

Sujet de dissertation : Le rôle du Parlement dans les régimes parlementaires

« *Le régime parlementaire se présente d'abord comme une merveille d'ingénierie constitutionnelle, une subtile mécanique de précision destinée à maintenir l'équilibre entre les pouvoirs par un système sophistiqué de freins et de contrepoids* » écrit D. Turpin dans son livre Le régime parlementaire en 1997.

Cette citation participe à l'idée selon laquelle le régime parlementaire a d'abord disposé d'une place prépondérante dans une société qui lui trouvait un caractère novateur. Par un système de « checks and balances » l'équilibre entre les pouvoirs allait permettre d'apporter la Démocratie. Ce système nécessitait que le pays soit civilisé et sophistiqué, et, qu'il dispose d'une maturité politique pour l'accueillir.

À ce titre, il convient de définir deux notions fondamentales.

Le régime parlementaire tout d'abord se présente selon le dictionnaire juridique Dalloz comme « *un régime politique de collaboration équilibrée des pouvoirs, exécutif et législatif, dans lequel le gouvernement et le Parlement ont des domaines d'action et des moyens d'action réciproques* ». Néanmoins, il faut distinguer divers régimes parlementaires. Si le gouvernement n'est responsable politiquement que devant le Parlement et non devant le chef de l'État, il s'agit d'un régime parlementaire moniste, donc monocéphale. Tandis que dans le cadre d'un régime parlementaire dualiste, le gouvernement est responsable politiquement à la fois devant le Parlement et devant le chef de l'Etat, il est ainsi bicéphale.

Le Parlement ensuite, est un organe de représentation de la nation qui vote la loi. Il est souvent bicaméral, c'est-à-dire qu'il dispose d'une chambre haute et d'une chambre basse. Dans la Constitution de 1958 aujourd'hui en vigueur, son rôle est défini par l'article 24 de la Constitution.

Produit de l'histoire, le régime parlementaire s'est imposé comme le régime politique privilégié dans l'ensemble des démocraties européennes. Ce régime a été perçu comme une évolution sociétale. Effectivement ce régime aurait « imposé » une tendance libérale, rompant la souveraineté unique du gouvernement et de ses représentants. Un régime parlementaire se distingue ainsi par une idée d'équilibre et d'efficacité dans la mesure où le parlement vient contrôler en permanence l'action du pouvoir exécutif.

L'histoire du régime parlementaire débute au XVII, en Angleterre. La Magna Carta de 1215 puis l'adoption du Bill of Rights ont permis de sceller le régime parlementaire en consacrant le principe du consentement à l'impôt. Concrètement, ce système se caractérise

par une séparation souple des pouvoirs, par une collaboration équilibrée entre les pouvoirs du gouvernement et ceux du parlement.

Toutefois, aujourd'hui, les fondements du régime parlementaire tel qu'il a été conçu en Angleterre ont sensiblement évolué au sein des démocraties contemporaines. La place prépondérante du Parlement et ses moyens de pression se sont dégradés au profit du pouvoir gouvernemental.

De ce fait, dans quelle mesure la place du Parlement a-t-elle radicalement évolué cours du temps dans les régimes parlementaires ?

Dans un premier temps, il sera possible d'étudier la théorie la place prépondérante du Parlement au sein des régimes parlementaires (I), tandis que dans un second temps, nous étudierons l'affaissement du Parlement et les dérives du régime parlementaire (II).

I- EN THÉORIE, LE PARLEMENT DISPOSE D'UNE PLACE CENTRALE AU SEIN DES RÉGIMES PARLEMENTAIRES.

Dès sa création, le parlement s'impose comme un organe stratégique, par une séparation souple des pouvoirs (A). Le parlement et le gouvernement permettent, par une balance des pouvoirs, de maintenir une stabilité du régime parlementaire (B).

A- La création originelle du Parlement en tant qu'organe de légitimation démocratique du pouvoir

Le système parlementaire apparaît en Grande Bretagne au cours du Moyen-Age par la Grande Charte de 1215. Elle pose le principe essentiel selon lequel les impôts ne peuvent être levés sans le consentement du Grand Conseil qui deviendra le Parlement. Le Grand Conseil était constitué des vassaux du roi, son bicamérisme apparaîtra et se séparera en deux chambres : l'une composée des barons et représentants de l'Église et l'autre des délégués des Communes. Selon ce système mixte, le roi conservait deux possibilités : il pouvait accepter les lois nouvelles proposées par les chambres, mais c'était de son autonomie de décider de rassembler le Parlement. Ou alors, imposer les lois qu'il souhaitait ou en suspendre d'autres : c'était une prérogative royale. Le Parlement devient ainsi le fondement de la légitimité du pouvoir.

Ce pouvoir disparaît à la suite des guerres civiles au XVIIe siècle avec le Bill of Rights de 1688. Il crée le principe de l'annualité du vote de l'impôt et supprime en grande partie la prérogative royale. Dès lors, les chambres devront chaque année décider des lois qui devront ensuite être « sanctionnées » par le roi, c'est-à-dire qu'il garde le dernier mot, mais n'est plus

détenteur exclusif de ce pouvoir. Le Parlement devient souverain, ce n'est plus le roi. Ainsi, le pouvoir législatif est exercé par trois institutions : le roi, l'aristocratie, représentée par la chambre des Lords et le peuple, au sein de la chambre des Communes. Le Parlement est ainsi l'institution politique centrale de l'Etat. La démocratie fait un grand pas en avant.

On parle de « balance des pouvoirs » car les trois institutions se font balance, chacun d'entre eux pouvant arrêter l'action législative des autres. Dans ce système, le pouvoir exécutif continue d'être exercé par le roi et ses ministres. De ce système de « partage » du pouvoir législatif a été élaborée la théorie de la séparation des pouvoirs. Selon Georges Burdeau, la séparation des pouvoirs « *signifiait alors non pas que les autorités doivent être spécialisées et indépendantes, mais simplement qu'une seule et même autorité ne peut exercer seule tous les pouvoirs* ».

Cependant, l'attribution du pouvoir législatif au Parlement aurait été dénuée de sens si le roi avait pu, par l'exercice du pouvoir exécutif, se préoccuper de l'obéissance de la loi. Pour contrer cela, l'impeachment, ou « mise en accusation » est remise en place pour permettre à la chambre des Communes d'accuser par le vote un comportement qu'elle considérerait criminelle de l'un des ministres. Le Parlement joue donc un rôle central en pratique dans la mise en place des conditions démocratiques des Etats modernes.

Si le Parlement a obtenu une place prépondérante dès sa création, sa collaboration avec le gouvernement lui a permis de la préserver, et même, la renforcer.

B- LE DEVELOPPEMENT DANS LE TEXTE CONSTITUTIONNEL DES MOYENS DE CONTROLE DU PARLEMENT, FACTEUR DE L'ÉQUILIBRE PARLEMENTAIRE.

Si le régime parlementaire dispose d'une si grande place, c'est parce qu'il est soutenu par deux forces : Gouvernement et Parlement, qui, par un rapport collaboratif élaborent la loi. Le gouvernement est un élément majeur puisqu'il est à l'origine de la majorité des lois promulguées. Toutefois, le Parlement reste a priori l'organe de contrôle central en tant qu'institution unique de représentation de la Nation sur l'ensemble d'un territoire.

Cependant, le régime parlementaire connaît de nombreuses dérives en raison de la place importante du Gouvernement. Cela a conduit en France à la réforme institutionnelle du 23 juillet 2008 visant à moderniser les institutions de la Ve République est une révision constitutionnelle qui a modifié de nombreux articles de la Constitution française. Elle a revalorisé l'institution du Parlement pour adoucir le déséquilibre qui s'était installé au profit du Gouvernement.

Cependant, le Parlement doit par l'intermédiaire des commissions permanentes, contrôler l'action du gouvernement. Par ce moyen, les commissions auditionnent les membres du gouvernement et peuvent mettre en place des enquêtes.

Par exemple, le Parlement français peut remettre en cause la responsabilité du Parlement par trois moyens développés dans l'Article 49 de la Constitution française. Tout d'abord, lorsque la question de confiance est posée, en cas de réponse négative à la majorité absolue des suffrages exprimés, le gouvernement doit démissionner. Lors d'une motion de censure, le gouvernement peut également être renversé. Enfin, lorsque le 49.3 est appliqué par le gouvernement, les députés peuvent déposer dans les 24h une motion de censure, auquel cas le gouvernement doit également démissionner.

Cependant, si le gouvernement peut, par divers moyens, être renversé, le Parlement dispose à son tour de faiblesses. Selon l'Article 12 de la Constitution française (1958) : « Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale ».

Par ces différents moyens, le Gouvernement, tout comme le Parlement, disposent d'un contrôle mutuel. Le pouvoir législatif peut censurer le gouvernement, tandis que, le pouvoir exécutif peut dissoudre le parlement. Ils sont donc dans l'obligation de mettre en place une coopération. Celle-ci permettant un régime parlementaire « stable » par la force des pouvoirs qui s'équilibrent par des moyens de pression réciproques.

II- EN PRATIQUE : LA DÉCADENCE DU PARLEMENT AU SEIN DES REGIMES PARLEMENTAIRES.

Le régime parlementaire semble prendre des formes différenciées qui sont problématiques en pratique selon la prédominance législative ou exécutive (A). Il connaît également d'autres dérives présidentielistes notamment en France (B).

A LA DERIVE PRESIDENTIALISTE DU REGIME PARLEMENTAIRE EN France

Henri Capitant écrit dans Le régime parlementaire : « *Le régime parlementaire a lui-même donné naissance à diverses variétés de régimes politiques dont la succession accompagne la décadence, puis la disparition du Chef de l'État ; enfin, le Gouvernement d'assemblée semble être l'aboutissement logique, sinon historique, de cette évolution, réalisant après l'élimination du chef d'État, la monarchie d'assemblée* ». Si le régime

parlementaire a pris diverses formes il ne semble pas que la France ai vu la disparition du chef d'État.

Effectivement, la France dispose d'un régime parlementaire présidentieliste. C'est-à-dire que, même si le Président n'est pas responsable, il détient les pouvoirs les plus importants. Il s'agit notamment de ses pouvoirs propres tels que le droit de dissolution issu de l'article 12 de la Constitution du 1958.

Si le monisme semblait se généraliser au sein des régimes parlementaires, la France de la Ve République montre un retour à la pratique du dualisme. Si la Constitution n'affirme que la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, en pratique, le Gouvernement est également responsable devant le chef d'État.

De plus, depuis la réforme du quinquennat, la pratique du fait majoritaire conduit à un système de coïncidence des majorités. Cela a sensiblement réduit le rôle du Parlement puisque sa légitimité n'est pas autonome, car elle dépend de l'élection du Président de la République qui s'est déroulé un mois avant. Le Parlement n'est plus un organe central de contrôle. La doctrine parle même de « *chambre d'enregistrement* ». La réforme du 23 juillet 2008 a essayé de redonner des pouvoirs au Parlement mais celui-ci demeure en crise.

La France connaît une « crise » profonde de son régime parlementaire au point que dans les faits, la notion de régime « semi-présidentiel » semble plus appropriée au regard de l'effet corrosif du fait majoritaire sur le régime parlementaire.

Cependant, cette situation n'est pas la même dans tous les régimes parlementaires européennes, comme l'Allemagne et l'Italie qui ont redoublé d'ingénieries constitutionnelles afin de redonner au Parlement des moyens d'actions effectifs.

A- L'ALLEMAGNE ET L'ITALIE, DES REGIMES PARLEMENTAIRES

L'Allemagne est un régime primo-ministériel, c'est-à-dire qu'il dispose d'une prédominance gouvernementale. C'est un régime à exécutif fort mais, son mode de scrutin y est mixte, ce qui empêche le bipartisme de s'installer mais ne compromet pas la stabilité gouvernementale. Malgré la forte dose de représentation proportionnelle, deux raisons majeures expliquent sa stabilité. Le système partisan, qui permet une multitude de partis, dont les deux plus importants sont : la CDU, composée des chrétiens démocrates, et le SPD, le parti social-démocrate. Cela a été mis en place parce que la force démocratique du Parlement a été remise en cause par la pression du Gouvernement grâce aux effets pervers du scrutin majoritaire. D'ailleurs, en Allemagne, les coalitions sont présentées aux électeurs avant les élections.

Ce qui permet aussi la stabilité en Allemagne, c'est la rationalisation du régime parlementaire, elle est parvenue d'un juriste constitutionnaliste allemand : Boris Mirkine-

Guetzevitch. Pendant l'entre-deux guerres, il écrit un article sur ce qu'il appelle « le régime parlementaire rationalisé », qui désigne le régime parlementaire de l'Europe centrale et de l'Est. Ces régimes ont mis en place des règles pour stabiliser les mécanismes de responsabilité gouvernementale. Il introduit des mécanismes rationnels, qui pour des raisons juridiques permettent à ces régimes parlementaires de fonctionner. Par exemple, le 49.3 en France. Pour obtenir le même résultat, l'Allemagne utilise la « défiance constructive », un système obligeant les députés de l'opposition à proposer une alternative. Cependant cette opposition ne se rassemble que pour détruire et donc ne peut pas proposer un « gouvernement de rechange ». Le Parlement devient ainsi un outil de coalition qui s'organise parfois pour déséquilibrer l'Etat.

L'Italie jusqu'en 1993, tout comme Israël, ou la France sous la III et la IVe République sont des régimes à prédominance législative qui a entraîné de nombreuses instabilités pour les régimes en place. Dans ces régimes règne l'instabilité gouvernementale car plusieurs éléments manquent. Ils ne disposent pas de mécanismes de rationalisation, n'ont pas non plus de mécanismes d'équilibre permettant au peuple de trancher les conflits entre Parlement et Gouvernement et la dissolution n'a pas d'effet dissuasif. En effet, les députés ne craignent pas la dissolution car ils sont nécessairement placés en tête de liste par le scrutin proportionnel qui y est pratiqué. Le scrutin proportionnel entraîne la réélection permanente de ces députés qui ne craignent donc pas la dissolution. A ce titre, ils se permettent de déstabiliser le gouvernement puisque ce sont des régimes où le Parlement est tout puissant

Par ailleurs, le scrutin proportionnel a entraîné une crise du système partisan depuis longtemps. Pendant très longtemps, l'élection des députés et des sénateurs se faisait au scrutin proportionnel intégral, ce qui obligeait les coalitions de couloirs, qui se formaient et se déformaient. Ainsi, le gouvernement italien, régit par les partis politiques était instable. L'Italie a connu des coalitions instables qui gravitaient autour du même parti : la Démocratie Chrétienne. Résultat, entre 1985 et 1991, l'Italie a connu 50 gouvernements.

Ainsi, en pratique, il existe une diversité de régime parlementaire et le Parlement a de nombreuses difficultés à trouver un équilibre. Les ententes politiques perturbent énormément l'équilibre des pouvoirs.