MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

Les sources étrangères de la Constitution

L'analyse comparée des institutions juridiques est absolument nécessaire à la compréhension de leur genèse et, en conséquence, de leur structure systémique, clef de toute interprétation. C'est pourquoi, à l'heure d'étudier une Constitution, on ne peut oublier la nécessité « d'étudier les institutions des Etats en général... car de cette façon seulement on peut comprendre les institutions de l'Etat concret dans leurs différences irréductibles » (1).

Lorsqu'en plus l'objet des investigations n'est pas une Constitution en cours de fonctionnement, mais les influences sur un processus constituant qui vient de se terminer, cette analyse comparative doit se réaliser autour du type de « réception » dont l'importance dans le droit public, passé et présent, ne sera jamais suffisamment appréciée (2).

La réception peut être *normative* — quand on reçoit des préceptes juridiques — ou *doctrinale* — quand on reçoit l'interprétation doctrinale des normes étrangères et que l'on fait de cette interprétation une règle de droit. La réception normative, à son tour, peut être ou bien *formelle* — quand ce que l'on reprend est en vigueur dans le droit étranger où réside son origine — ou bien *matérielle* — quand la norme étrangère influence le législateur qui l'adopte soit en l'imitant, soit en l'adaptant (3).

L'élaboration de la nouvelle Constitution espagnole est un bon

(1) JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Heidelberg, 1905.

(2) LABAND, *Die Bedeutung der Reception der römischen Rechts für deutsche Staatsrecht*, Strasbourg, 1880, p. 6.

(3) M. HERRERO DE MIÑÓN, *Nacionalismo y constitucionalismo*, Madrid, 1971, p. 78 et s.

exemple de ces différents éléments. Peut-on dire que la Constitution espagnole soit une copie servile d'un ou plusieurs modèles étrangers ? En aucun cas. Les options politiques fondamentales qui sont la véritable Constitution, au sens positif du terme, sont pleinement autochtones et parfois même inédites : l'articulation de la nation souveraine et unique avec une pluralité de nationalités autonomes ; la construction d'un Etat social de droit ; la Monarchie parlementaire comme forme d'Etat. Les dispositions concrètes de la Constitution sont de simples instruments de ces décisions fondamentales. Mais c'est la genèse comparée de ces techniques instrumentales qu'il est intéressant d'analyser ici.

I. — *Nation-nationalités*

Conformément à sa propre tradition constitutionnelle, clairement de souche française (4), la nation espagnole s'affirme comme sujet constituant, titulaire de la souveraineté indivisible et réalité existentielle préalable à la Constitution même (art. 2). Mais, en même temps, la Constitution reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des « nationalités et régions ». Il s'agit d'une formule qui, épurée de sa gangue rhétorique, apparaît aussi nouvelle qu'audacieuse dans le constitutionnalisme espagnol moderne. En sautant par-dessus les schémas régionalistes décantés par la doctrine italienne et des formules unitaristes importées de France dans les décrets de *Nueva Planta* (5) d'abord, et en 1837 ensuite, l'Espagne revient à son ancienne tradition polyterritoriale et se constitue en « nation de nations ».

Souvent l'expression « nationalités » apparaît dans le droit constitutionnel des pays socialistes (6), mais la formule espagnole a une origine très différente et facile à préciser. Sa racine politique se trouve dans le nationalisme catalan (7) et les revendications catalanes furent celles qui déterminèrent son introduction dans la Constitution ; mais les précédents immédiats sont le rapport Kilbrandom relatif à la « dévolution » des pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles, et le droit constitutionnel de la vieille Croatie. Ce royaume, en effet, pays de la

(4) Constitution de 1812, I, I, art. 1er.

(5) Décrets de 1716 sur la réorganisation de la Catalogne après l'entrée des troupes de Philippe V. Ils marquent la disparition des privilèges et la fin de l'Etat catalan. *(N.d.l.R.)*

(6) Dans le constitutionnalisme soviétique depuis 1924, le yougoslave depuis 1946, le chinois depuis 1954 et le tchécoslovaque depuis 1968.

(7) Cf. PRAT DE LA RIBA, *La nacionalitat catalana*, Barcelone, 1906. La réception de cette doctrine en dehors de la Catalogne, cf. M. HERRERO DE MIÑÓN, *Regionalismo y monarquía*, Madrid, 1977.

Couronne de saint Etienne jusqu'en 1918, n'était pas un Etat, mais une « nation » autonome au sein de l'Etat hongrois (8). De son côté, le rapport dit de la Commission royale britannique (9) parle des « nations, pays et régions » composant le Royaume-Uni. Il s'agit donc d'une nation comme principe d'auto-identification mais pas d'autodétermination, en termes semblables à ceux envisagés par Meinecke quand il parlait de « nationalités culturelles ». C'est cette conception qui a servi de base aux rédacteurs initiaux de l'article 2 (10).

Comme alternative fut évoquée la possibilité d'une mention nominale spécifique de la Catalogne, des provinces basques et éventuellement de la Galice (11), dans la ligne de l'ancien droit croate, configurant ces régimes d'autonomie et, spécialement, les deux premiers, comme « fragments d'Etat » (12), en accord, d'ailleurs, avec leur tradition politique antérieure, respectivement, à 1713 et 1839.

Cette solution, cependant, qui aurait donné toute sa signification au terme de « nationalités » ou même aurait pu s'y substituer, ne prospéra pas. A sa place, le titre VIII de la Constitution, établissant les bases des autonomies, suit de très près le précédent espagnol de 1931 avec seulement de très légères transpositions provenant de la Constitution italienne de 1948, de la loi fondamentale allemande et de l'ancien droit austro-hongrois et finnois. Ainsi, de la Constitution italienne, on prend la fonction de délégué du gouvernement dont l'absence occasionna tant de problèmes dans l'expérience de la IIe République espagnole (13). Du fédéralisme allemand, on prend la formule de l'exécution fédérale (14). En dernier lieu, même si elle a de nos jours des équivalents dans des systèmes fédéraux plus ou moins centralisés (15), la garantie que la nouvelle Constitution donne aux statuts d'autonomie catalan, basque et galicien, interdisant leur modification sans le consentement préalable du peuple concerné par référendum, apparaît en Espagne comme un résidu des essais de constituer ces anciens membres de la Monarchie espagnole

(8) Loi hongroise 30 de 1868, art. 45, 50, 61, dans STEINBACH, *Die hungarischen Verfassungsgesetze*, 2e éd., p. 103.

(9) Cmnd. 5460 (1973), I, p. XXXII.

(10) Cf. les interventions de MM. HERRERO DE MIÑÓN, ARIAS, ROCA à la Commission constitutionnelle du Congrès le 5 mai 1978. Cf. MEINECKE, *Weltbürgertum und National Staat*, 1917, 4e éd.

(11) Proposition de UCD, mars 1978.

(12) JELLINEK, *Über Staatsfragmente*, Heidelberg, 1896. Cette brochure a été traduite en espagnol et préfacée par moi-même pendant les débats constitutionnels (*Civitas*, 1978).

(13) Italie, art. 124 ; Espagne, art. 154.

(14) Allemagne, art. 37 ; Espagne, art. 155.

(15) Cf. WATTS, *New Federations*, Oxford, 1966, p. 299.

en « fragments d'Etat ». En effet, la Croatie dans l'ensemble de la Couronne de Saint Etienne et la Finlande jusqu'à 1918 ont maintenu une position selon laquelle la modification de leur situation constitutionnelle exigeait leur propre consentement, et tel fut le sens de diverses propositions constitutionnelles en Espagne (16). La dernière trace de celles-ci est la disposition d'après laquelle les statuts en question ne peuvent être réformés que par « recours au référendum des électeurs inscrits dans la communauté autonome correspondante » (art. 152). De cette façon, le statut est inviolable par les instances centrales, mais la base même de l'autonomie ne l'est pas, puisque le titre VIII est l'œuvre d'un pouvoir constituant unique soumis à la procédure générale de révision prévue par le titre X de la Constitution. La situation constitutionnelle de la Catalogne est donc soumise aux réformes de la Constitution espagnole, quoique le statut catalan ne soit pas soumis à la seule décision des *Cortès generales* d'Espagne. Ainsi, la situation de la Catalogne, du Pays Basque et de la Galice se rapproche de celle des « royaumes et pays » autrichiens de 1861 à 1918, en vertu du processus analogue qui s'y déroula (17).

Sans aucun doute, de nombreuses analogies peuvent être relevées dans le titre VIII avec d'autres Constitutions, par exemple la différence qui, par bien des aspects, rappelle le cas italien (18), entre autonomies communes et autonomies à statut spécial. Mais en Espagne, il s'agit plus de parallélisme que d'influences, puisque la genèse se trouve davantage d'une part dans l'appauvrissement politique et technique de l'ancienne catégorie des « fragments d'Etat », et d'autre part dans la mascarade des associations interprovinciales, forme de simple décentralisation administrative, pour les régions de statut commun.

II. — *La partie dogmatique*

En accord avec la formule procédant de la loi fondamentale allemande de 1949, l'Espagne est un « Etat social et démocratique de droit » (art. 1) (19). Est un Etat de droit celui qui réalise le principe de liberté, et ainsi l'exprime l'article 1er de la Constitution. Le qualificatif « social » fait référence aux activités de prestation de

(16) Proposition basque du 18 juin 1978.
(17) JELLINEK, *Über Staatsfragmente*, § 5, 3.
(18) Constitution italienne, art. 116.
(19) Allemagne, art. 20, 1.

l'Etat pour rendre effective la liberté ainsi proclamée (20). C'est pourquoi elles forment la partie dogmatique de la Constitution où cette définition s'articule et se développe.

Le premier des aspects de la partie dite dogmatique où sont notables les influenees et parallélismes juridiques comparés est la formulation même des « droits et devoirs » selon la dénomination donnée au titre Ier, sous l'influence du texte portugais de 1976. A cet égard, il faut signaler la première proposition de l'UCD d'éliminer les problèmes inhérents à la formulation de tels droits moyennant la référenee à la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la Charte sociale de l'Europe, proposition à laquelle s'opposèrent constamment tant le PSOE que *Alianza Popular* (21).

Du point de vue de la politique juridique, cette réception normative formelle aurait été un pas gigantesque vers l'internationalisation des droits de l'Homme et le rapprochement Espagne/Europe, maintenant que la Convention et la Charte constituent ensemble une « super-légalité européenne », véritable droit commun des communautés (22). D'autre part, du point de vue de la technique du droit, cette solution aurait seulement rationalisé ce qui existe déjà dans de nombreux pays, dont l'Espagne elle-même, où les droits reconnus dans ces traités font partie intégrante du droit interne, avec rang supérieur aux autres normes, par la seule participation de l'Etat dans ceux-ci (23). Sans altérer substantiellement la situation légale, le constituant espagnol aurait pu, en suivant la voie autrichienne de 1964 (24), mais en la perfectionnant et rationalisant, éviter les principaux écueils de la tâche constituante en même temps qu'il aurait placé l'Espagne en tête de la défense internationale des droits de l'Homme (25). Cet essai échoua et il n'en est resté que la déclaration de l'article 10 de la Constitution, parallèle à — mais non influencé par — l'article 16 de la Constitution portugaise, d'après lequel les traités mentionnés, et les autres, conclus par l'Espagne sur les droits de l'Homme seront le critère interprétatif de toute la partie dogmatique. D'autre part, dans quelques cas concrets, la

(20) Cf. FORSTHOFF, *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt, 1968.

(21) Cf. les interventions de MM. HERRERO et PECES BARBA dans le débat précité.

(22) Cf. *Revue des droits de l'homme*, 1973, V, 4.

(23) France, art. 55 de la Constitution. Cf. de Miguel ZARAGOZA, *Elementos juridicos de la integración europea*, Madrid, 1976, p. 105 et s., pour le droit et la jurisprudence comparés.

(24) Cf. PAHR, in *Revue des droits de l'homme*, I, 3.

(25) Sur la situation actuelle en Espagne, v. RODRIGUEZ ZAPATA, *Constitución, tratados internacionales y sistema de fuentes del derecho*, Bolonia, 1976.

rédaction espagnole s'inspire littéralement des textes européens (26).

En revanche, tant dans sa formulation générale que dans la plus grande partie de son contenu, les deux principales influences sur la partie dogmatique de la nouvelle Constitution espagnole proviennent de l'italienne de 1948 (27) et de la portugaise de 1976 (28). Dans les deux cas, et spécialement dans le second, ces influences jouent dans un sens rhétorique soit populiste, soit socialisant et, dans le cas portugais, servent de modèle pour dissoudre ce que le constitutionnalisme classique appelait *droits du citoyen* dans une série de dispositions non moins abstraites dans leur contenu, mais relatives à des secteurs et des groupes sociaux déterminés, c'est-à-dire à des aspects de ce que G. Burdeau nomme, dans une œuvre célèbre, l' « homme concret » comme contre-type du citoyen (29).

Au contraire la Constitution allemande de 1949 et, dans deux cas précis, la grecque de 1975 et la suédoise de 1974 sont prises comme modèles de dispositions plus conservatrices relatives au respect de la dignité humaine comme fondement de l'ordre politique (30), à la limite de l'exercice des droits (31) et à la configuration tant de l'intervention publique (32) dans les activités économiques que du droit de *lock out* (33).

L'un des préceptes les plus polémiques de la nouvelle Constitution — la détermination du modèle économique dans l'article 38 — est un exemple clair de ce que l'on a dénommé « réception doctrinale ». Aucune Constitution occidentale, en effet, et, évidemment, la loi fondamentale de Bonn encore moins, ne constitutionnalise l' « économie de marché », même si la doctrine allemande a été celle qui, avec le plus d'acharnement, a analysé les conséquences qu'implique la Constitution sur l'ordre économique (34). Par l'influence de ladite doctrine (35), les constituants espagnols ont abandonné le principe de neutralité économique de la Constitution et ont établi que « la liberté d'entreprise est reconnue dans le cadre de l'économie de marché ». Le résultat, probablement parce que l'on utilisa des

(26) Espagne, art. 14, 15, 17, 24, 32.
(27) Espagne, art. 9 ; Italie, art. 3. Les art. 22 et 35 sont aussi de souche italienne.
(28) Espagne, art. 9 (§ 3), 10 (§ 2), 13 (§ 2), 15, 17, 18, 20, 23, 30, 32 (§ 2), 35, 39, 40, 41, 43 à 50.
(29) *La démocratie*, 1966.
(30) Allemagne, art. 1 (§ 2) et 2 ; Espagne, art. 10.
(31) Allemagne, art. 5 ; Espagne, art. 20 (§ 4).
(32) Grèce, art. 106 ; Espagne, art. 131.
(33) Suède, chap. II, art. 5 ; Espagne, art. 37 (§ 2).
(34) NIPPERDEY, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, 3e éd., 1965.
(35) ID., *ibid.*

antécédents analogues, est très semblable à celui de la Constitution turque de 1961 (art. 40).

D'autres préceptes, dont la lecture superficielle pourrait nous rappeler le droit constitutionnel des démocraties populaires et celui qui en est dérivé — par exemple la constitutionnalisation de la planification économique sans déterminer sa portée (art. 131), ou l'accès des travailleurs à la propriété des moyens de production (art. 129, § 2) — peuvent être jugés pleinement autochtones et sont dus respectivement à la pression des socialistes et des communistes dans un cas, et à l'initiative de l'extrême-droite dans l'autre (36).

L'influence du droit comparé a été d'une importance capitale à l'heure de systématiser la partie dogmatique et d'établir les garanties correspondantes. En effet, les premiers brouillons du titre Ier n'établissaient aucune différence entre les droits-limites, opposition et participation, d'une part, et les droits-crédits d'autre part, propres au constitutionnalisme social, et hypertrophiés dans le texte en vertu des influences mentionnées plus haut. A l'initiative de l'UCD, ces derniers se transformèrent en principes recteurs de la politique économique et sociale (chap. III du titre Ier). Il s'agit, et il résulte ainsi des travaux constituants, d'une catégorie définitivement établie dans la Constitution irlandaise de 1937 et qui, à partir de la birmane de 1948 et de l'indienne de 1950, sert à réduire à la condition de valeur ou de critère d'inspiration une série d'objectifs économiques, politiques et sociaux que la démagogie oblige d'énoncer, mais qui n'aspirent pas à la même prétention de validité que le reste de la partie dogmatique (37). De cette façon, si la stabilité de la condition économique des personnes âgées est désirable, sa détérioration à cause de l'inflation ne peut être juridiquement empêchée avec la même énergie qu'est garantie l'inviolabilité du domicile de ces mêmes personnes âgées. Les droits et les libertés « s'imposent à tous les pouvoirs publics... (et) seule une loi, qui en toute hypothèse devra respecter (leur) contenu essentiel, pourra (en) réglementer l'exercice... » (art. 53 ; RFA, art. 19, 2), tandis que « la reconnaissance, le respect et la protection des principes devra inspirer... l'action des pouvoirs publics » (art. 53).

Sur cette distinction entre les droits et les libertés d'une part et les principes recteurs d'une autre, s'établissent les garanties prévues par la Constitution. Tandis que les droits et les libertés

(36) Amendement de M. de La FUENTE (n° 35) à l'article 35 du premier projet constitutionnel.

(37) M. HERRERO DE MIÑÓN, *Nacionalismo y constitucionalismo*, p. 410 et s.

peuvent être invoqués devant les tribunaux ordinaires et protégés même face au législateur ordinaire par le Tribunal constitutionnel, les principes recteurs « ne pourront être invoqués devant les juridictions ordinaires que selon les dispositions établies par les lois qui les développeront » (art. 53). Ceci veut dire que ne sont permises ni leur allégation directe, ni leur application immédiate.

Parmi les garanties que prévoit la Constitution, il est ici nécessaire d'en détacher trois. En premier lieu l'existence d'un Tribunal constitutionnel qui s'organise sur le modèle italien (titre IX). Le recours devant celui-ci, toujours en accord avec le même modèle, peut se faire par voie d'exception en substituant, d'après la formule allemande, la possible allégation par la seule appréciation du tribunal *a quo* (38), et par voie directe, en configurant dans ce cas le recours sur le modèle français de 1958 en accroissant les cas de recevabilité (39).

La nouvelle Constitution, en second lieu, en termes très semblables au texte de 1931, prévoit un recours d'*Amparo* devant le Tribunal constitutionnel pour la protection des libertés (art. 53). Ainsi suit-on, comme l'ont fait d'autres Constitutions, américaines d'abord et européennes ensuite, le précédent mexicain de 1847 qui répond à son tour aux anciens précédents espagnols (40).

Enfin, suivant la tendance commune des dernières décennies, la Constitution espagnole crée avec le « défenseur du peuple » (art. 54) une figure semblable à l'*Ombudsman* suédois. En revanche, quoi que la proposition faite à cet effet par *Alianza Popular* ait prétendu s'inspirer du commissaire parlementaire britannique, le résultat ressemble à la *Prokuratura* soviétique, dans la mesure où ses compétences se confondent un peu avec celles du ministère public et où il peut engager des actions devant les tribunaux, y compris celle de la mise en cause de la constitutionnalité d'une loi. Ici aussi, la mauvaise connaissance du modèle que l'on prétendait suivre a conduit à des résultats très différents de ceux auxquels on avait prétendu.

III. — *La Monarchie parlementaire*

La Monarchie, en Espagne, est une institution nationale et ce caractère autochtone se manifeste, entre autres choses, dans les

(38) Allemagne, art. 100.

(39) L'influence française sur ce point s'est exercée à travers M. PECES BARBA (PSOE), La protección de los derechos fondamentales en Francia a traves del Consejo Constitucional, *BICP* 9, p. 57.

(40) BURGOA, *El juicio de Amparo*, Mexico, 1950. Pour le droit comparé, CAPPELLETTI, *La giurisdizzione constituz. delle liberta*, Milan, 1955.

règles successorales, littéralement reprises de Constitutions antérieures et des normes dynastiques, tout comme dans les formules employées pour préciser quelques pouvoirs royaux (41). En revanche, le statut de la Couronne, magistrature symbolique, modératrice et arbitrale, est en grande partie le fruit, mûr dans quelques cas, avorté dans d'autres, d'une profonde réception, tant normative que doctrinale, de la théorie et de la pratique, du droit striet et de la coutume constitutionnelle qui régissent les monarchies parlementaires modernes.

La définition que l'article 56 donne du roi et qui s'éloigne notablement de la tradition constitutionnelle d'après laquelle le roi était le chef du pouvoir exécutif (42), pour le convertir en pouvoir « régulateur », s'inspire de l'article 5 de la Constitution française, en remplaçant la qualité de « représentant » par celle de « symbole », pour éviter précisément l'interprétation pratique donnée en France à la fonction présidentielle en la muant de régulatrice en gouvernante (43).

Quelques-uns de ces aspects symboliques de la Couronne sont communs à l'Espagne et aux autres monarchies européennes sans qu'il soit possible d'établir plus qu'un parallèle (v. l'administration de la justice au nom du roi). D'autres peuvent fonder un cadre de pouvoir réservé comme c'est le cas pour les relations internationales dans le domaine desquelles le roi, en vertu de la lettre même de la Constitution, a une représentation spéciale dont les parallèles légaux et pratiques en Europe sont bien connus. Enfin, sur la position du roi face aux autonomies, la Constitution conserve des résidus d'une tentative initiale de renouer avec la tradition pluriterritoriale de l'ancienne Monarchie espagnole, en utilisant des formules à la saveur autochtone mais qui répondent à une claire influence du droit autrichien et hongrois antérieur à 1918 (44). Les nationalistes catalans et basques, ainsi que l'auteur de ces lignes en sa qualité initiale de rapporteur principal de l'UCD, convergèrent sur cette tendance, arrêtée par la collaboration des socialistes, centralistes, républicains et de l'UCD elle-même.

Des pouvoirs d'arbitrage classiques du chef de l'Etat — désignation du président du gouvernement, dissolution des Chambres, veto, recours au Tribunal constitutionnel, référendum — la Consti-

(41) Il y a en tout cas à l'article 57, § 4, influence de la Constitution néerlandaise.

(42) Constitution de 1812, art. 170, constamment repris par toutes les Constitutions monarchiques jusqu'à 1876, art. 50.

(43) Cf. DUVERGER, *La Ve République*, Paris, 1968, p. 29 et s., 88 et s. La preuve contraire dans l'évolution constitutionnelle du Maroc et les deux rédactions de l'article 19, de 1962 et de 1970 et 1972.

(44) Amendement basque n° 689 au premier projet de Constitution.

tution espagnole n'en conserve qu'un seul : celui de désigner le président du gouvernement qui doit recevoir l'investiture parlementaire, et de le renvoyer dans les hypothèses constitutionnelles (art. 99), le tout avec une formule directement inspirée de la Constitution française de 1946, et comme alternative à la tentative des socialistes, des communistes et d'*Alianza Popular* d'adopter la formule suédoise de 1974, d'après laquelle le président du gouvernement est élu par la Chambre.

La configuration des autres pouvoirs du roi, spécialement celui de dissolution, oblige à les considérer comme l'expression de sa fonction de modération, d'après laquelle le monarque, « magistrat moral » (45), prévient, conseille et est informé, mais c'est le gouvernement qui, pour assumer sa responsabilité, doit prendre la décision en dernier ressort. Ici, une tendance rationalisant à l'excès ce que, dans les monarchies européennes, la coutume et les conventions ont établi de manière assez régulière, a par trop affaibli les pouvoirs royaux.

En revanche, les termes mêmes de l'article 56 déjà cité, le commandement suprême des forces armées qui revient au roi (art. 62 *h*), la fonction de garantes suprêmes de l'ordre constitutionnel confiée à ces forces (art. 8) et la formule du serment royal par lequel le roi s'engage à « respecter et faire respecter » la Constitution (art. 61), convertissent le monarque en « gardien » de celle-ci. Ici interviennent aussi bien l'influence du texte français de 1958 (sans art. 16 explicite mais implicite), que l'interprétation doctrinale donnée en Belgique des pouvoirs royaux (46), et la formule de la loi fondamentale allemande qui transforme le chef de l'Etat en défenseur de la Constitution (47) avec les compétences inhérentes à cette notion. L'analyse de la pratique constitutionnelle des monarchies européennes, ni constante ni uniforme, devra permettre de dépasser les excès rationalisants des constituants espagnols et d'éclairer une réalité beaucoup plus semblable, en Espagne, à « l'aigle bicéphale » récemment étudié par M. Duverger (48) qu'à la « présidence des festivités nationales » analysée en France, sous les lois de 1875, par Barthélémy (49).

(45) Berlia, *RDP*, 1948, LXIV. On peut répéter ici les critiques de Mirkine-Guetzévitch contre le parlementarisme trop rationalisé, *Les Constitutions de l'Europe*, Paris, 1951, préface.

(46) Cf. Rapport de la Commission... des prérogatives du roi, *Moniteur belge*, 6 août 1949.

(47) Allemagne, art. 56.

(48) *Echec au roi*, Paris, 1978.

(49) *Le gouvernement de la France*, Paris, 1919.

Quant à l'essence du parlementarisme, la responsabilité du gouvernement devant le Congrès des Députés s'articule de façon moniste, en combinant l'investiture et la motion de censure constructive des modèles français de 1946 et allemand de 1949 (50).

Les autres aspects des relations entre le gouvernement et l'Assemblée, que les propositions initiales et les amendements de l'UCD ont tenté de baser sur le modèle français de 1958 — spécialement les articles 28, 34, 37, 41 et 49 — n'ont pas obtenu de succès, et les dispositions du texte s'inspirèrent plus des Constitutions française de 1946, italienne de 1947 et, exceptionnellement, allemande de 1949.

Conclusion

Le droit comparé révèle, pour le constituant et le législateur, le niveau de leur époque et il est bon qu'on y insère la nouvelle Constitution espagnole. Mais c'est seulement quand l'époque elle-même est dominée intellectuellement et affectivement qu'elle offre quelque chose de plus qu'un modèle à imiter et devient un horizon de ses propres possibilités. Peut-être le constituant espagnol a-t-il manqué de cette maîtrise de son temps à cause de l'oubli de ce qui soutient le temps : l'Histoire.

(50) Espagne, art. 113 ; Allemagne, art. 67.