collaboration avec les techniciens des services admi-

(1) Le Comité du plan et celui de la culture ont par exemple recommandé avec succès d'une part la rationalisation de la structure des établissements pénitenciers pour faciliter la tâche matérielle des avocats, et d'autre part, l'augmentation du nombre de ces derniers.

(2) Le Comité a pu constater ainsi certaines irrégularités concernant les interrogatoires des inculpés lors de la présence des avocats et a réclamé avec insistance l'application sans réserve de la nouvelle loi.

nistratifs, exercer une influence réelle sur les options financières. C'est ainsi une œuvre d'étroite collaboration qui est soumise ensuite au gouvernement chargé d'établir le projet de budget définitif. Toutefois, certains conflits peuvent survenir entre le Ministre des finances, chargé de la synthèse et les divers comités : dans ce cas, le Ministre des finances doit transmettre à tous les ministres l'avis du comité en désaccord avec lui afin de permettre au gouvernement d'arbitrer et de concilier les points de vue. Après l'adoption du projet de budget, et avant la saisie du plenum de l'Assemblée, les comités sont à nouveau saisis respectivement des différentes parties du budget les concernant : ils vérifient alors la façon dont leurs recommandations ont été respectées par le gouvernement. Ce n'est qu'après cette ultime intervention des comités au niveau de l'élaboration que le budget est présenté au plenum de l'Assemblée. Au niveau de l'exécution du budget, les rapporteurs des comités de chaque budget partiel ont pour fonction de suivre l'application de la loi de finance. De plus, dans chaque ministère, les députés des comités de l'Assemblée fédérale participent en permanence au travail du « Collegium », organisme consultatif spécialisé dans les questions économiques et financières concernant le ministère donné¹.

Ainsi « le système des organes représentatifs de la Tchécoslovaquie est passé et continuera à passer » comme le souligne le Professeur Rattinger² « par un processus d'évolution où la structure d'organisation, les formes et les méthodes d'activité des organes représentatifs continueront à se perfectionner »³.

La situation est en effet loin d'être figée : certaines institutions sont encore provisoires, il en est ainsi de la Chambre du Peuple, dont les attributions sont exercées par l'ancienne Assemblée Nationale (art. 147 loi du 27 octobre

(1) De 1960 à 1968, les « commissions » du Conseil National slovaque ont aussi fonctionné en présentant cependant certaines particularités au plan de leur composition et de leur compétence.

Le Bureau présidentiel du Conseil National slovaque, compétent pour désigner les membres de ces commissions ne limitait pas son choix aux députés slovaques : 1/3 des membres était en effet recruté parmi les personnalités compétentes slovaques, spécialistes des problèmes idéologiques, économiques ou culturels. D'autres personnalités, essentiellement des experts, des savants, des représentants des associations de travailleurs, organisées dans des groupes de travail étaient aussi étroitement associées aux commissions, les assistant et développant leur action.

Ainsi un certain nombre de simples citoyens, sans être chargés d'un mandat électif, étaient directement engagés dans l'exercice du pouvoir d'Etat en Slovaquie et permettaient aux députés slovaques de porter leur action à un niveau élevé.

La qualité de leur action était d'autant plus nécessaire que les commissions du Conseil National slovaque étaient dans leur domaine respectif dotées du pouvoir exécutif. Les commissaires présidents des diverses commissions, étaient à la tête des différents départements constituant l'appareil exécutif du Conseil National slovaque : ils assuraient l'exécution des tâches dans le domaine de leurs attributions respectives en coopération directe avec les ministres compétents membres du gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque. (Cf. S. MATOUŠEK : *Le Conseil National slovaque, Bulletin de droit Tchécoslovaque*, n° 1-2, 1960, pp. 98 et s.).

(2) Chef de la chaire de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université Charles-Prague.

(3) *Le rôle et l'évolution des organes représentatifs en Tchécoslovaquie dans les années 1918-1960*, op. cit., p. 239.

1968) ; la fédéralisation implique l'élaboration de nouvelles constitutions tchèque et slovaque, dont les axes ont seulement été posés par la Loi constitutionnelle du 27 octobre 1968 ; diverses dispositions devront être prises pour pallier les insuffisances que pourront révéler l'expérience, notamment au plan de la répartition des compétences entre les assemblées représentatives et résoudre les problèmes d'harmonisation entre les textes constitutionnels d'origine diverses.

La politique suivie à partir de janvier 1968, puis les événements d'août de la même année et leurs conséquences sur le plan intérieur, ont provoqué dans la vie institutionnelle tchécoslovaque des phases de précipitations coïncidant avec des retards dans certains secteurs¹, créant ainsi une situation complexe.

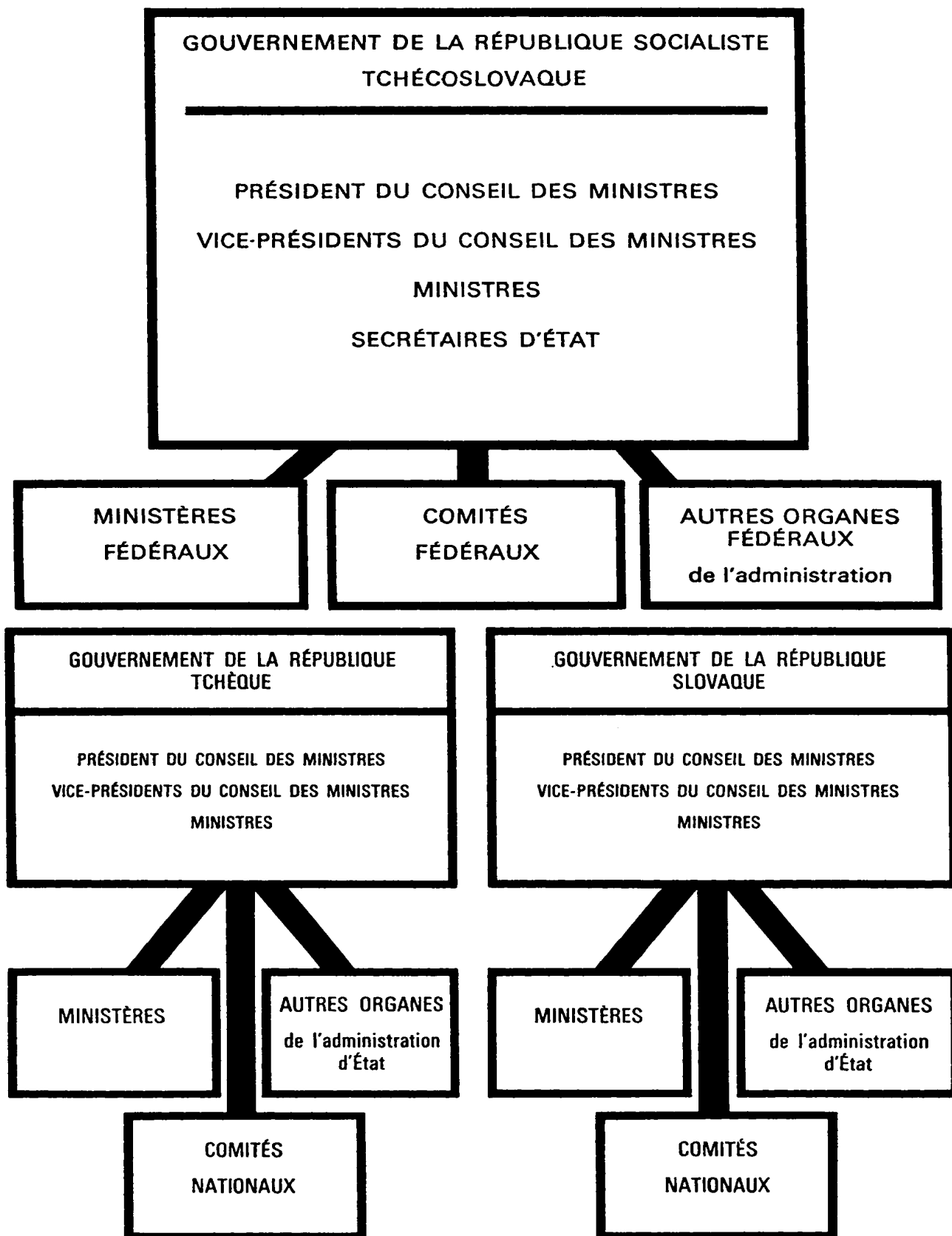
La poursuite du processus de renforcement du rôle des assemblées dépend en définitive de la pratique suivie par le parti communiste tchécoslovaque. Nul ne saurait prévoir le rythme et la durée de ce processus, mais le sens de l'évolution, en dépit d'interruptions temporaires, semble constant.

L'élection momentanée à la présidence de l'Assemblée fédérale d'Alexander Dubček², puis son départ, illustre dans une certaine mesure la place encore incertaine mais cependant évolutive des assemblées représentatives dans la vie politique tchécoslovaque. La présidence de Dubček est intervenue au lendemain de son remplacement à la direction du parti : elle témoigne que la prééminence juridique de l'Assemblée n'est pas une réalité politique achevée ; l'installation d'une nouvelle présidence se substituant à celle de Dubček, jugée inopportune, illustre en sens inverse l'importance croissante de l'Assemblée et montre qu'elle est une institution orientée davantage que toute autre, vers le mouvement.

Ainsi, au-delà de la personnalité de l'ancien secrétaire du parti communiste tchécoslovaque et des aléas de son destin politique, il semble réaliste de penser que les assemblées représentatives sont destinées à devenir les chaînons décisifs du système étatique socialiste en Tchécoslovaquie et des rapports entre les autres organes d'Etat et des organisations politiques et sociales.

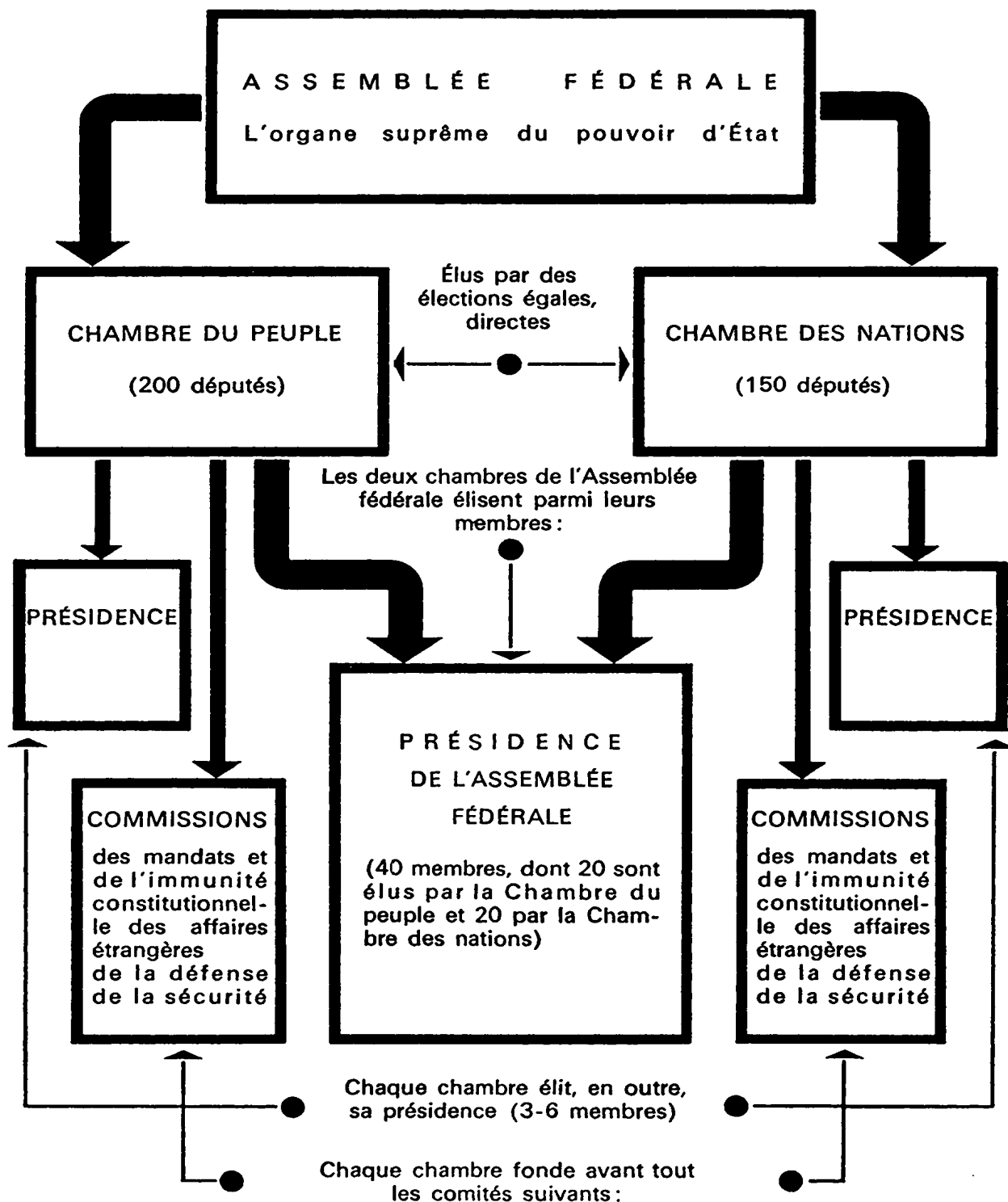
(1) Z. JIČINSKY, vice-président du Conseil National tchèque, écrit : « A l'époque du « printemps tchécoslovaque », nous supposions que la fédération serait préparée et appliquée démocratiquement. La naissance même de la fédération était donc liée à l'organisation d'élections démocratiques de tous les organes supérieurs représentatifs. Ainsi, ces organes composés de membres qui auraient joui de la confiance nécessaire du peuple auraient l'autorité politique indispensable à la réalisation démocratique d'une réforme aussi importante que celle de notre structure étatique. Nous supposions aussi des délais suffisants pour que tous les problèmes essentiels puissent être examinés sous tous leurs aspects et que des solutions convenables soient proposées permettant les mesures politiques nécessaires... Le déroulement effectif des préparatifs et la légalisation de la fédéralisation ont été très différents des idées émises à l'origine et cela surtout sous l'influence des événements d'après le 21 août 1968... ». *La Vie tchécoslovaque*, avril 1969, p. 15.

(2) A. DUBČEK a été élu, en remplacement de P. COLOTKA nommé président du gouvernement tchécoslovaque, le 28 avril 1969 par 306 voix contre 68 et 7 abstentions. Cf. *La Vie tchécoslovaque*, juillet 1969, p. 10.



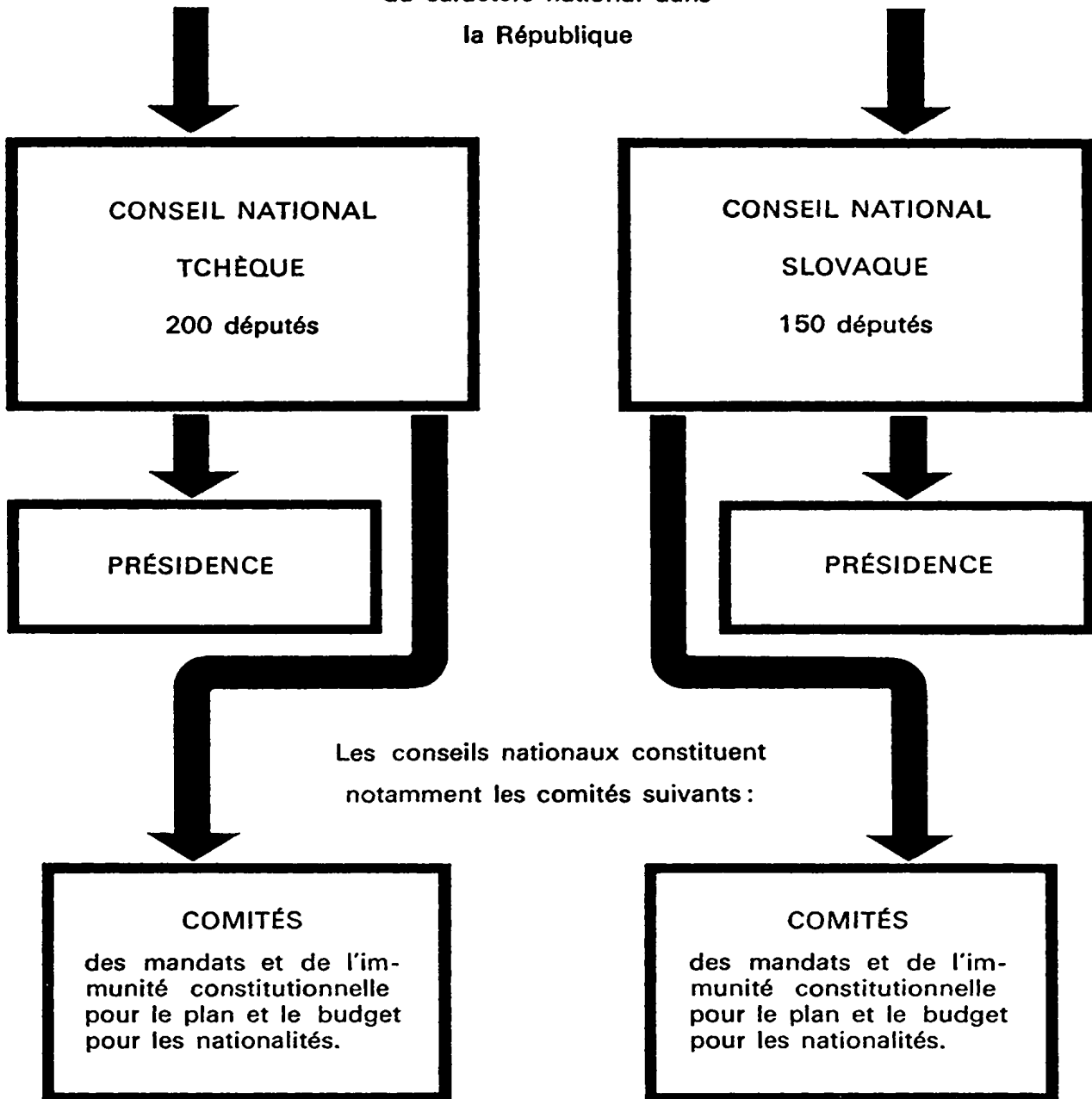
ORGANES ÉLUS ET EXÉCUTIFS DU POUVOIR D'ÉTAT EN TCHÉCOSLOVAQUIE

ORGANES FÉDÉRAUX DU POUVOIR D'ÉTAT



**ORGANES ÉTATIQUES DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE TCHÈQUE ET
DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE SLOVAQUE**

Représentants de la souveraineté et
du caractère national dans
la République



Les conseils nationaux sont les organes représentatifs suprêmes des deux républiques. Ils créent des présidences qui, entre autres, nomment et révoquent le président et les autres membres du gouvernement de chaque république et les chargent de la direction des ministères.