

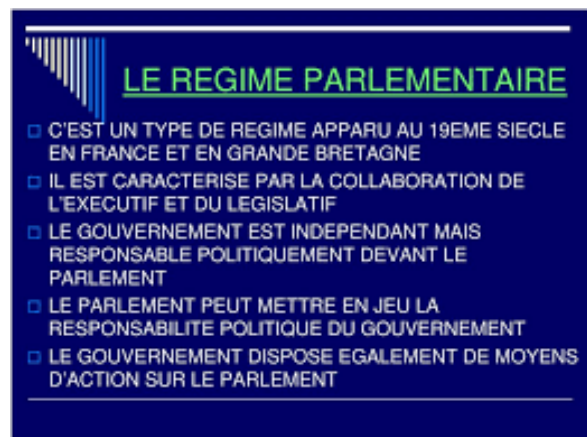
## Le régime parlementaire

### Regards critiques sur un régime politique en constante évolution

De l'exercice de la séparation des pouvoirs va dépendre la classification des régimes politiques.

Ainsi et par principe, on considère qu'une séparation souple est caractéristique d'un régime parlementaire et qu'une séparation stricte configure un régime présidentiel.

Nous allons voir dans les deux prochaines séances que c'est un peu plus compliqué que cela car l'évolution de la pratique politique et constitutionnel dans chacun de ces régime perturbe les présentations théoriques traditionnelles.



De plus, il faut noter que la France de la Ve République actuellement en vigueur n'entre dans aucun de ces deux idéaux-types, mais possède un régime que l'on appelle semi-présidentiel, qui a été théorisé plus tard que les deux premiers types.

#### Plusieurs remarques peuvent être formulées ➔

- **Première remarque** : Le régime parlementaire n'est pas un régime où le Parlement est tout puissant puisque dans ce cas on parle de régime d'assemblée. Il faut faire très attention à la notion par conséquent de « parlementaire » car le régime parlementaire ne place pas le Parlement sur un piédestal institutionnel. D'ailleurs, il faut bien constater que, dans les régimes parlementaires actuels, le Parlement est une institution décadente qui laisse une place dominante au pouvoir exécutif dans la définition des politiques publiques.
- **Seconde remarque** : Paradoxalement un régime parlementaire dispose d'un pouvoir exécutif fort, au centre du pouvoir d'action. Cette idée rejoint notre constat précédent, mais il faut remarquer que, dès le début du régime parlementaire britannique, le Roi avait déjà une place importante au sein de l'équilibre institutionnel des premiers régimes parlementaires modernes.

## Quelles sont les caractéristiques du régime parlementaire ?

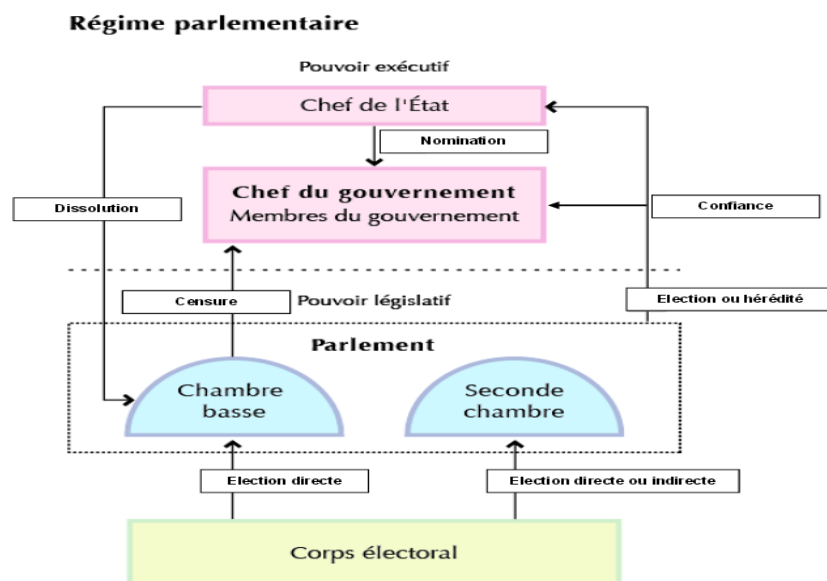
- ❑ L'existence d'un parlement
- ❑ L'existence d'un chef d'Etat dont le pouvoir est généralement limité.
- ❑ L'existence d'un gouvernement, ou d'un cabinet, titulaire du pouvoir d'action, c'est-à-dire l'exécutif et généralement du législatif.
- ❑ **Le point central du régime parlementaire est la responsabilité politique du gouvernement devant l'assemblée et en contrepartie, la chambre basse de l'assemblée peut être dissoute.**

Le régime parlementaire est un régime en principe de séparation des pouvoirs équilibré, laissant la pratique et la concertation politique opérer efficacement un mécanisme de *checks and balances*. Toutefois, cela correspond à l'idéal type, comme l'a conçu Montesquieu. En réalité, on observe un large déséquilibre et plusieurs mécanismes constitutionnels ont été nécessaires pour freiner les dérives du Parlement ou du Gouvernement en fonction des époques et des régimes politiques.

## Les origines historiques du régime parlementaire

Historiquement le régime parlementaire trouve sa source, sa naissance dans le régime britannique (R-U).

Le régime parlementaire résulte d'un processus historique, au R-U, dont l'observation a permis d'en dégager les grandes lignes, à l'inverse du régime présidentiel.



## Quelles sont les étapes historiques de création du régime parlementaire ?

- **Magna Carta 1215**, Jean-sans-Terre concède des droits et privilèges. **Aucun impôt ne peut être levé sans le consentement du Grand Conseil (Parlement - Ancêtre de la Chambre des Lords)**. Pour autant, la réunion de ce Conseil restait soumise au bon vouloir du Roi, lorsqu'il avait besoin de ressources nouvelles. **Le roi garde le pouvoir de faire seul les lois et d'en suspendre l'exécution : Droit de veto.**



Devenue symbole de la démocratie, la Magna Carta a 800 ans

- Le Parlement se sépare en deux chambres sous le règne d'Edouard III au XIV<sup>e</sup>
- Révolution glorieuse de 1688, adoption du **Bill of Rights 1689**, consacre l'annualité du vote de l'impôt et qui supprime l'essentiel de la prérogative royale dans ce domaine. Les lois seront prises par le Parlement et le Roi aucun ne pouvant agir seul, droit perd la possibilité de suspendre l'exécution. **Le Parlement désigne dorénavant les deux chambres et le Roi et c'est cet ensemble qui est souverain.** Il s'agit d'un gouvernement mixte, aristocratie, peuple et Roi. **C'est ce mécanisme que l'on appelle la balance des pouvoirs, le système de check and balances.** C'est ce qu'admire Montesquieu, aucun des pouvoirs ne peut agir seul. On parlait alors de **séparation des pouvoirs**. **Le pouvoir le plus important, le pouvoir législatif est divisé.**
- **Le passage au régime parlementaire.** Le pouvoir exécutif lui reste exercé par le Roi. On aboutit à un problème : **Le roi aurait pu s'affranchir dans l'exercice du pouvoir exécutif de l'obéissance à la loi. Problème on ne contrôle pas le Roi car « le roi ne peut mal faire », le Roi est irresponsable.**
  - Dès lors les chambres ont remis en place la procédure d'*impeachment*, qui en principe était une mise en accusation pénale des ministres. Le but étant de sanctionner le Roi par l'intermédiaire de ses ministres qui étaient alors jugés par la Chambre des Lords dont il s'agit des premières attributions judiciaires.
  - Cette responsabilité pénale va progressivement dériver en responsabilité politique. Impeachment mal qualifié, mal défini, dérive et on va condamner pour n'importe quelle conduite du Roi à laquelle les ministres ont pu collaborer par le contresing par exemple.

- Dès lors, étant donné que les ministres étaient responsables, ils vont peu à peu contresigner seulement les actes avec lesquels ils sont d'accord. De sorte que le pouvoir passe peu à peu du Roi aux ministres.
  - Cette évolution va être facilitée par l'arrivée au pouvoir de la dynastie des princes de Hanovre en 1715. George Ier n'a pas un maniement de la langue suffisant pour participer aux affaires du pays. Dès lors va se **développer la fonction de Premier ministre**. Avec *Lord Walpole* (1721-1742), qui a pour fonction de servir d'intermédiaire entre le Roi et le Parlement ainsi que de présider les réunions du Cabinet.
  - En 1742, *Lord Walpole* démissionne car menace d'accusation pénale par *l'impeachment*. La procédure devient politique, peu à peu dès lors qu'il y a menace d'impeachment le 1<sup>er</sup> ministre démissionne. L'*impeachment* procédure pénale se transforme en procédure de responsabilité politique. (A retenir quand on verra le cas des USA).
  - On considère que la véritable naissance du régime parlementaire se situe lorsque la responsabilité devient collective. Le 1<sup>er</sup> cas est celui de *Lord North* en 1782. On a régime parlementaire car la responsabilité du gouvernement est politique (sanction est la démission et caractère collectif de la sanction).
  - Cela justifie que certains auteurs considèrent que ce critère suffit à caractériser un régime parlementaire puisqu'à cette époque il n'existe que cette responsabilité.
- La dernière étape de l'organisation du système britannique est l'élargissement des modes de scrutin et la structuration de partis politiques. A cause de la corruption d'une part et d'un mouvement de démocratisation d'autre part.

## Quelles sont ses caractéristiques ? Ses avantages et ses inconvénients ?

On l'a dit en principe le régime parlementaire est un régime de séparation souple des pouvoirs. Ça c'est le principe et la théorie mais l'on peut constater de nombreuses limites en pratique.

- ❑ Cette organisation destinée à assurer l'équilibre entre les pouvoirs ne marche que dans les régimes disposant d'une certaine maturité politique et d'une certaine prospérité économique.
- ❑ Ce régime politique permet de résoudre les conflits politiques par des moyens pacifiques et juridiques, car la séparation est qualifiée de souple (➔ Moyens de pression réciproques (tu me renverses je te dissous). Dès lors, une obligation de coopération s'instaure entre les pouvoirs pour éviter la sanction.
- ❑ En même temps, cela aboutit à un système démocratique car la dissolution permet de recourir à l'arbitrage du peuple.
- ❑ L'avantage du régime parlementaire est qu'il s'applique à des nombreux pays, Etats unitaires, fédéraux, monarchies, républiques, Chef d'Etat élu par les Chambres ou le peuple, bicamérisme ou monocamérisme, bi ou multipartisme.

[...] la doctrine républicaine enseignait alors que le régime parlementaire était d'essence conservatrice et monarchique, et que le pouvoir exécutif, pour ne pas dépendre d'une Assemblée toujours capable de restaurer la Monarchie, devait s'appuyer sur le suffrage universel : ce qui prouve que les théories politiques sont changeantes comme les circonstances qui les déterminent.

(Jacques Bainville)

qq citations

## Problème : quels modèles de régimes parlementaires ?

L'intitulé régime parlementaire est un « idéal-type ». En réalité il y a une multiplicité de régime parlementaire : regardez le R-U, l'Allemagne et l'Italie et vous ne verrez pas le même régime !!

- ❑ La construction historique du régime parlementaire s'est réalisée avec le déclin du pouvoir royal
- ❑ On passe petit à petit d'un régime parlementaire dualiste au régime parlementaire moniste.
  - **Système parlementaire dualiste**, quand il y a deux têtes fortes à l'exécutif, Gouvernement responsable devant le Parlement et le chef de l'Etat (C'est le cas de

la France sous la Ve République en cas de coïncidence des majorités).

- **Système parlementaire moniste** : le pouvoir du chef de l'Etat est réduit à un simple rôle symbolique, arbitre, et le gouvernement est responsable uniquement devant le Parlement
- En France, monisme à l'envers, responsabilité seulement devant le Président.
- **De nos jours on critique le modèle moniste car il y a risque de dérive vers le régime d'assemblée, donc on recherche plutôt des remèdes pour limiter le poids des assemblées :**
  - Parlementarisme rationalisé (France Ve)
  - Parlementarisme majoritaire, renforcement de la majorité.

**Il faut connaître l'adage suivant pour comprendre le bon fonctionnement du régime parlementaire : « il n'y a pas de pouvoir sans responsabilité ».**

Quand c'est le Roi, pas de problème car il était le souverain. Donc seulement deux personnes, le Roi et le peuple. Dès lors que le peuple est souverain, que le pouvoir politique exerce la souveraineté en son nom, et que ce pouvoir politique s'institutionnalise, alors on a un problème et on passe à la **juridisation de la responsabilité**.

**Il reste la question de la responsabilité politique qui consiste en ce que les attentes du corps social correspondent aux actions de celui qui exerce la souveraineté.**

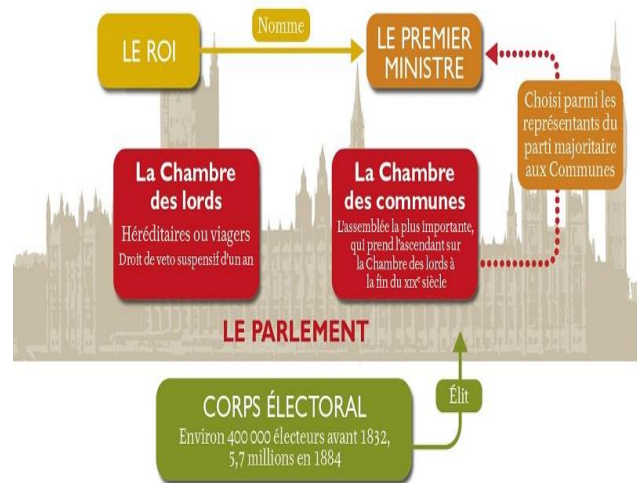
Celui qui est responsable ce n'est pas l'Etat mais les agents de l'Etat, ce qui peut expliquer qu'un chef d'Etat soit irresponsable mais pas son gouvernement.



## Le régime britannique.

On présente très souvent le Royaume-Uni comme un pays de droit non écrit, ce qui est vrai. Cependant, il y a une tendance tout autre puisqu'il existe une myriade de textes écrits constitutionnels relatifs à la séparation des pouvoirs ou à la garantie des droits :

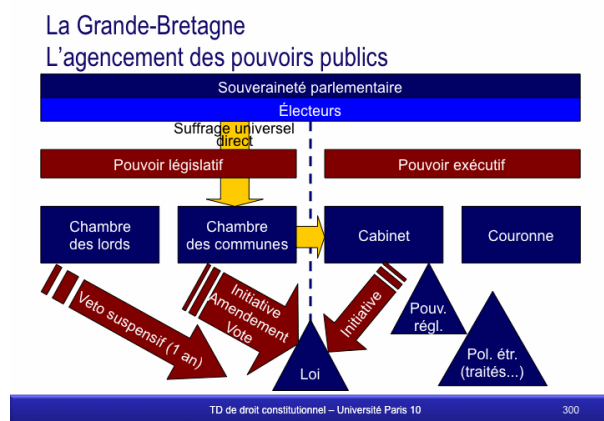
- *Magna Carta*, *Bill of Rights*, Scotland Act et Northern Ireland Act de 1998 accordant un Parlement à ces pays, le Human Right Act de 1998 qui incorpore la CEDH et le House of Lords Act en 1999 et le Constitutionnal Reform Act en 2005 modifiant la Chambre des Lords.



## Le Premier ministre

Le pouvoir exécutif est donc détenu en entier ou presque par le gouvernement, le cabinet.

**Le roi est chargé de nommer le Premier ministre ce n'est pas le Parlement qui élit le Premier ministre, bien évidemment pour des raisons politiques il choisit toujours le leader de la majorité à la chambre des Communes.**



## Le Gouvernement

Le cabinet est formé de membres de la majorité parlementaire à la Chambre des communes. Fonction du 1<sup>er</sup> ministre n'est officialisée qu'en 1937. Le Premier ministre choisit les membres de son Cabinet et le Roi approuve, approbation formelle.

**Le Cabinet définit les grandes lignes de la politique nationale.** Il possède l'initiative des

mesures permettant leur mise en œuvre et qu'il prend les décisions les plus importantes.

**Le Shadow Cabinet est une structuration de l'opposition en véritable Gouvernement bis qui agit comme le Gouvernement officiel.** Il est composé de membres de l'opposition qui sont chargés de contrôler l'action du Cabinet. Il y a autant de membres que dans le Cabinet, chacun observant un ministère spécifique. Ces personnes sont amenées à exercer la fonction qu'il occupe si l'opposition arrive au pouvoir.

## Les deux Chambres →

### □ La Chambre des communes



Election au scrutin majoritaire à 1 tour, donc tendance au bipartisme, et possibilité de distorsions de résultat (en 2005, travaillistes avait obtenu 35% des voix et 55% des sièges, les conservateurs 32,3% des voix et 30% des sièges. Cependant on a vu apparaître un troisième parti : apparition d'un 3<sup>e</sup> parti en 2010, Coalition libéraux-conservateurs (Cameron Clegg) vs travaillistes (Brown).

**En théorie, il existe une grande stabilité car ce système électoral permet d'obtenir une majorité confortable à la Chambre des communes et donc le Cabinet rarement remis en cause par sa propre majorité. Au final, il existe un fait majoritaire important, et donc une grande discipline de partis, de sorte que les textes déposés par le Cabinet sont nécessairement adoptés.**

Une dose de proportionnelle a été proposée mais elle fut refusée par referendum en 2011.

### □ La Chambre des Lords

Deux grandes réformes récentes le House of Lords Act de 1999, et le Constitutional Reform Act de 2005. La réforme de 1999 : Abolition de la pairie héréditaire, les Lords sont seulement désignés à vie dorénavant.

Donc 3 types de Lords : héréditaires, à vie (experts), pairs spirituels évêque de l'église anglicane.





La réforme de 2005 elle sépare la Cour suprême de la Chambre des Lords.

Les Lords sont dorénavant nommés par le Roi sur proposition du 1<sup>er</sup> ministre. Voulait mener à l'élection des Lords, mais les travaillistes ont perdu en 2010 et la question n'est plus vraiment d'actualité. Tentative de réforme par D. Cameron, que sa propre majorité a refusé.

Les pouvoirs de la chambre des Lords sont les suivants :

- ☐ **Pouvoir de veto suspensif d'un an. Grande autorité morale, du fait que les pairs à vie sont des experts.**
- ☐ **Juridiction suprême**, les Law Lords comité judiciaire de magistrats pour trancher les litiges en dernier ressort. **Depuis 2005 cette fonction est séparée de la Chambre des Lords et 12 juges composent ainsi une Cour suprême séparée de la Chambre des Lords.**