

DIGITHÈQUE

Université libre de Bruxelles

O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnette, éd., *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.

http://digistore.bib.ulb.ac.be/2007/i9782800413440_000_o.pdf

Cette œuvre littéraire est soumise à la législation belge en matière de droit d'auteur.

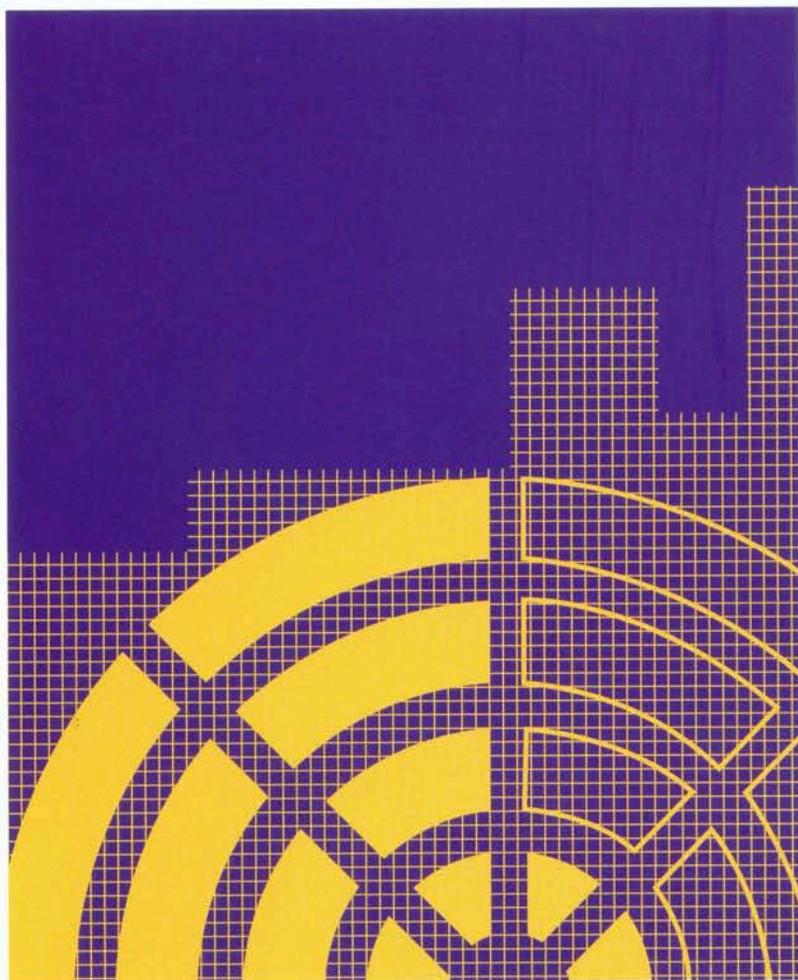
Elle a été publiée par les
Editions de l'Université de Bruxelles
<http://www.editions-universite-bruxelles.be/>

Les règles d'utilisation de la présente copie numérique de cette œuvre sont visibles sur la dernière page de ce document.

L'ensemble des documents numérisés mis à disposition par les bibliothèques de l'ULB sont accessibles à partir du site
<http://digitheque.ulb.ac.be/>

Édité par Olivier Costa, Eric Kerrouche
et Paul Magnette
Préface de Jean Blondel

Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?



**Vers un renouveau
du parlementarisme
en Europe ?**

DIRECTEUR DE LA COLLECTION
« SOCIOLOGIE POLITIQUE »

Jean-Michel De Waele

DANS LA MEME COLLECTION

Le mode de scrutin fait-il l'élection ?,

édité par Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele, 2000

Sport et Union européenne,

édité par Jean-Michel De Waele et Alexandre Husting, 2001

Les fédérations européennes de partis,

édité par Pascal Delwit, Erol Külahci et Cédric Van de Walle, 2001

Un diagnostic géopolitique de l'Europe du centre,

Nicolas Bárdos-Féltoronyi, 2001

Fascistes, communistes, paysans. Sociologie des mobilisations identitaires roumaines (1921-1989)

Antoine Roger, 2002

Libéralismes et partis libéraux en Europe,

édité par Pascal Delwit, 2002

Le parti social chrétien. Mutations et perspectives ?,

édité par Pascal Delwit, 2002

Démocraties chrétiennes et conservatismes en Europe. Une nouvelle convergence ?,

édité par Pascal Delwit, 2003

La Pologne et l'intégration européenne,

édité par Jean-Michel De Waele, 2003

Le gouvernement des colonies, regards croisés franco-britanniques,

Véronique Dimier, 2004

Les partis politiques roumains après 1989,

Sorina Soare, 2004

Les clivages politiques en Europe centrale et orientale

édité par Jean-Michel De Waele, 2004

Où va la social-démocratie européenne ? Débats, enjeux, perspectives,

édité par Pascal Delwit, 2004

Expertise et action publique,

édité par Steve Jacob et Jean Louis Genard, 2004

Les systèmes électoraux aux présidentielles et aux législatives,

Thanassis Diamantopoulos, 2004



INSTITUT DE SOCIOLOGIE ■ SOCIOLOGIE POLITIQUE

Edité par Olivier Costa, Eric Kerrouche
et Paul Magnette
Préface de Jean Blondel

Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?



EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

Publié avec le concours du CERVL (Unité Mixte de Recherche 5116 du CNRS)

ISBN 2-8004-1344-1

D/2004/0171/9

© 2004 by Editions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger 26 - 1000 Bruxelles (Belgique)

EDITIONS@admin.ulb.ac.be

<http://www.editions-universite-bruxelles.be>

Imprimé en Belgique

Préface

Les parlements n'ont pas eu beaucoup plus de chance que les partis auprès des commentateurs, même sérieux. Certes, les partis se sont vus fustigés *a priori*, alors que les parlements ont été admirés – également *a priori*. Mais, en pratique, le résultat a été identique. Tout au long du dix-neuvième siècle et même au cours du vingtième, on a pu assister à une litanie des méfaits des partis : on les a jugés inacceptables en principe et inadmissibles en fait, par suite de leurs liens, souvent frauduleux, avec de multiples aspects de la vie publique. Quant aux parlements, bien qu'ils aient été considérés en principe comme porteurs de la souveraineté démocratique, ils n'ont jamais été jugés à la hauteur des espoirs qu'on avait mis en eux. Les partis passaient pour être trop « forts », les parlements pour être trop « faibles » ; d'ailleurs, si par hasard ceux-ci étaient « forts », on les trouvait incohérents ou irresponsables. Sur ce point, le célèbre chapitre de Bryce sur le « déclin » des parlements a fait plus de mal que de bien. Il a en effet donné crédence à une certaine notion d'un « âge d'or » passablement mythique pendant lequel les parlements auraient eu une conduite exemplaire, ce qui a permis de jeter un regard critique sur ce qu'ils sont devenus.

Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ? ne tombe pas dans ces travers. L'approche est en effet empirique au premier chef. Il s'agit de présenter un panorama réaliste du parlementarisme en Europe occidentale, sur la base d'une série d'articles comparatifs et de monographies fouillées de pays « phares », si l'on peut dire, puisque les « cas » que ces pays constituent ouvrent chacun une fenêtre tant sur les difficultés que sur les succès du parlementarisme à l'européenne. On peut, je le reconnais, regretter que cette étude ne soit pas allée au-delà de l'Europe (mais l'Europe de l'Est est représentée) : ce sera vraisemblablement pour une prochaine étape et, pour le moment, on conviendra volontiers qu'il vaut mieux être précis et

couvrir correctement ce que l'on touche que se lancer dans une étude tous azimuts sur la base d'exemples choisis au hasard.

C'est que les trois directeurs de cette entreprise, Olivier Costa, Eric Kerrouche et Paul Magnette, sont fort ambitieux et qu'ils le sont à juste titre. Le but du livre qu'ils ont dirigé est en effet de démontrer qu'il ne suffit plus de se plaindre des parlements, voire de répéter qu'ils sont en « déclin », mais qu'on doit, faute peut-être de pouvoir d'ores et déjà mesurer de manière quantitative les changements qui peuvent avoir eu lieu, faire un inventaire détaillé de ces changements et des raisons qui paraissent les avoir provoqués.

C'est pourquoi le chapitre introductif de ce volume constitue un modèle du genre. D'une part, il y est fait une liste de huit types de raisons pour lesquelles les parlements (européens, mais probablement aussi d'ailleurs) se trouvent confrontés à des situations qui tendent à les « marginaliser », suivant la formule des auteurs. Cette présentation est déjà en soi originale mais la partie peut-être la plus neuve est celle qui suit et qui consiste à reprendre ces huit types de raisons et à examiner dans quelle mesure les parlements (et les parlementaires) ont décidé de s'adapter aux situations nouvelles devant lesquelles ils se trouvaient. La réponse est évidemment mitigée et varie d'un pays à l'autre. Le point de départ du livre est ainsi résolument empirique. C'est d'ailleurs également pourquoi cette introduction se trouve effectivement « introduire » aussi bien le leitmotiv de l'ouvrage que les chapitres spécialisés consacrés successivement à neuf cas d'étude.

Une telle approche aboutit à démontrer que les caractéristiques du parlementarisme varient beaucoup plus en Europe, même en Europe occidentale, que l'on est spontanément enclin à le croire. Il s'agit donc d'un livre qui va bien au-delà de la présentation d'un certain nombre de « cas » décrits pour donner un contenu plus concret à ce qui pourrait être autrement une vision relativement abstraite : l'objectif est de poser un jalon – et, en fait, plus qu'un jalon – sur la route qui mènera à une théorie empirique des parlements, sinon peut-être dans l'ensemble du monde contemporain, du moins dans les démocraties qui passent pour être « consolidées ». Il est donc à espérer que politologues et politiciens liront ce livre avec attention et pourront acquérir ainsi une vision plus réaliste des parlements ; chose plus importante encore, il est à espérer que l'analyse du rôle de ces parlements se fera dans l'avenir à la fois en tenant compte davantage de la richesse des pratiques nationales et en cherchant à élucider systématiquement et de manière comparative la signification des variations observées parmi ces pratiques.

Jean BLONDEL
avril 2004

INTRODUCTION

Le temps du parlementarisme désenchanté ? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance

Olivier COSTA, Eric KERROUCHE et Paul MAGNETTE

Le parlementarisme est, aujourd'hui encore, la forme de gouvernement démocratique la plus répandue. Les transformations qui se sont opérées en Europe centrale et orientale depuis la chute de l'Empire soviétique attestent de l'attrait renouvelé qu'il exerce, après avoir été un temps occulté par des solutions alternatives – régime présidentiel ou « semi-présidentiel » inspiré de l'exemple français. Les contributions rassemblées dans le présent ouvrage proposent un état des lieux du parlementarisme sous différentes formes : dans les Etats où il est apparu et s'est développé, dans ceux qui l'ont adopté plus récemment et à l'échelle de l'Union européenne (UE), où il s'affirme implicitement. Elles proposent également une analyse plus transversale du phénomène ainsi que des regards extérieurs. Toutes concluent que le déclin annoncé depuis près d'un siècle, sans être dénué de fondement, n'est pas aussi net qu'il y paraît de prime abord : aujourd'hui comme dans les grandes phases précédentes de transformation des régimes politiques européens, le parlementarisme persiste à s'adapter aux évolutions de la société et, malgré toutes les remises en cause, demeure l'un des socles de la démocratie.

Longtemps, le débat sur le parlementarisme s'est organisé principalement autour de deux thématiques : celle des rapports entre le parlement et gouvernement (à travers notamment la problématique du « déclin ») et celle de la composition de la majorité et de sa légitimité à exercer le pouvoir ¹. Ces approches ont souffert de deux travers.

Le premier tient à la polysémie du terme « parlementarisme », souvent peu explorée par les auteurs. Ce régime a pourtant des expressions contrastées, fondées notamment sur le clivage entre démocratie gouvernée et démocratie consensuelle, impliquant des fonctionnements institutionnels très divers. Comme le montre Daniel-Louis Seiler dans sa contribution, c'est la structure partisane qui détermine avant tout la mise en œuvre du parlementarisme. Si elle n'a pas d'incidence stable sur

le rapport de force entre gouvernement et parlement, elle commande en revanche étroitement les fonctions que ce dernier exerce : dans les démocraties gouvernées, il est surtout la tribune de l'opposition, le pouvoir appartenant au gouvernement ; dans les démocraties de concordance, le parlement est davantage un lieu d'expression et de recherche du consensus, le pouvoir étant diffusé plus largement entre les partis et les autres organisations de la société.

Le second travers des analyses qui se focalisent sur la notion de déclin du parlementarisme et sur la composition de la majorité de gouvernement est leur tendance à considérer ce régime comme un jeu à somme nulle. Or, un gouvernement fort n'est pas nécessairement le signe d'un parlement effacé. De nombreux exemples, tels que celui de la RFA contemporaine, montrent que les deux institutions peuvent être également dynamiques et se renforcer mutuellement ; à l'inverse, un gouvernement effacé n'a pas toujours comme corollaire un parlement actif, comme le montre le cas belge. Une certaine confusion a longtemps régné quant à la définition d'un parlement « fort » ; il semble aujourd'hui déplacé de considérer de tels parlements qui parvenaient simplement à dominer le gouvernement, comme ce fut le cas sous la troisième République ou pendant la brève expérience de Weimar. Il paraît plus judicieux de qualifier de fort le parlement qui parvient à impulser une politique et, pour cela, est en mesure de travailler en bonne intelligence avec un gouvernement lui-même fort, capable d'agir pour son compte. Le parlementarisme n'est en effet pleinement fonctionnel que lorsque le parlement parvient à guider le gouvernement, tout en se laissant diriger par celui-ci. L'état de « fusion » entre parlement et gouvernement que cela implique reste vertueux si le premier dispose d'un domaine réservé et du droit de se prononcer sur la politique menée par le second. Il en va autrement lorsque le parlement semble dominer l'exécutif mais n'a pas d'autonomie concrète en raison, par exemple, d'arrangements partisans. Le bon fonctionnement d'un régime parlementaire ne dépend pas tant de la nature des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif, de l'étendue ou de la qualité des majorités issues des élections que de la capacité du couple parlement-gouvernement à assurer effectivement la conduite des affaires publiques et à parvenir à obtenir le soutien des citoyens dans cet exercice.

C'est pourquoi le débat sur le parlementarisme doit être déplacé en direction d'une troisième thématique : celle de la marginalisation des parlements dans des systèmes politiques où la « gouvernance » prend le pas sur le gouvernement. La question n'est plus tant de savoir si le parlement est soumis ou non à l'exécutif et aux partis, et comment il l'est, mais de déterminer si la logique parlementaire – pour le dire autrement, le caractère central de la relation entre exécutif et parlement – reste le moteur de la gouvernance ou si elle n'est plus qu'un principe de légitimation abstrait. S'agissant des parlements, le but n'est plus d'analyser la manière dont ces institutions s'accommodent de la domination des exécutifs et des partis, mais de voir comment elles s'insèrent dans un système de gouvernance où les notions de centralité, de hiérarchie et de responsabilité politique sont mises à mal.

1. Les études parlementaires : de la thématique du déclin à celle de l'adaptation

L'histoire du parlementarisme est traditionnellement décrite comme un processus en quatre étapes : celle de la montée en puissance des parlements face aux souverains ; celle – que l'on peut qualifier de « glorieuse », bien qu'elle soit très idéalisée – de la toute-puissance des chambres dont la plus forte incarnation est Westminster ; celle du « déclin » des parlements ; celle, enfin, de leur adaptation.

La notion de déclin des parlements a été avancée pour la première fois par James Bryce, au début des années 1920 ². S'il ne diagnostiquait pas encore un déclin, il soulignait l'existence de phénomènes et d'un contexte propices à l'affaiblissement de l'autorité des parlements et de la légitimité du gouvernement représentatif. Les craintes de Bryce ayant été confirmées, la thématique de la crise des parlements a été reprise par la plupart des constitutionnalistes dans l'entre-deux-guerres, avec des arrière-pensées parfois fort peu démocratiques (invocation de l'impact négatif de l'extension du suffrage universel sur la qualité des représentants, et la nature des débats parlementaires, etc.) ³ et des appels à des formes alternatives de gouvernement (corporatisme, fascisme...). Ce diagnostic suscitera également de nombreuses réflexions sur les moyens de « rationaliser » le parlementarisme pour le préserver de ses travers et excès. Le thème du déclin a connu un regain après la seconde guerre mondiale, sous le vocable de « crise mondiale du parlementarisme » ⁴, et a contribué à de multiples expériences de rationalisation et d'encadrement des relations entre gouvernement, parlement et partis comme en témoigne, entre autres, l'exemple français de la cinquième République.

Dans les années 1970, le discours scientifique a connu une évolution. A la suite des travaux de Gerhard Loewenberger ⁵, et en raison de la montée en puissance des approches fonctionnalistes, la notion de changement a pris le pas sur celle de déclin. D'un point de vue fonctionnaliste, cette dernière était jugée inacceptable, en ce qu'elle impliquait d'évaluer la situation d'une institution à l'aune d'une typologie fonctionnelle élaborée dans un contexte historique différent ⁶. Il était reproché aux typologies anciennes d'induire une conception erronée du gouvernement moderne, et en particulier du rôle des parlements. Le discours à leur endroit s'est fait plus optimiste, grâce à la mise en valeur de leur capacité à s'adapter aux changements qui les avaient affectés. A la comparaison historique, les auteurs ont préféré la comparaison internationale, et cherché à repérer des régularités dans la situation des parlements à un moment donné ⁷. Dans ces travaux, les parlements sont analysés sous l'angle de leur institutionnalisation, c'est-à-dire de l'apparition et de la persistance de pratiques, normes et procédures en réponse à de nouvelles contraintes ou demandes politiques ⁸. Cette approche, qui se focalise sur l'interaction des parlements avec leur environnement, a permis aux études parlementaires d'échapper à la sempiternelle problématique du déclin. Elle a aussi montré que, au-delà de l'analyse des fonctions normatives et de contrôle, il fallait prendre en compte la montée en puissance d'une fonction inédite de « communication ».

Cette perspective de recherche présente toutefois le défaut d'être abstraite et de se placer dans une optique ouvertement développementaliste et ethnocentrique ⁹, dont on connaît aujourd'hui tous les travers. En outre, on peut arguer que le recours

à des typologies datées n'est pas incohérent si l'on s'intéresse à la légitimité des parlements et si, pour ce faire, on envisage les perceptions que les citoyens ont de leurs institutions. Que les typologies fonctionnelles du passé soient inadaptées à l'analyse scientifique des activités contemporaines des parlements importe peu si elles continuent de modeler le cadre cognitif des électeurs et si elles induisent un décalage entre leurs attentes et la pratique parlementaire. Les élus ne peuvent donc agir sans prêter attention aux fonctions « traditionnelles » ou idéalisées de leur institution.

Certains auteurs ont essayé de contourner cette difficulté et de dépasser la problématique du déclin en se consacrant à l'élaboration d'une typologie de l'influence des parlements. Jean Blondel, sur la base des données fournies par l'Union interparlementaire, a distingué quatre types de parlements, selon l'influence qu'ils exercent à différents niveaux de gouvernement ¹⁰. Mezey a développé quant à lui une typologie des fonctions parlementaires privilégiant le point de vue des citoyens et des élus sur celui des experts et des praticiens, alors dominant ¹¹ ; il accorde ainsi une grande importance au degré de soutien que les électeurs accordent aux chambres. Si ces taxinomies sont toutes critiquables et ne se révèlent pas d'une grande utilité, elles ont l'avantage – s'agissant notamment de celle de Mezey – de montrer que les activités parlementaires évoluent en fonction des attentes des citoyens et de leurs variations, et donc de la culture politique de chaque Etat. L'intégration à l'analyse de la dimension culturelle permet d'éviter les approches trop abstraites et de comprendre pourquoi les parlements réagissent de manière contrastée à des contraintes comparables.

La démarche typologique et comparative de Blondel et Mezey a été pérennisée par Philip Norton et les auteurs s'inscrivant dans son sillage ¹². Norton adopte toutefois une approche plus « classique », en ce sens qu'il recentre l'analyse sur les relations entre gouvernement et parlement. Cette tendance est annonciatrice du courant néo-institutionnaliste ¹³ qui domine aujourd'hui les études parlementaires, et tend à limiter la réflexion au jeu interinstitutionnel. Or, compte tenu des évolutions qui touchent aujourd'hui les systèmes politiques d'Europe occidentale, il nous semble utile d'élargir l'analyse en prêtant attention à l'impact sur le parlementarisme de la substitution de la notion de « gouvernance » à celle de gouvernement. Il importe, au préalable, de présenter les phénomènes, anciens et plus récents, qui ont suscité cette évolution.

2. Les sources de la mutation des parlements

Tout au long du vingtième siècle, une multitude de phénomènes ont influé sur les parlements et profondément affecté leur fonctionnement. La plupart des changements qu'ont connus les sociétés européennes contemporaines ont contribué à réduire leur autorité : les parlements ont progressivement perdu la place prédominante qu'ils occupaient dans la conduite des affaires publiques. Jadis symboles et acteurs principaux de la démocratie, vecteurs incontournables de la légitimation de l'autorité politique et des lois, principaux responsables de la politique menée face aux citoyens, les parlements ont connu une certaine marginalisation.

Certains de ces phénomènes sont déjà anciens, et remontent au début du vingtième siècle, si ce n'est avant.

1. On pense en premier lieu à la *montée en puissance des exécutifs*. L'apparition de l'Etat providence et l'extension continue de ses compétences se sont principalement effectuées au bénéfice des exécutifs. Après guerre, la mise en place de politiques économiques dirigistes et la planification par des organes experts ont accentué la centralisation du pouvoir au profit des gouvernements. Le changement de nature de la loi, aujourd'hui non plus déclarative mais porteuse de politiques publiques, a logiquement accru le poids des bureaucraties dans leur détermination et diminué simultanément la capacité des élus à proposer de nouveaux textes ¹⁴. Désormais, seules les bureaucraties disposent de l'expertise que réclame l'élaboration, la mise en œuvre et la réforme de politiques toujours plus complexes et toujours plus interdépendantes.

2. Un second phénomène ancien est la *soumission du jeu politique aux partis* et l'évolution des démocraties d'Europe occidentale vers des « Etats de partis ». Le contrôle exercé par le ou les partis vainqueurs aux élections législatives, à la fois sur le gouvernement et sur la majorité des parlementaires, a nettement restreint l'autonomie des parlements et leur capacité d'initiatives. De ce fait le parlement n'est plus le lieu de la formation du consensus par la délibération, mais celui de l'expression d'une dichotomie partisane entre majorité et opposition ¹⁵. Les élus de la majorité ont été contraints à une certaine solidarité avec l'action gouvernementale – impliquant une part d'inaction, voire de renoncement – tandis que ceux de l'opposition ont été cantonnés à un rôle de contestation. Comme le montre Isabelle Bourbao-Guiziou, même ce rôle peut être difficile à jouer dans les pays – tels que la France – où l'opposition souffre d'un manque de reconnaissance juridique. Dans les Etats où le jeu partisan est resté plus ouvert ou moins polarisé, la rationalisation du parlementarisme a produit des effets similaires dans l'entre-deux-guerres et après la seconde guerre mondiale. La montée en puissance des partis organisés s'est accompagnée d'une professionnalisation des parlementaires qui s'inscrivent de plus en plus dans des logiques de carrière: la nécessité de passer sous les fourches caudines des partis les conduit alors bien souvent à une soumission volontaire.

Les difficultés que rencontrent les parlements à faire entendre leur voix ont aussi des causes plus récentes ou en constante progression.

3. On pense à l'accroissement continu de la *dimension scientifique et technique des politiques*, et en particulier au recours désormais généralisé à l'expertise. Cette situation pose le double problème du pouvoir des experts et des limites de compétence des parlementaires. Malgré toutes les adaptations des parlements (spécialisation au sein de commissions permanentes, création d'organes d'évaluation des choix et de services de recherches, recours à des experts extérieurs, auditions publiques...), leurs membres ont le plus grand mal à se prononcer sur des politiques qui ne paraissent plus répondre à des choix politiques ou idéologiques, mais à une nécessité identifiée par des experts. Le suivi et le contrôle de la mise en œuvre de ces politiques posent des problèmes similaires.

4. L'abandon de ces pratiques à l'occasion du *tournant néolibéral* qui a touché l'ensemble des pays européens dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix et s'est diffusé à travers les organisations internationales et régionales, n'y a pas

changé grand-chose. Celui-ci a produit ses propres effets sur le parlementarisme et s'est accompagné du renforcement de multiples phénomènes peu propices à la « centralité » des parlements. La diffusion de la pensée libérale a engendré un processus de dérégulation massif qui a sensiblement réduit le champ de compétence des assemblées, même si, dans le même temps, la privatisation de fonctions autrefois remplies par des agences d'Etat a engendré de nouveaux besoins de régulation. Ces dernières années, la montée en puissance du gouvernement contractuel et des formes d'autorégulation ont accentué le phénomène. En principe, en régime parlementaire, la loi répond à un double critère matériel et formel : elle porte sur tous les sujets d'intérêt général et est élaborée par le parlement et le gouvernement. Elle est donc censée se distinguer clairement du contrat et des normes de moindre importance, qui font pour leur part l'objet d'un dialogue avec leurs destinataires dans la société civile. En la matière, on a assisté à une double évolution. D'une part, un nombre croissant d'acteurs participe à l'élaboration de la loi dans le cadre de contacts plus ou moins formels, orchestrés essentiellement par le gouvernement. D'autre part, il existe désormais, parallèlement à la loi, un large éventail de règles collectives négociées et arrêtées en marge du parlement, sur le mode du dialogue social ou civil, de l'élaboration de codes de bonne conduite ou encore de contrats liant les parties aux représentants de l'Etat. La doctrine néolibérale a également suscité le démantèlement plus ou moins prononcé des services de l'Etat au profit d'agences, d'organes indépendants ou d'acteurs privés : les capacités de contrôle des parlements s'en sont trouvées réduites d'autant. L'impact de ce phénomène a été décuplé par la spécialisation sectorielle croissante des politiques. Celles-ci sont de plus en plus perçues comme des questions techniques devant être traitées par des experts, des « agences » ou des comités de « sages », ce qui tend à réduire les options politiques et à évacuer les problèmes vers des niveaux de gouvernement (international, européen, infranational) sur lesquels les parlements n'ont pas ou peu prise, et qui ne sont pas entièrement régis par une logique parlementaire.

5. Les politiques néolibérales se sont accompagnées d'un *retour du corporatisme* et, plus largement, de la participation informelle d'organisations de tous horizons à l'action publique. Il y a là un autre facteur explicatif de la faiblesse des parlements. Face aux citoyens individuels incarnés par les parlementaires en vertu de la logique représentative classique, les citoyens « organisés » ont pris une place croissante dans les processus décisionnels et pèsent directement sur l'agenda politique.

6. D'une manière plus générale, c'est le *monopole de la représentation* des parlementaires qui a été remis en cause. Le néocorporatisme, mais aussi les transformations de l'espace public, l'amélioration de l'information et des compétences des citoyens, l'apparition de mouvements contestataires se situant en marge des partis politiques et des syndicats... ont privé les parlementaires de toute prétention à l'exclusivité de l'évocation, de la gestion et du contrôle des affaires publiques. Dans le même temps, ils ont été confrontés à des demandes croissantes de la part des électeurs et des leaders d'opinion qui les ont poussés à élargir constamment le spectre de leurs activités. Ce faisant, ils ont pris le risque d'entamer leur aptitude à les exercer de manière satisfaisante et de réduire leur capacité à répondre aux attentes

des citoyens et des médias. La crédibilité des parlementaires, lorsqu'ils invoquent leur représentativité et leur vocation à agir au nom des électeurs, en a souffert.

Quatre autres phénomènes ont agi dans le même sens. En premier lieu, les assemblées ont perdu leur rôle traditionnel dans le lancement et l'animation des débats d'opinion au profit des médias. En second lieu, elles ont souffert de la montée en puissance de la dimension plébiscitaire et charismatique de la légitimité politique, qui a opéré essentiellement au profit du pouvoir exécutif – incarné par un nombre restreint de figures médiatiques – et de leaders d'opinion issus de la société civile et des médias. Le parlement, institution collective par nature, où le leadership est structurellement limité, s'est mal accommodé de cette évolution. En troisième lieu, la « centralité » de la représentation parlementaire a été mise à mal dans certains Etats par l'institution de mécanismes de démocratie directe et par l'aspiration croissante des citoyens à intervenir directement dans la vie publique. Un tel inventaire serait incomplet sans mention de la montée en puissance des juges constitutionnels – à l'échelon tant national qu'européen – et de la contrainte qu'exercent sur les parlements les jurisprudences et principes qu'ils dégagent. De manière connexe, le phénomène de « judiciarisation » des sociétés et de la vie politique a limité la prétention des parlementaires à dire le droit en toute indépendance et a conduit au développement, parallèlement à la citoyenneté des isoloirs, d'une citoyenneté des prétoires.

7. Depuis la seconde guerre mondiale, les parlements ont aussi pâti des *modifications de l'environnement international*, qu'il s'agisse de la globalisation, de la montée en puissance des logiques transnationales ou encore des intégrations régionales. La primauté de l'exécutif pour la définition de la politique extérieure est un avantage crucial compte tenu de la contrainte croissante que le droit international ou européen, ainsi que les décisions ponctuelles des organisations internationales, font peser sur la conduite de la politique intérieure. Au sein de l'UE, le phénomène a pris une ampleur toute particulière : les transferts de compétence vers l'échelon européen ont été d'autant plus mal ressentis par les parlementaires qu'ils ont profité à un système institutionnel longtemps dominé par les seuls exécutifs. Plus largement, ce système échappait largement – et continue de le faire – aux canons de la démocratie parlementaire. Cette situation, longtemps niée par les parlementaires nationaux, a suscité dans les années quatre-vingt-dix un débat virulent sur le « déficit démocratique de l'UE », dont le ressort principal demeure l'abaissement des parlements nationaux. Depuis quelques années, un débat analogue s'est développé autour du « déficit démocratique de l'OMC ».

8. De manière symétrique, le *processus de décentralisation* conduit dans l'ensemble des pays européens depuis vingt ans a contribué à restreindre le champ de compétences des parlements aux profits d'institutions échappant, elles aussi, à leur contrôle direct, si l'on excepte les moyens tirés par les élus du cumul des mandats dans des pays tels que la France ou le Portugal.

Tous ces phénomènes ont concouru à réduire l'influence des parlements au profit de formes alternatives de participation dans la conduite et la définition des politiques publiques. Le terme, aujourd'hui galvaudé, de « gouvernance » traduit cette évolution, qui voit un effacement progressif de la frontière entre les sphères d'action publique

et privée, la diffusion du pouvoir politique en de multiples lieux, sans centralisation ni hiérarchie claire, et la prédominance des « groupes » de citoyens et d'intérêts sur les élus.

Les parlementaires ont longtemps fait abstraction de l'émergence de ce nouveau mode de gouvernement, en partant du principe que le reconnaître était le légitimer et, accessoirement, admettre leur propre faiblesse. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les choses ont cependant évolué. La ratification du traité de Maastricht a été, dans de nombreux Etats de l'Union, à l'origine d'un débat inédit sur l'allocation du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement, et d'une prise de conscience du décalage existant entre la théorie et la pratique du régime parlementaire. La réflexion orchestrée par la Commission sur la gouvernance européenne à la fin des années quatre-vingt-dix a contribué à relayer largement cette problématique dans les espaces publics nationaux ¹⁶. La « gouvernance » se caractérise par une diffusion de l'autorité et du pouvoir décisionnel dans de multiples réseaux de politiques publiques au sein de la société civile et par une fuite des compétences des institutions nationales selon un axe vertical vers les échelons infraétatiques, d'une part, et vers les institutions et réseaux internationaux, d'autre part.

Le caractère central de la démocratie parlementaire a été fortement affecté par cette évolution ; les parlements ont quant à eux été marginalisés sur un nombre croissant de politiques publiques. Les garanties de transparence, de lisibilité et de responsabilité qu'offre en principe le système parlementaire ont été mises à mal. Les nouveaux modes de gouvernance – auxquels certains trouvent des vertus que n'a pas le système parlementaire classique – se montrent en effet particulièrement propices aux abus de pouvoirs, aux phénomènes de corruption et, plus largement, à l'occultation de l'intérêt général par des intérêts particuliers. Ils créent une importante asymétrie dans l'accès des citoyens à la gouvernance, en favorisant les groupes les mieux organisés et disposant des moyens les plus importants ¹⁷. Il importe, en cette matière, de ne pas prendre les théories du pluralisme pour argent comptant.

L'apparition de ces nouveaux modes de gouvernance remet fondamentalement en cause la logique du régime parlementaire, que l'on se place du point de vue de la souveraineté, de l'autorité ou de la logique représentative. La souveraineté et l'autorité, qui sont incarnées et exercées par le couple formé du gouvernement et du parlement, se trouvent désormais dispersées en de multiples lieux, pour la plupart immatériels et supranationaux. Les principes de responsabilité, de reddition des comptes (*accountability*) et de contrôle (*scrutiny*), qui sont au cœur de la logique parlementaire, ne sont plus assurés que de manière imparfaite. Les responsables des politiques deviennent difficiles à identifier et n'ont pas de comptes à rendre aux citoyens ni, le plus souvent, aux parlementaires. Leur responsabilité ne s'exerce généralement que devant des organes spécialisés ou des représentants d'intérêt du secteur concerné.

La représentation est, elle aussi, très affectée par la montée de la logique de « gouvernance ». Essentiellement du ressort du parlement en régime parlementaire, elle est désormais plus diffuse et largement détachée des territoires. De multiples « représentants » agissent au nom des groupes d'intérêt les plus divers et viennent

contester la représentativité des parlementaires ou, du moins, leur prétention à un monopole en la matière.

3. L'adaptation des parlements à un environnement hostile

Il ressort des différentes contributions réunies dans cet ouvrage que les parlementaires font désormais preuve de réalisme face à cette nouvelle situation, et ne se contentent plus d'invoquer leur légitimité historique et de réagir à la marge. La situation est toutefois assez disparate selon les Etats et les convictions des élus.

Leurs positions s'organisent autour de cinq idéaux-types.

1. On peut citer en premier lieu les nostalgiques de l'âge d'or du parlementarisme, qui sont souvent des opposants farouches à l'intégration européenne, à la mondialisation ou à la décentralisation. Ils se prononcent pour une réaffirmation du primat de la loi nationale et le contrôle plénier du parlement sur son élaboration et son exécution. Cette fraction des parlementaires est toutefois très minoritaire.
2. A l'autre extrême, on trouve quelques partisans du laisser-faire qui, par dépit ou idéologie, estiment qu'une partie de l'action publique doit emprunter les nouveaux canaux de la gouvernance et échapper à leur contrôle.
3. Un troisième groupe est composé des élus qui jugent, par réalisme, qu'on ne peut faire machine arrière, mais que les acteurs des nouvelles formes de gouvernance, et en particulier ceux de l'autorégulation, doivent rendre des comptes au parlement ou, à tout le moins, au gouvernement.
4. D'autres pensent que le parlement ne doit pas se contenter d'observer et d'intervenir *a posteriori* mais prendre une part active à ces nouvelles formes de gouvernance en y jouant un rôle de médiation et d'arbitrage. C'est notamment le cas des parlementaires européens ; dans la mesure où la logique parlementaire n'est pas supposée s'appliquer à l'échelle de l'UE et a peu de chance de trouver telle quelle une traduction concrète dans les traités, ils ont sur ce point des positions plus progressistes que leurs collègues nationaux.
5. Un dernier groupe d'élus est sur une ligne comparable, mais estime que le parlement ne peut se contenter d'examiner ça « d'en haut ». Aussi, préconisent-ils une implication directe de leur institution dans une gouvernance associant de multiples acteurs, du moins pour les dossiers les plus importants.

Il résulte de ces divergences de points de vue des adaptations partielles, limitées et contrastées, qui dépendent largement des configurations institutionnelles et politiques nationales. En reprenant les éléments avancés par les auteurs de cet ouvrage, on peut tracer un tableau général de ces adaptations et, ce faisant, relativiser quelque peu l'importance des phénomènes qui ont engendré le « déclin » des parlements.

1. La tendance la plus visible de l'adaptation des parlements est le développement des *activités de contrôle de l'exécutif* au détriment des activités législatives. Historiquement, le parlement britannique a été le premier, dans les années soixante, à restaurer significativement ses pouvoirs de contrôle. Il a été suivi en cela par les chambres de l'ensemble des pays d'Europe occidentale, puis par celles des nouvelles démocraties parlementaires. Par un jeu de « réactions anticipées », les parlements ont pu recouvrer une partie de leur influence sur leur politique gouvernementale.

Il convient toutefois d'être prudents dans l'évaluation de la capacité des parlements à contrôler leur gouvernement, et notamment de se garder d'une analyse trop formelle ou quantitative des actions de contrôle. L'évaluation doit, entre autres, prendre en compte l'emprise exercée par les partis sur le fonctionnement des parlements et la nature des relations entre les principales formations politiques. Dans certains Etats, tels que l'Italie ou la Belgique, de nombreuses décisions sont prises en marge des institutions dans le cadre de négociations interpartisanes et la plupart des conflits se règlent de la sorte. Ainsi, bien que la responsabilité formelle du gouvernement devant les assemblées semble limitée, elle ne l'est pas et emprunte d'autres voies. Les négociations entre les différentes composantes des coalitions limitent nettement la liberté d'action des gouvernements, y compris les plus majoritaires. L'activité administrative des ministères est, quant à elle, surveillée par les membres du gouvernement qui émanent des différents partis de la coalition. A l'inverse, l'activisme de certains parlements en matière de contrôle est un trompe-l'œil. Dans les cas belge et italien, une fois encore, le net regain d'activités de contrôle, qu'il s'agisse du recours aux motions de censure, aux commissions d'enquête ou à différents types de questions, ne s'est pas accompagné d'une meilleure capacité à contrôler l'action du gouvernement ou à la « guider ». Ces activités résultent pour l'essentiel d'initiatives individuelles désordonnées, et non d'une stratégie institutionnelle d'ensemble.

Le regain du contrôle a également pris la forme d'une spécialisation fonctionnelle des élus dans le cadre d'organes internes aux parlements. On pense notamment à la généralisation en Europe du recours à des commissions parlementaires chargées de suivre les activités d'un ou plusieurs départements ministériels. Même le Royaume-Uni, historiquement attaché à un fonctionnement en séance plénière, a adopté le principe des *select committees* en 1979. On songe également à l'institution d'organes plus spécifiques, tels que des commissions permanentes pour les affaires européennes, qui existent aujourd'hui dans tous les parlements de l'UE, ou au recours plus fréquent à des commissions d'enquête. En Italie, le pouvoir d'enquête du parlement est comparable à celui du Congrès américain et n'est pas limité par l'existence d'une procédure judiciaire. En Belgique, les élus se sont servis de cette possibilité pour aborder des sujets de société et médiatiser largement leurs activités ; une tendance similaire existe aujourd'hui en France. Certaines chambres ont créé d'autres organes destinés à améliorer la capacité d'information des élus ; ainsi, en RFA, on a assisté à la mise en place de commissions d'étude à vocation prospective et d'une commission de contrôle parlementaire des services de renseignements. Les services administratifs des chambres ont été associés à la fonction de contrôle du parlement. En Italie, ils ont connu un développement notable dans les années quatre-vingt, avec notamment la création d'une « équipe budgétaire » inspirée du CBO (Congressional Budget Office) américain, et d'un Office pour la législation de la Communauté européenne. On assiste aussi à des évolutions convergentes en direction de la mise en cause individuelle des ministres : le parlement suédois dispose de ce pouvoir au titre de leur responsabilité « administrative », et les parlements allemand et italien agissent dans cette direction.

On assiste, d'une manière générale, à une « américanisation » du contrôle, les parlementaires tendant à endosser le rôle de redresseurs de torts et à se focaliser sur la dénonciation des turpitudes de l'exécutif, comme en témoigne la large médiatisation

des activités d'enquête des chambres. Il y a là, d'une certaine façon, un aveu de faiblesse, le constat d'une incapacité des élus à peser efficacement sur le processus législatif. Toutefois, les députés tirent profit de cette évolution, dans la mesure où la dénonciation des dysfonctionnements de l'exécutif est plus aisée à médiatiser que l'élaboration d'amendements techniques ou l'exercice d'un contrôle de type « bureaucratique ».

2. Toutes les contributions réunies ici insistent sur le *rôle joué par les partis* dans l'affaiblissement du pouvoir des parlements au XIX^e et au XX^e siècles, notamment de leur capacité à délibérer. Le degré « partitocratie » varie toutefois selon les Etats ; ainsi, l'emprise des partis sur les élus est particulièrement prononcée en Belgique et en Italie, mais limitée dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) – notamment en Roumanie – où le système partisan reste très fragmenté et relativement instable. On constate d'ailleurs que la faiblesse des partis est, tout autant que leur puissance excessive, une gêne pour l'exercice par le parlement de ses prérogatives.

Les contributions montrent par ailleurs qu'on ne peut considérer – comme le font la plupart des politistes français et britanniques – que la bipolarisation est un élément constitutif du parlementarisme et que les systèmes qui y échappent sont nécessairement peu démocratiques ou inefficaces. Outre les régimes de consociation, de nombreux systèmes parlementaires reposent sur une bonne entente, voire sur une coopération ouverte, de la majorité et de l'opposition ; c'est notamment le cas en Belgique et en RFA. Cette situation découle d'une culture politique spécifique, mais aussi du refus de la minorité de rester en marge de l'élaboration de la loi, de l'importance du travail en commission – propice à la réduction des clivages – et des contraintes propres au fédéralisme.

3. La *haute technicité des politiques* a été l'un des principaux facteurs de changement dans les parlements nationaux. Pour y remédier, ceux d'Europe occidentale ont multiplié les initiatives : spécialisation des élus au sein de commissions, développement des services de documentation et de recherche, création d'organes spécifiques destinés à aider les parlementaires dans l'évaluation des choix techniques et scientifiques, échanges d'informations dans le cadre du réseau européen des parlements, recours plus large aux auditions publiques d'experts, de praticiens, de représentants divers, etc. La professionnalisation des parlementaires a également joué un rôle important dans l'adaptation des assemblées à ce phénomène. Comparativement, les élus des PECO manquent d'expérience et de compétences. Le fort taux de renouvellement de la représentation nationale freine la constitution d'une élite capable d'assurer un fonctionnement non conflictuel des chambres et de dégager des capacités d'expertises indépendantes. De fait, les parlements des PECO ont du mal à afficher leur indépendance vis-à-vis des exécutifs.

4. En ce qui concerne le *tournant néolibéral*, il convient de nuancer l'impact de l'affaiblissement de la loi sur la place des parlements. Depuis la naissance du parlementarisme, ils ont toujours eu un rôle relativement peu actif dans l'élaboration des lois, qui répondaient pour la plupart à des initiatives de l'exécutif. Il importe ainsi de ne pas surestimer l'importance de la fonction législative, même au XIX^e siècle. Aujourd'hui, le regain de « centralité » des parlements ne passe pas davantage par une restauration de leur fonction législative. En Italie, Luca Verzichelli montre

que le renouveau du parlement ne s'est pas accompagné d'une revalorisation de sa contribution à la production législative, qui est même déclinante. Les députés ont toujours massivement recours aux propositions individuelles, mais leur motivation est purement symbolique ; cette pratique ne les dissuade pas de consentir à des délégations de pouvoir massives au profit de l'exécutif. Celles-ci sont compensées par des mécanismes d'information complets, qui leur permettent d'assurer un contrôle *ex post* sur l'action du gouvernement.

5. Dans tous les systèmes étudiés, on a assisté au cours des dernières décennies à l'affirmation d'une logique corporatiste, même si, dans certains pays ayant connu des arrangements de ce type de manière précoce, cette tendance tend à s'atténuer. Il convient de nuancer l'analyse et de remarquer que le corporatisme n'est pas, en soi, incompatible avec le parlementarisme. En premier lieu, il faut constater avec Daniel-Louis Seiler qu'il est consubstantiel aux régimes parlementaires « de concordance ». Par ailleurs, comme le montre Armel Le Divellec au sujet de l'Allemagne, l'existence d'une structure partisane forte limite l'ampleur du phénomène dans nombre de pays. Enfin, les études de cas nationales prouvent que le corporatisme n'a pas que des effets négatifs pour les parlements. Torbjörn Bergman montre que le poids du corporatisme démocratique dans la vie politique suédoise n'empêche pas la Suède d'être un idéal-type de régime parlementaire ; la constitution, sans être à proprement parler corporatiste, prévoit en effet la possibilité d'une participation des citoyens et organisations sociales à l'élaboration et à la mise en œuvre des normes. Ces procédures contribuent, certes, à contourner le parlement, mais assurent par ailleurs une fonction de coordination des différents éléments de la démocratie parlementaire – notamment des partis – et concourent ainsi à son fonctionnement. Paul Magnette estime pour sa part que le corporatisme n'a pas eu que des effets négatifs sur le régime belge. Il reconnaît avec les zéloteurs du modèle consociationnel que la montée d'une logique néocorporatiste et d'une représentation fonctionnelle, qui semblait menacer le régime au début du vingtième siècle, l'a en fait consolidé. Les mécanismes de représentation alternative sont venus compléter et renforcer la représentation parlementaire, en limitant les conflits et en soutenant l'action gouvernementale. La culture du compromis et les habitudes de négociation ont ainsi pacifié le jeu politique et limité les tensions sociales et intercommunautaires.

6. Les effets du corporatisme ont été également compensés par les *mutations de la représentation parlementaire*. L'ouverture plus grande des assemblées aux représentants d'intérêt a créé « un appel d'air » : désormais, les groupes d'intérêts ne focalisent plus toute leur attention sur l'exécutif. En outre, les groupes les plus faibles cherchent à compenser leur mauvaise représentativité auprès de l'exécutif en se tournant vers les parlements. Si l'impact direct que les groupes peuvent espérer de ces contacts est limité, ils jouent un rôle crucial dans une stratégie d'ensemble opérant à tous les niveaux du processus décisionnel.

Le développement des mécanismes de démocratie directe est un autre aspect des évolutions de la représentation parlementaire. La question de leur compatibilité est ancienne et controversée. L'analyse de la mise en œuvre des procédures de démocratie directe dans les régimes non parlementaires atteste que leur impact ne se limite pas à une mise en concurrence des élus. Dans sa contribution relative à

la Suisse, Frédéric Varone montre que le référendum facultatif et la consultation préparlementaire restreignent la marge de manœuvre du parlement dans l'élaboration de la loi. En Suède, comme nous l'explique Torbjörn Bergman, les référendums, bien que consultatifs, constituent une contrainte sensible sur la chaîne de délégation parlementaire. Le même constat vaut pour l'Italie, où le référendum est apparu au cours des années quatre-vingt comme une limitation importante à la centralité du parlement.

La montée en puissance des juridictions est un autre élément à prendre en compte. Traditionnellement, le système juridictionnel joue un rôle moindre en régime parlementaire qu'en régime de séparation stricte des pouvoirs ; son renforcement est donc de nature à affecter l'autonomie et la puissance des institutions politiques, et notamment du parlement. On assiste, partout en Europe, à une « judiciarisation » de la vie politique liée à trois évolutions durables : d'abord, le renforcement constant de contraintes extérieures, liées notamment à l'intégration européenne (convention européenne des droits de l'homme, jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes) ; le développement, ensuite, de juridictions et d'organes extrajudiciaires (médiateurs) qui encadrent le travail législatif en amont et en aval (Cours constitutionnelles, Conseils d'Etat) et dont les décisions peuvent s'imposer aux législateurs ; enfin, la montée en puissance de normes sociales telles que la transparence, la probité et la « proximité » politique. La disparité en la matière est très grande. Ces notions, particulièrement présentes dans les pays scandinaves, y donnent une place importante à des formes de contrôle non parlementaire. En Suède, le contrôle *ex-post* est largement assuré par des cours, des médiateurs, des bureaux d'audit et des agences, sans que cela remette en cause le rôle du parlement en la matière. Dans d'autres Etats, les juridictions ont un rôle plus discret mais contribuent à limiter la portée de la règle majoritaire ; en Allemagne, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe jouit ainsi d'un large pouvoir de contrôle en matière législative, mais aussi d'un pouvoir d'arbitrage étendu entre les institutions et les différents niveaux de gouvernement.

Le dernier phénomène à prendre en compte dans cette analyse des transformations de la représentation est le changement du comportement et des attentes des électeurs. Il existe, partout en Europe, un discours critique des citoyens à l'égard du système parlementaire et de la politique en général, qui s'alimente du manque de transparence du travail parlementaire et du système décisionnel, aux ratés de la communication politique, à l'image négative de la bureaucratie, au décalage entre les clivages affirmés et la collusion apparente des partis politiques, et au manque d'autonomie des élus. La difficulté pour les acteurs politiques provient de ce qu'il n'y a pas de rapport stable et systématique entre le regard objectif que l'on peut porter sur le fonctionnement d'un régime (capacité du couple parlement-gouvernement à mettre en place une politique, respect des droits des minorités, qualité du contrôle parlementaire...) et l'appréciation qui en est faite par les citoyens. Leur idéal démocratique est en effet une construction abstraite, largement fondée sur des idéaux-types déconnectés de la réalité : parfaite représentativité du parlement, séparation nette des pouvoirs, division claire des compétences et des niveaux de gouvernement, chaîne de responsabilité sans faille... Or, il est dans l'essence du régime parlementaire que la souveraineté du parlement

demeure une fiction et qu'il ne se charge pas de définir la politique et de faire les lois, mais d'orienter l'action et de contrôler le gouvernement. Cette situation est toutefois difficile à justifier auprès de citoyens aujourd'hui mieux informés – quoi qu'on en dise – et rendus anxieux par les mutations sociales.

En Suède, afin de lutter contre la tendance des électeurs à « punir » les partis de gouvernement, à se détourner des urnes et à s'impliquer dans la vie politique par des voies alternatives (accès aux documents, recours au médiateur, etc.), le *Riksdag* a pris l'initiative de nouvelles politiques. Les partis ont, quant à eux, consenti à la mise en place d'un système de vote préférentiel, supposé rapprocher les électeurs des parlementaires. J.-M. De Waele *et al.* montrent que, dans les PECO, les attentes à l'égard des parlements ont été tellement fortes qu'elles ne pouvaient qu'être déçues. Les parlements ont été tenus pour responsables de la dégradation de la situation socio-économique et, de surcroît, le manque de culture politique des élus et la trop faible institutionnalisation des chambres ne leur a pas permis de présenter un fonctionnement propre à satisfaire les aspirations démocratiques des citoyens.

7. Les *mutations de l'environnement international* sont pour beaucoup dans le mécontentement des citoyens et dans l'affaiblissement des parlements. Aujourd'hui plus que jamais, il existe un hiatus entre le discours que tiennent les responsables politiques nationaux – notamment dans le cadre des campagnes pour les élections législatives – et la réalité de l'allocation du pouvoir en Europe. L'encadrement étroit de nombre de politiques, y compris dans les domaines économique et monétaire, rend difficile le respect des promesses électorales : il suscite de fortes tensions et met en lumière la faiblesse des institutions nationales. Au-delà de l'affaiblissement progressif des pouvoirs des parlements, c'est la crédibilité du parlementarisme qui est en cause. Désormais, les constitutions des Etats membres de l'Union répondent au double idéal-type du parlementarisme et de l'intégration européenne. Peter Dorey voit ainsi dans l'attachement des citoyens à la souveraineté de leur parlement la source principale de leurs réticences à l'égard de l'intégration européenne. Les parlements ont réagi très tardivement à cette évolution. Comme le montre Olivier Rozenberg, leurs adaptations sont partielles et limitées, et ne leur donnent pas les moyens de compenser concrètement et symboliquement la perte de pouvoir subie.

8. Le *processus de décentralisation* est le dernier phénomène affectant les parlements. L'opposition historique entre les concepts de parlementarisme et de fédéralisme, qui a trouvé une solution originale en RFA puis en Belgique, illustre pleinement les tensions qui existent entre la souveraineté de principe du parlement et l'autonomie croissante des composantes des Etats européens. En RFA, l'influence qu'exercent les *Länder* sur la législation à travers le *Bundesrat* – organe totalement indépendant – affecte la cohérence des politiques et conduit à des situations de blocage. D'une manière générale, elle est un frein à la politique de la majorité gouvernementale. Des difficultés similaires affectent aujourd'hui les Etats dits unitaires. Torbjörn Bergman montre que, dans le cas suédois, l'autonomie financière croissante des autorités locales et leur forte implication dans les politiques sociales restreignent la capacité des institutions nationales à opérer des réformes en la matière. Peter Dorey souligne l'impact du processus plus récent de « *devolution* » sur les pouvoirs des deux chambres du parlement britannique ; ici, le recul touche moins

les compétences formelles que la légitimité du parlement britannique à évoquer les problèmes gallois et écossais dans ses délibérations.

Néanmoins, comme le fait remarquer Eric Kerrouche, les phénomènes de décentralisation sont de nature à renforcer le pouvoir des parlementaires à titre individuel, notamment dans les Etats qui tolèrent un certain cumul des mandats. Paul Magnette montre par ailleurs que la décentralisation n'a pas que des effets négatifs : dans le cas belge, le processus de fédéralisation conduit depuis les années soixante-dix a contribué à stabiliser le régime en limitant les conflits partisans, communautaires et institutionnels au niveau national. Nombre de dossiers sensibles ont en effet été soustraits à la compétence du parlement et du gouvernement, qui ont de ce fait gagné en sérénité. Encore une fois, la puissance parlementaire n'est pas affaire de compétences nominales, mais de capacité à peser sur le processus législatif et sur la politique gouvernementale. On ajoutera que le processus de décentralisation (comme l'intégration supranationale) conduit certes à un affaiblissement des parlements nationaux mais ne s'oppose pas au principe de la représentation parlementaire dans la mesure où l'on voit se développer à l'échelle infranationale (comme à l'échelle européenne) de nouvelles assemblées parlementaires élues.

4. Convergences européennes et pérennité des parlements

Si l'analyse comparée montre que les membres des parlements d'Europe occidentale ont des préoccupations et des réflexions communes, elle ne permet pas de conclure clairement à la convergence des pratiques en Europe. Celles-ci restent très marquées par les traditions, cadres constitutionnels, configurations politiques et partisans, modes de scrutins, etc., des différents Etats. Les adaptations des parlements sont également contrastées car incrémentales, résultats d'une succession de contraintes dont la nature et l'histoire sont en partie spécifiques à chaque Etat. Cette évolution ne produit donc pas un paysage parlementaire uniforme.

Comme le montre Olivier Rozenberg dans sa contribution, on assiste néanmoins depuis le début des années quatre-vingt-dix à une multiplication des formes de la coopération interparlementaire en Europe. Celle-ci vise à la fois à accroître le poids collectif des parlements nationaux dans le système politique de l'UE et à renforcer leur influence et leur capacité de contrôle sur la politique européenne de leurs gouvernements respectifs. Les contacts suivis entre les représentants des parlements ont suscité une certaine européanisation de ces activités, en raison de l'échange d'informations, de la diffusion des « meilleures pratiques » et de divers phénomènes de mimétisme institutionnel. Si les chercheurs sont divisés quant à l'évaluation de l'impact de cette européanisation ¹⁸, une réflexion commune des instances dirigeantes des parlements de l'UE existe sur les moyens d'améliorer leur situation institutionnelle. On en veut pour preuve le « livre vert sur l'avenir de la démocratie parlementaire en Europe » remis à la Conférence des présidents des parlements de l'UE à Rome, en septembre 2000 ¹⁹. Ce document, rédigé par un groupe d'experts et de praticiens présidé par Tom R. Burns, devait à l'origine traiter de la qualité du travail législatif des parlements. Le rapport présente toutefois une dimension ouvertement prospective et prescriptive (*The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge*

in European Governance) et a été perçu comme la contribution des parlements nationaux à la réflexion sur la gouvernance européenne lancée par la Commission ²⁰.

D'une manière générale, les parlementaires semblent avoir massivement admis que les deux piliers de leur légitimité historique (la représentation territoriale et le pouvoir de faire la loi) sont ébranlés par les évolutions de la société démocratique contemporaine, et qu'il existe désormais un fort décalage entre la rhétorique de la représentativité parlementaire et la réalité des relations entre électeurs et élus. La tenue régulière d'élections au suffrage universel direct, de même que la soumission de la délibération à la critique des médias et des leaders d'opinion, ne suffisent pas à préserver la légitimité et l'autorité des parlements. On l'a dit, il faut compter avec l'apparition d'une démocratie plus « extensive », caractérisée par la pluralité et la concurrence des formes de représentation, et par la multiplication des registres d'action de citoyens toujours plus nombreux à ne pas se contenter du droit de vote. Ces évolutions affectent d'autant plus les parlements qu'elles permettent de découpler la démocratie du cadre national. Les formes alternatives de la citoyenneté, de même que l'implication de la société civile dans la gouvernance, ne sont pas liées à un cadre territorial précis et peuvent s'exercer à de multiples niveaux. Le parlementarisme reste, à l'inverse, fortement identifié au cadre formé par l'Etat-nation, que ce soit pour des raisons historiques, pratiques ou cognitives.

Comment expliquer alors la permanence de la logique parlementaire ? Quels sont les éléments communs aux régimes étudiés qui permettent aux parlements de rester au centre du jeu politique et de renforcer leur emprise sur celui-ci ? Quatre facteurs peuvent être mis en avant.

1. Le premier est le degré de *légitimité* dont jouit le régime parlementaire auprès des citoyens et des responsables politiques. Que ce soit dans les Etats qui ont connu des crises politiques de grande ampleur ; comme l'Italie, ou dans ceux disposant de toute latitude pour définir leur cadre institutionnel, tels que les PECO, le parlementarisme a été conçu comme le cadre constitutionnel incontournable de la démocratie. Dans leur contribution, Jean-Michel De Waele *et al.* montrent que le régime parlementaire a été massivement choisi par les pays libérés du joug soviétique pour assurer leur transition vers la démocratie, en raison de sa propension à favoriser le consensus et de la méfiance de la population à l'égard d'éventuelles dérives autoritaires du chef de l'Etat. Le régime français, dont on pensait qu'il pourrait concurrencer le modèle de Westminster, a été boudé dans les nouvelles démocraties ²¹ – après quelques tentatives de courte durée – de même qu'il a été abandonné en pratique par le Portugal et la Finlande ²². En Europe centrale et orientale, les parlements ont joué un rôle clé dans le processus de démocratisation. Leur institution, à l'issue d'élections libres, a tout d'abord symbolisé l'accès de ces Etats à la démocratie. Les parlements ont par ailleurs largement contribué à la pérennité de ce changement en compensant la faiblesse originelle de la société civile et des partis ; leur rôle a naturellement décliné à mesure que la société civile s'est structurée et que le système partisan s'est stabilisé. Enfin et surtout, les parlements ont rempli une fonction irremplaçable de légitimation.

Le cas spécifique de l'UE révèle que les alternatives au régime parlementaire souffrent d'un manque de lisibilité et/ou s'accordent mal avec les traditions politiques des pays concernés. Le modèle parlementaire a servi de fil rouge implicite à toutes

les révisions des traités européens, de l'Acte unique de 1986 jusqu'aux travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union en 2003.

On constate également un regain d'intérêt des milieux scientifiques pour le parlementarisme. Ses conceptualisations les plus récentes l'analysant sous la forme d'une chaîne de délégations entre « *principals* » et « *agents* » remettent le parlement au centre du système, que ce soit dans une vision minimale du régime parlementaire (dans lequel l'exécutif est responsable devant le parlement) ou maximale (dans lequel il existe une chaîne continue de pouvoir et de responsabilité allant des citoyens à l'administration)²³. Dans cette optique, analyser le régime parlementaire revient à s'intéresser en priorité au parlement, en tant qu'*agent* et que *principal*, et plus précisément à examiner la qualité de ses liens de délégation. Ces postures scientifiques ont un impact direct sur la légitimité que l'on attribue aux parlements dans la mesure où celle-ci ne se mesure pas seulement à son poids politique, à ses pouvoirs ou à sa capacité à représenter les citoyens, mais à l'importance que l'on accorde au principe même de représentation et à la logique parlementaire.

2. Un second élément d'explication est l'importance du *pouvoir symbolique* des parlements. Même s'ils ont dû renoncer dans une large mesure à leur prétention à prendre l'initiative des lois et à encadrer l'action des exécutifs, ils conservent aux yeux des médias et des opinions publiques trois compétences essentielles : celle de voter la loi ; celle d'investir et de contrôler le gouvernement ; celle de modifier la constitution et d'approuver les traités internationaux qui y portent atteinte. Que les députés soient fortement contraints dans ces trois exercices par des logiques partisans, les règles du parlementarisme rationalisé ou l'environnement international, importe peu. Comme le montrent Jean-Michel De Waele, Petia Gueorguieva et Sorina Soare, cette dimension symbolique a été particulièrement importante pour le processus de démocratisation dans les PECO. Les parlements y sont apparus comme les garants de la démocratie et des libertés individuelles (en tant que chambres constituantes) et comme des lieux de stabilisation des régimes, où les protestations pouvaient s'exprimer de manière pacifique, à un point tel que l'on a pu parler de « surparlementarisation ».

3. Le troisième élément à retenir est l'*efficacité intrinsèque* qui s'attache à la logique délibérative et à l'examen public des textes législatifs et budgétaires, des questions de société et de l'action gouvernementale. Même si l'on peut contester la réalité de cette délibération, et s'il y a loin des théories à la pratique, cette activité demeure un facteur de légitimation irremplaçable. Le parlement reste aux yeux des citoyens le lieu où une majorité élue s'exprime et valide une politique générale sous le contrôle de la minorité. C'est également un forum où la politique se donne à voir, quand bien même il ne s'agirait que d'une mise en scène, et où les débats de société trouvent un aboutissement, même s'ils naissent de plus en plus dans la société civile. En termes plus réalistes, le parlement offre un habillage institutionnel sans égal lorsqu'il s'agit de légitimer une décision, une politique ou un organe.

Il faut donc se défier d'un usage immodéré de la notion de « gouvernance » et des travers d'une lecture postmoderne du monde et du politique, dans laquelle les institutions nationales historiques n'auraient plus leur place. Les politiques très volontaristes qui ont été mises en place ces dernières années dans de nombreux pays européens, notamment à l'issue d'alternances politiques, de même que le refus de

certains gouvernements de complaire aux contraintes nées de l'intégration européenne, montrent qu'on ne peut conclure à l'impuissance des institutions nationales. On doit certes discuter de l'efficacité de telles politiques dans un contexte aussi contraignant ; on sait que l'action des gouvernements de l'UE est fortement encadrée par les règles communautaires et que leur politique européenne est de moins en moins déterminée par la défense de « préférences » ou de modèles nationaux, et qu'elle l'est plutôt par les configurations que prennent les coalitions nationales au sein du Conseil et par l'anticipation de celles-ci ²⁴. Toutefois, un nombre croissant d'institutions nationales cherche à s'extirper du « carcan » européen, ne serait-ce qu'à titre symbolique.

Le parlementarisme reste un modèle qui oriente spontanément les réflexions des constitutionnalistes lorsqu'il s'agit d'améliorer le fonctionnement d'un régime ou de doter un Etat d'un système politique démocratique. J.-M. De Waele *et al.* montrent que les responsables politiques des PECO se sont immédiatement tournés vers des arrangements institutionnels de type parlementaire. Frédéric Varone estime pour sa part que nombre de spécialistes du régime suisse verraient d'un bon œil sa « parlementarisation », afin notamment d'améliorer la lisibilité du système, la capacité d'imputation des politiques et, partant, de renforcer la chaîne de responsabilité.

4. Le quatrième facteur explicatif de la « survie » du parlementarisme est *l'implication croissante* des parlementaires dans l'exercice de leur mandat. Ce phénomène, très peu étudié par la science politique, semble jouer un rôle essentiel dans le redressement des parlements. En Belgique, Paul Magnette constate un regain d'activité des parlementaires au sein de leurs circonscriptions et partis respectifs, ainsi que de l'institution elle-même. Il passe par une meilleure implication dans les travaux parlementaires, mais aussi par une plus grande indépendance vis-à-vis des partis, notamment des partis de gouvernement. Dans sa contribution relative à la France, Isabelle Bourbaou-Guiziou cite l'exemple emblématique du vote de la loi sur la chasse qui, en 2000, a fait l'objet d'une contestation ouverte de la part de certains élus de la « majorité plurielle » de gauche d'alors, en raison de l'importance de cette pratique dans leurs circonscriptions. Le phénomène est également manifeste au Royaume-Uni, et se traduit par une liberté de vote croissante. Le fait que les clivages partisans historiques ne correspondent plus nécessairement aux enjeux actuels de la politique (qu'il s'agisse de l'intégration européenne ou de certaines questions de société) est un élément important. Si cette indépendance est moins marquée dans les parlements où la discipline de vote est forte, les députés y font preuve d'une autonomie croissante en matière de contrôle ²⁵.

Le regain d'indépendance des élus s'explique en partie par leur professionnalisation. Elle induit une soumission aux partis, les députés se préoccupant beaucoup de leur réélection, mais encourage parallèlement les élus à servir les intérêts de leur circonscription et de leur parti de manière visible. Elle s'accompagne donc d'une spécialisation qui leur permet de participer plus activement au travail parlementaire. Leur ambition est également de se faire remarquer afin de bénéficier d'une couverture médiatique, de s'élever dans la hiérarchie des partis et de l'assemblée et, en finalité, d'accéder ainsi à un poste ministériel.

Comme le montrent Peter Dorey et Olivier Costa au sujet, respectivement, de la Chambre des Communes et du Parlement européen, les parlementaires ont des

relations de plus en plus étroites avec les groupes d'intérêts. Analysées à l'échelle de l'institution, ces relations lui permettent de développer des argumentaires et propositions indépendamment des données fournies par l'exécutif. Peter Dorey mentionne la création de commissions de réflexion (*subject committees*) au sein de la Chambre des Communes, qui permettent aux membres qui partagent une préoccupation commune pour une politique ou un dossier d'en débattre, éventuellement avec des représentants d'intérêts. Un phénomène similaire existe au Parlement européen avec la multiplication des « intergroupes ». A un niveau plus individuel, les démarches des groupes d'intérêt visent surtout les rapporteurs ou des élus sollicités pour introduire des propositions de loi ou des amendements. Cette capacité d'initiative individuelle est très disparate ; particulièrement développée au Royaume-Uni ou en France, malgré la puissance des groupes politiques, elle est très restreinte en Allemagne. Le mode de scrutin, la culture politique et le droit parlementaire conditionnent étroitement ce degré de liberté. On constate toutefois des évolutions en la matière. En Italie, les députés sont de moins en moins dépendants des appareils des partis et se consacrent davantage à leurs circonscriptions : ils y sont plus présents et il importe désormais qu'ils se montrent bons gestionnaires et capables de nouer des relations avec des groupes d'intérêts extérieurs au système partisan.

5. Les perspectives d'adaptations des parlements à la nouvelle gouvernance

Le degré et les formes de mobilisation des parlements nationaux à l'égard de la nouvelle gouvernance sont variables, mais partout il existe une prise de conscience aiguë de ce défi. Les réflexions des parlementaires s'articulent autour de trois pistes principales, qui ont déjà suscité des initiatives concrètes dans certaines chambres.

1. La première est l'amélioration des *capacités de contrôle du parlement*, non plus vis-à-vis du gouvernement en tant que tel, mais de l'exécutif dans son ensemble, y compris les agences et autres autorités administratives indépendantes dont le nombre et le spectre d'activités s'accroissent partout en Europe. La complexité des politiques et des dossiers, qui incite les responsables de l'exécutif à en déléguer la mise en œuvre à de tels organes, rend particulièrement délicat l'exercice par les parlementaires de leur droit de contrôle. Deux solutions sont envisagées pour faire face à ces difficultés.

La première est le développement de la capacité des parlements à superviser les phases non gouvernementales de l'élaboration des politiques les plus importantes, et à contrôler les acteurs non publics qui y participent. Sans revenir à un système politique centralisé et hiérarchisé, il s'agit pour le parlement de veiller au caractère transparent, ouvert et équitable des processus décisionnels non parlementaires, et d'obtenir des acteurs concernés qu'ils se montrent responsables.

Une autre piste est la focalisation des parlements non pas sur le contenu des politiques sectorielles mais sur les conditions de leur élaboration et de leur mise en œuvre. Les élus, plutôt que de tenter, plus ou moins vainement, d'influer sur une multitude de processus décisionnels, sont appelés à se concentrer sur l'élaboration de normes destinées à encadrer ces pratiques afin de garantir un accès équitable de tous les acteurs concernés aux cercles de la décision et d'assurer le respect des objectifs d'équité, de transparence et de responsabilité. Ceci implique qu'ils renoncent au principe d'une compétence absolue de leur institution en matière législative et

acceptent de partager explicitement leur pouvoir normatif avec des acteurs non élus, dans une logique de subsidiarité. En contrepartie, ils peuvent espérer garder la maîtrise des décisions principales, définir à minima les conditions d'accès à ces procédures décisionnelles, et obtenir un droit de regard comparable à celui dont dispose l'exécutif. Dans le même esprit, les parlementaires pourraient améliorer leur capacité de contrôle en encadrant, au moyen d'une loi ou d'une réforme constitutionnelle, la place des experts et des scientifiques dans la société. Ils contribueraient à améliorer la légitimité du système politique en contraignant les acteurs privés de la gouvernance à rendre des comptes aux représentants élus des citoyens. A terme, les règles constitutionnelles pourraient prendre acte de la participation à la gouvernance des citoyens organisés, des représentants de la société civile et des experts, et en définir les conditions et les limites.

2. Parallèlement à ces efforts d'encadrement des nouvelles formes de gouvernance, la réflexion pointe la nécessité pour les parlements d'améliorer leurs *capacités d'expertise* et d'analyse. Face à un environnement et à des politiques de plus en plus complexes, la dimension cognitive du travail parlementaire devient centrale. La capacité des élus à proposer des textes de loi, à amender ceux du gouvernement, à contrôler son action et à débattre des questions de société est étroitement dépendante de leur accès à l'information et à l'expertise. A défaut de disposer de ressources propres en la matière, sur le modèle du Congrès américain, l'enjeu est d'accéder à une certaine pluralité d'informations et aux moyens de traiter les flux d'informations induits. Les parlements multiplient les initiatives visant à améliorer leurs contacts avec les experts, les destinataires des politiques, les représentants des groupes d'intérêts et, d'une manière générale, la société civile. Par ailleurs, divers organes ont été créés pour traiter les informations recueillies et effectuer des recherches et des évaluations au bénéfice des parlementaires. Les parlements de l'UE ont institué une structure destinée à favoriser les échanges et la circulation de connaissances et d'études, et à conduire des recherches spécifiques (*Common European Parliamentary Research Service*). Parmi celles-ci, la notion d'anticipation des risques – qu'ils soient technologiques ou liés aux conséquences de réformes institutionnelles ou politiques – occupe une place importante.

Une réflexion existe plus largement sur les moyens de remédier au « suivisme » des parlements et au décalage croissant entre son agenda et celui des organisations de la société civile. Les chambres tardent, en effet, à se saisir des débats de société et peinent à identifier les dossiers susceptibles de mobiliser l'opinion publique. Cette adaptation passe par une réforme des mécanismes de la délibération, pour l'heure trop dépendante de l'agenda législatif et peu propice à la « réactivité » des assemblées. Le développement de leurs capacités « cognitives » est également crucial pour faire face à la fragmentation des politiques et à la dispersion du pouvoir dans de multiples réseaux d'action publique. Les parlements tentent d'avoir une approche plus globale afin de lutter contre ces phénomènes et d'éviter les interférences et contradictions entre leurs différentes activités et décisions. Pour ce faire, ils sont amenés à se détourner de la voie législative – qui ne s'impose pas nécessairement et se montre souvent inapte à répondre aux défis posés par les transformations de la société – et à lui préférer celle de la délibération, de la réflexion et de la communication.

3. Une troisième voie s'offre aux parlementaires soucieux de combattre les effets des nouveaux modes de gouvernance : celle de l'amélioration de leurs *rapports avec la société civile*. Le caractère restreint de leurs contacts avec ses principales composantes affecte en effet la crédibilité des débats et activités des chambres, voire leur représentativité. On peut contester la légitimité de ces organisations à participer à la définition ou la mise en œuvre des normes, ou mettre en doute leur représentativité, mais la portée de ces critiques sera limitée si ces organisations se font l'écho des préoccupations des citoyens et exercent une réelle influence politique. Certains élus préconisent ainsi d'essayer de tirer parti de la crédibilité et de la puissance de ces groupes, en faisant des parlements des médiateurs entre les citoyens et les réseaux de politiques publiques. De fait, les parlements ont recours de manière croissante à l'organisation d'auditions publiques, de colloques et de commissions d'enquête, voire à la création d'organes *ad hoc* chargés de suivre des dossiers particuliers. Ils veillent également à mieux médiatiser leurs activités par l'amélioration des conditions de travail des journalistes, la diffusion de documents d'information au grand public, la mise en place de sites Internet, le financement de chaînes de télévision parlementaires, etc. Toutes ces initiatives visent à replacer le parlement au centre de l'espace public et à compenser les limites qui s'attachent désormais à l'invocation par les élus de leur mandat représentatif.

*
* *
*

Même si l'on peut distinguer des signes d'adaptation des parlements à leur nouvel environnement politique, et s'ils ont développé diverses stratégies pour regagner une partie du pouvoir perdu au profit des exécutifs, il serait heuristiquement contre-productif de parler de re-parlementarisation. On risquerait, par un excès de nominalisme, de laisser entendre que le cycle du déclin parlementaire toucherait à sa fin et que, par un hypothétique retour de balancier, s'ouvrirait un nouvel âge d'or du parlementarisme, pour peu que cette expression ait un sens. Le parlementarisme a en effet connu des transformations irréversibles qui modifient profondément sa logique et l'équilibre des pouvoirs qu'il induit. Des travaux récents proposent d'ailleurs de dépasser les typologies classiques par l'étude de la capacité des différents acteurs institutionnels (partis, gouvernements, parlements...) à modifier les règles législatives, sans préjuger de leurs pouvoirs respectifs. Tout le raisonnement est ordonnancé autour de l'idée que la production législative peut devenir l'élément central de l'étude d'un système politique. Partant de ce postulat, le concept de *veto player* devient le point d'entrée d'une approche unifiée et systématique des régimes politiques. Pour un régime donné, les *veto players* sont les acteurs individuels ou collectifs qui doivent s'entendre afin de changer les politiques ou, plus exactement, les *statu quo* législatifs en vigueur. Dans cette perspective – qui remet notamment en question le clivage historique entre régime parlementaire et régime présidentiel – la place des parlements est évaluée selon leur capacité à influencer réellement ou non sur les politiques et selon leur degré d'insertion dans la production législative. Une telle option, malgré ses limites, à l'avantage de dépasser les apories qui s'attachent aux approches « classiques » des régimes politiques ²⁶.

Dans le cadre de cet ouvrage, on s'en tiendra au constat d'un regain relatif des pouvoirs de contrôle et de délibération des assemblées parlementaires. Cette évolution a des sources variables selon les contextes nationaux, mais elle a dans tous les cas été favorisée par un certain pragmatisme des parlementaires. On entend qu'ils ont, à des degrés divers, admis que le pouvoir politique n'est pas forcément là où l'on croit, et renoncé à focaliser toute leur attention sur des questions symboliques. Il ressort des différents chapitres que les députés ont, en partie du moins, fait leur deuil de la grandeur passée de leur institution, et pris acte de l'évolution irréversible de leur environnement politique et des dangers qu'elle fait peser sur leur fonction. La participation du secteur privé à la définition de l'action publique, le rôle grandissant des entités infranationales, la contrainte que font peser les instances européennes et internationales sur les acteurs nationaux du gouvernement, sont autant d'éléments qui ont incité les parlements à rationaliser leurs pratiques.

Ce pragmatisme est toutefois occulté et contrarié par les exigences de la représentation. Il est ainsi plus manifeste chez les élus issus d'un scrutin de liste ou dont les activités sont peu médiatisées, et ne s'exprime pleinement que « *off the records* ». Les parlementaires ont toujours été les serviteurs de plusieurs maîtres et ont appris à adapter leur discours et pratiques à leur public ou interlocuteurs du moment. Dans le contexte actuel, cette labilité vire à la schizophrénie, les parlementaires étant tenus, d'une part, de se muer en techniciens et en experts au sein des commissions permanentes – afin de servir au mieux leurs intérêts, ceux de leur circonscription, de leur parti et de leur institution – et, d'autre part, d'être des « généralistes » de la politique, des leaders d'opinion et des médiateurs entre leurs électeurs et les autorités publiques.

Cet ouvrage se propose d'examiner l'ensemble de ces questions en trois temps.

En premier lieu, la question du parlementarisme est abordée de manière transversale, pour faire ressortir les convergences et spécificités nationales de sa pratique en Europe. A cette fin, Eric Kerrouche interroge l'évolution des rôles parlementaires sous l'angle comparatif ; Daniel-Louis Seiler souligne les tensions qui existent entre les lectures majoritaire et consociative du parlementarisme ; Olivier Rozenberg se penche sur l'incidence de l'intégration européenne sur les régimes parlementaires, et sur l'adaptation des assemblées à cette contrainte.

Dans une deuxième partie, on propose un tour d'horizon de la pratique parlementaire en Europe. Paul Magnette examine le cas belge, représentatif des démocraties de compromis. Peter Dorey dresse un état des lieux du parlementarisme dans son berceau britannique. Luca Verzichelli évalue la place du parlement dans le système politique italien au terme de dix ans d'évolutions et de réformes. Isabelle Bourbao-Guiziou se penche sur les spécificités du cas français. Armel Le Divellec montre comment l'exception allemande s'est muée en une sorte de norme. Enfin, Torbjörn Bergman envisage le cas spécifique de la Suède.

Dans une dernière partie, on s'interroge sur les implications du parlementarisme au-delà des régimes parlementaires. Frédéric Varone traite plus particulièrement du cas suisse, en faisant ressortir les contrastes et convergences du modèle directorial avec le parlementarisme. Olivier Costa évoque enfin la place du modèle parlementaire dans l'évolution de l'architecture institutionnelle de l'UE.

Notes

¹ J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978.

² J. BRYCE, *Modern democracies*, vol. II, Londres, Macmillan, 1921, p. 367.

³ Voir UNION INTERPARLEMENTAIRE, *L'évolution actuelle du régime représentatif*, Lausanne, Librairie Payot, 1928.

⁴ A. CHANDERNAGOR, *Un parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967 ; K.C. WHAERE, *Legislatures*, Londres, Oxford University Press, 1963.

⁵ G. LOEWENBERG (dir.), *Modern parliaments: change or decline ?*, Chicago, Aldine, 1971.

⁶ J. BLONDEL, *Comparative legislatures*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1973.

⁷ Par exemple, A. KORNBERG et L. MUSOLF, *Legislatures in Comparative Perspective*, Durham, New York, David Mc Kay Comp, 1973.

⁸ R. SISSON, « Comparative legislative institutionalization: a theoretical exploration », in A. KORNBERG et L. MUSOLF (éd.), *op. cit.*, p. 19 et s.

⁹ R. PACKENHAM, « Legislatures and political development », in A. KORNBERG et L. MUSOLF (éd.), *op. cit.*, p. 547 et s.

¹⁰ J. BLONDEL, *op. cit.*

¹¹ M. MEZEY, *Comparative legislatures*, Durham N.C., Duke University Press, 1979.

¹² C'est le cas de l'essentiel des ouvrages parus dans la collection *The Library of Legislative Studies* que dirige Ph. Norton. Voir également H. DÖRING (dir.), *Parliaments and majority rule in the Western Europe*, New York, St Martin's Press, 1995.

¹³ G.W. COPELAND, S.C. PETERSON (dir.), *Parliaments in modern world. Changing institutions*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.

¹⁴ I. Bourdao-Guiziuo rappelle ainsi dans son texte que pour la onzième législature française, 784 projets avaient été pris en compte pour 5 103 propositions.

¹⁵ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

¹⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Bruxelles, 25 juillet 2001, COM (2001) 428.

¹⁷ « The Diffusion of Democracy: Emerging Forms and Norms of Democratic Control in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 10(5), octobre 2003.

¹⁸ A. Maurer et W. Wessels insistent sur l'importance du processus d'eupéanisation (dans l'ouvrage *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001). A l'inverse, O. Rozenberg, dans le présent ouvrage, et M. Latek estiment qu'il est marginal (M. LATEK, *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du parlementarisme en Europe: le cas de la coopération interparlementaire*, thèse pour le doctorat de science politique, Université libre de Bruxelles, 2003).

¹⁹ *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, Green Paper prepared for the Conference of the European Speakers of Parliament, septembre 2000.

²⁰ Voir les commentaires que ce document suscita de la part des services de la Commission : Secrétariat Général, division de la gouvernance européenne, *Paper review on The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, Bruxelles, 9 novembre 2000, doc. As/ D(2000).

²¹ La Roumanie a néanmoins opté pour un régime semi-présidentiel à exécutif bicéphale s'apparentant au régime français.

²² Voir P. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, Paris, PUF, 2002.

²³ Voir T. BERGMAN, W.C. MÜLLER, K. STRØM (dir.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

²⁴ J.-M. EYMERI, « Définir « a position de la France » dans l'UE », in O. NAY et A. SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 149-175.

²⁵ M.L. MEZEY, « Parliaments in the New Europe », in J. HAYWARD et E.C. PAGE (dir.), *Governing the New Europe*, Cambridge, Polity Press, 1995, p. 196-223.

²⁶ G. TSEBELIS, *Veto Players, How Political Institutions Work*, New York, Russell Sage, 2001.

PREMIÈRE PARTIE

**Le parlementarisme en Europe :
approches transversales**

Appréhender le rôle des parlementaires : étude comparative des recherches menées et perspectives

Eric KERROUCHE

De nombreux auteurs ont montré que le phénomène de représentation était un élément central de la démocratie moderne ¹. Il est donc évident, comme le remarquent Best et Cotta ², que l'étude des membres du Parlement offre un point de vue stratégique pour la compréhension de la démocratie comme des processus par lesquels elle a pu s'établir, se développer, se consolider et évoluer. Les parlementaires, c'est-à-dire l'élément « représentatif » des régimes démocratiques, occupent une place particulière dans l'espace politique puisque, une fois élus, ils se situent à l'interface du processus d'échange entre société et sphère politique. En outre, et cette situation est particulièrement visible en France, l'élu national est fonctionnellement dans une double posture : localement il est perçu soit comme un relais potentiel vers les centres de décisions parisiens soit comme un ambassadeur de la politique du gouvernement, alors qu'à Paris il est envisagé comme un représentant d'intérêts locaux ³. Par ailleurs, la fonction initiale des parlementaires, le vote de la loi, revêt une importance toute particulière dans la plupart des régimes démocratiques, et tout spécialement dans le cas français longtemps marqué par l'idéalisation de l'acte législatif. Ainsi, le député, représentant du peuple, s'inscrit au cœur de nos institutions. La fonction de parlementaire est consubstantielle des mécanismes démocratiques. Il est dès lors compréhensible qu'elle soit marquée par les symboles qui les ont façonnés et leur donnent du sens ⁴.

En France, la grande majorité des auteurs s'accordent sur le fait que les pouvoirs des élus se sont considérablement renforcés et affirmés (notamment depuis la décentralisation pour les élus locaux) ⁵. Toutefois, dans le même temps, les analyses du rôle électif – tout particulièrement celui des élus nationaux – restent relativement générales et peu nombreuses surtout si on les compare à ce qui existe dans les autres démocraties occidentales. Bref, la vie à l'Assemblée serait un véritable « angle mort

de la science politique française » en raison à la fois de la faiblesse de l'intervention parlementaire en France et de l'ouverture de la science politique au raisonnement sociologique et son émancipation par rapport aux disciplines juridiques dans les années 1980-1990 ⁶.

De ce fait, très peu d'investigations sont menées pour connaître, de façon exhaustive, tel ou tel groupe particulier d'élus et si certains travaux nous renseignent, les informations disponibles sont relativement en retrait par rapport à celles accessibles dans d'autres pays : ainsi, une simple mise en parallèle des données qui existent sur les élus nationaux témoigne à la fois de la faiblesse des études menées en France comme du besoin d'actualisation. Cette carence semble tout à fait dommageable à un moment où les conditions d'exercice du mandat de parlementaire se modifient sensiblement, comme l'illustrent de nombreux facteurs conjoncturels. Ainsi, l'arrivée progressive de femmes à des postes de députés peut – même si cela reste à vérifier – aboutir à de nouvelles pratiques. Plus profondément, certaines réformes du Parlement (comme celle de 1995 portant notamment sur l'établissement de la session unique) traduisent une inflexion du rôle de l'Assemblée dont il convient d'essayer d'évaluer les conséquences. Enfin, de façon connexe, les débats autour du cumul des mandats peuvent, à terme, transformer le fonctionnement de notre système politique. Tout se passe donc comme si, après presque trente ans d'affaiblissement continu, l'Assemblée et ses locataires retrouvaient une place – même limitée et contingente – au sein de nos institutions sous l'effet conjugué de la décentralisation, qui donne un rôle déterminant aux élus, et de l'Europe dont les textes sont débattus en séance ⁷.

Enfin et surtout, de nouvelles recherches en science politique postulent que la production législative peut devenir l'élément d'étude central d'un système politique. Le concept de *veto player* devient le cœur d'une approche unifiée et systématique pour la comparaison des institutions politiques ⁸. La place des parlements est alors réévaluée en fonction de leur capacité à influencer réellement ou non sur les politiques mises en place. Une telle présentation, malgré ses limites, réévalue le rôle des parlements à l'aune de leur insertion *réelle* dans la production législative.

Dans ce nouveau contexte, une meilleure connaissance des députés est une nécessité impérieuse car elle permettra partiellement de déterminer dans quelle mesure on assiste à un changement en profondeur de notre système politique ou si, plus trivialement, il faut considérer ces transformations comme des épiphénomènes qui ne remettent pas en cause la représentation classique du déclin des Parlements.

L'objet du présent article est de comparer la littérature portant sur les parlementaires disponible en France et dans les pays anglo-saxons (essentiellement les Etats-Unis et la Grande-Bretagne) afin de montrer la façon dont ils sont étudiés mais aussi de dégager des pistes de réflexions sur les travaux qui restent à accomplir (en privilégiant le cas français). Afin de réaliser cette recension/comparaison, nous avons utilisé la littérature portant sur les individus élus au niveau national/fédéral dans l'une ou l'autre chambre (quand elle existe). Néanmoins, en raison de l'intrication des arènes politiques locales et nationales, du passage de l'une à l'autre dans la carrière, voire de l'occupation des deux niveaux par les mêmes individus (cumul), il a également été nécessaire de s'appuyer sur des recherches qui concernent les fonctions

électives en général, soit parce que celles-ci détaillaient des aspects particuliers de l'arène parlementaire, soit en raison de leur apport théorique.

Le sujet est traité en trois volets. En premier lieu, il compare la façon dont sont analysés l'accès à la fonction de député et les contraintes qui pèsent sur ce rôle quand il est acquis. En second lieu, cette mise en perspective conduit à définir plus précisément le concept « d'éligibilité », véritable outil de compréhension de la sélection *et* du rôle des élus nationaux. Enfin, la dernière partie de l'article se propose de tracer les pistes d'études qui restent encore à explorer.

1. Une appréhension différenciée du rôle des parlementaires

On sait depuis longtemps qu'il n'est pas suffisant d'étudier les échéances électorales qui ponctuent la vie démocratique pour comprendre les logiques d'accès à la représentation politique et l'exercice de celle-ci. Le rôle électif est caractérisé par sa complexité et sa « multidimensionnalité ». Une simple prise en considération du fonctionnement des systèmes politiques locaux et nationaux permet intuitivement de percevoir les différents niveaux d'exigences qui pèsent sur les élus. Dans les études concrètes qui ont été menées, deux voies ont été privilégiées par les spécialistes pour traiter cet aspect, en raison à la fois des systèmes étudiés et de l'existence de deux traditions de recherche différenciées.

Les politologues américains spécialistes du domaine parlementaire ont tendance à accentuer la distinction entre les systèmes parlementaires européens et le système présidentiel tel qu'il est pratiqué aux Etats-Unis ⁹. Pour esquisser une image rapide, les premiers seraient caractérisés par un exécutif et des partis politiques forts, des parlements complaisants, et, de ce fait, des gouvernements capables d'intervenir de façon cohérente et déterminante. Le système nord-américain, pour sa part, aurait pour caractéristiques des assemblées et un exécutif à peu près équivalents en termes de pouvoir, des partis politiques peu disciplinés, une situation d'impasse endémique entre les deux branches du gouvernement, et, par conséquent, un gouvernement faible incapable d'action décisive. Ces deux façons de concevoir les phénomènes parlementaires ont pour corollaire deux approches distinctes de recherche : celles menées sur le Congrès américain s'attacheraient essentiellement à comprendre les comportements des mandataires, alors que celles portant sur les systèmes parlementaires se focaliseraient avant tout sur le fait que leur attitude est dictée de façon prépondérante par la discipline de parti et, pour les élus de la majorité, par l'exécutif.

Si cette distinction est pertinente et permet, à bien des égards, de comprendre les différences dans les recherches menées, la disparité semble encore un peu plus prononcée quand on compare les études françaises et anglo-saxonnes sur le sujet. Si une part de la différence peut se comprendre en raison de la distinction analytique avancée plus haut, il est aussi nécessaire de tenir compte du fait que les deux traditions de recherche se différencient dans leur façon d'envisager les phénomènes politiques (notamment du point de vue méthodologique).

On peut brièvement illustrer cette perception différenciée aussi bien en ce qui concerne l'accès au mandat que l'exercice de celui-ci.

1. En premier lieu, s'agissant de l'accès au mandat, deux perspectives de recherche ont jusqu'ici été privilégiées : l'une insiste sur le poids des variables stratégiques, l'autre préfère s'interroger sur l'influence de variables structurelles.

- Dans les pays anglo-saxons, la plupart des travaux portant sur l'accès des candidats aux assemblées représentatives insistent sur le rôle des anticipations et des calculs dans les processus de sélection des prétendants. Ces travaux cherchent généralement, dans une perspective stratégique, à rendre compte des préférences, des motivations et des intentions d'action des candidats à l'élection, mais aussi à observer les objectifs poursuivis par les équipes dirigeantes des machines politiques qui participent à la désignation de ces mêmes candidats. Ce faisant, les études portent essentiellement leur attention sur les conditions de l'engagement individuel dans la compétition électorale, par exemple en s'attachant à l'âge des candidats ¹⁰, à leurs « motivations » ¹¹ ou au rôle joué par l'« ambition » dans l'accès à la représentation politique ¹². Elles s'intéressent également aux dispositifs de recrutement des élus politiques, et notamment aux effets produits par les choix stratégiques des responsables de parti sur la sélection des candidats à l'élection ¹³. Si ces études amènent un éclairage fécond sur les enjeux de pouvoir liés à la sélection politique, on peut regretter que certains autres éléments d'analyse – règles sociales, représentations, facteurs biographiques, etc. – qui permettraient une plus grande compréhension du comportement des candidats ou des organisations partisanes sont écartés. En outre, en raison de leur orientation méthodologique, elles ne s'attachent pratiquement pas à l'étude de la structure sociale et encore moins à la reproduction des inégalités sociales dans les processus de sélection politique.
- Ce sont ces aspects que la sociologie et la science politique françaises ont privilégiés. Les analyses montrent l'existence d'inégalités dans les formes du recrutement politique à travers l'étude des propriétés sociales, économiques ou culturelles qui semblent prédisposer certains individus, bien avant les élections, à s'engager dans la carrière politique (âge, sexe, origine sociale et familiale, statut professionnel, ressources économiques, itinéraire scolaire, etc.). S'appuyant sur des hypothèses formulées dès le début du siècle par des auteurs comme Max Weber, Roberto Michels ou Moisei Ostrogorski, plusieurs études menées sur le personnel politique ont ainsi entrepris de montrer que la probabilité d'exercer un pouvoir politique est d'autant plus forte que la position occupée dans la hiérarchie sociale est élevée ¹⁴. Dans ce cadre, la place faite aux variables structurelles est toujours importante, voire quasi exclusive. Dans cette perspective, la compétition électorale ne viendrait que confirmer un processus de sélection déterminé par l'économie des positions sociales, et un recrutement largement contrôlé par les cadres dirigeants des partis politiques. Des analyses portant sur les élus locaux ont montré plus particulièrement l'importance des phénomènes de cooptation ou d'hérédité électorale dans l'accès au pouvoir local ¹⁵. Ces approches rappellent que les mécanismes sélectifs qui jalonnent les chemins menant au pouvoir diffèrent sensiblement des théories de la représentation démocratique (notamment l'impartialité des dispositifs de désignation des représentants, et plus largement le principe d'égalité des citoyens devant l'accès aux positions de responsabilités

publiques). Cependant, en insistant sur le poids des déterminants sociaux, on en vient à minimiser certaines dimensions de l'accès à la représentation, comme la prise en compte des enjeux stratégiques liés à l'engagement des candidats dans la compétition politique, l'importance des dynamiques de lutte ouvertes par le système de l'élection, le rôle du citoyen (et des organisations qui le représentent) dans le processus démocratique.

2. La même différence observée dans la sélection des candidats se retrouve dans les travaux menés sur le rôle de l'homme politique une fois que celui-ci est élu.

- Les nombreuses études américaines qui portent sur l'activité des élus à la Chambre des représentants et au Sénat mettent en avant le rôle des structures, des règles institutionnelles, en montrant combien la possibilité d'exercice du rôle est contrainte et/ou orientée par elles ¹⁶. Il ne s'agit pas de s'interroger sur les déterminants structurels, mais bien de mettre en perspective les éléments « objectifs » qui permettent d'expliquer les situations et les choix : c'est par exemple la suggestion selon laquelle « le détenteur de mandat réagit essentiellement aux forces immédiates de son environnement politique plutôt qu'à des éléments qui se sont déroulés dans [son] passé éloigné » ¹⁷. Les critères retenus sont alors ceux de l'opportunité ¹⁸, du calcul de bilans coûts/avantages pour la réélection ¹⁹, ou encore du rôle de l'information ²⁰ ou du temps ²¹ sur les votes des membres du Congrès. Partant de cette conception assez « individualiste » du mandat, d'autres travaux portent sur l'analyse des liens entre les parlementaires et leur circonscription afin d'expliquer la part du *personal vote*, c'est-à-dire « la partie du soutien électoral du candidat issue de ses qualités personnelles, sa qualification ou ses activités » ²². De tels travaux ont leur intérêt puisqu'ils montrent, entre autres, le rôle des motivations individuelles. Il n'en demeure pas moins qu'ils sous-estiment souvent l'arrière-plan social.
- Les recherches françaises quant à elles s'emploient sur un mode plus général à dégager les caractéristiques de ce que certains nomment la « profession politique » ²³. Elles montrent également la transformation du statut de l'élu, devenu professionnel, en rupture avec la tradition française d'amateurisme ²⁴, ce qui a sonné le glas du concept de notable ²⁵. L'étude de ce changement se fait à travers l'analyse de l'ambivalence des rôles que les élus jouent ²⁶ ou par un examen des qualités nécessaires au « métier » ²⁷. Mais l'on insiste toujours sur les déterminants structurels au sein des rapports sociaux qui permettent d'expliquer les contraintes pesant sur le rôle ²⁸. Dans ce cas, les approches stratégiques sont négligées.

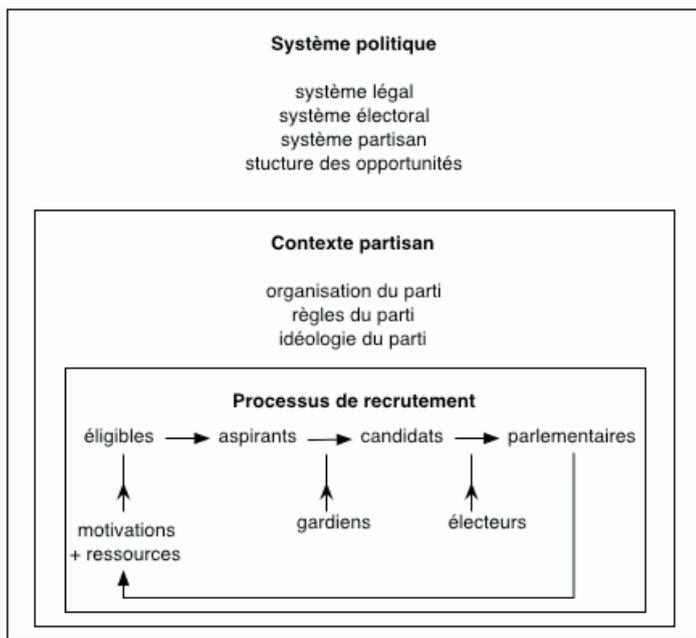
Cette dichotomie dans l'appréhension du rôle des parlementaires semble cependant contre-productive du point de vue de la recherche puisqu'elle amène dans un cas comme dans l'autre une focalisation sur *certain*s aspects du rôle ou des déterminants de celui-ci au détriment d'une compréhension plus large. En outre, comme l'ont montré de récentes études, des transformations structurelles mettent à mal la distinction entre système présidentiel et système parlementaires. On n'en prendra qu'un seul exemple : le renouveau du phénomène partisan aux Etats-Unis. Des recherches, qui concernent notamment la chambre des représentants, montrent que l'appartenance politique est

à nouveau un critère opérationnel pour expliquer le vote ²⁹. Là où les travaux de Krehbiel mettaient en lumière le fait que les partis étaient peu importants au regard des préférences individuelles ³⁰, Rohde montrait au contraire qu'ils conservaient malgré tout une importance conditionnelle ³¹. Cox et McCubbins ³², pour leur part, insistaient sur le pouvoir que les partis politiques pouvaient exercer par le biais de la définition des règles du jeu dans le processus législatif. Par la suite, Aldrich ^{32 bis} soulignait le fait que, d'un point de vue instrumental, les organisations partisans conservaient un rôle certain. Il insiste tout particulièrement sur le fait que les partis ont un rôle prédominant dans trois domaines : recherche du mandat, préparation de la décision législative, résolutions des problèmes d'action collective. Parallèlement d'autres travaux ont également remis en cause la vision « traditionnelle » (voir *supra*) des systèmes parlementaires en insistant sur le rôle pris par le Parlement dans certains secteurs et en mettant en lumière la montée des comportements et des stratégies individualistes au sein des assemblées européennes ³³.

La dichotomie qui semblait figée est donc en pleine évolution. Il semble donc utile d'opérer un contournement de la « binarité » qui existe dans les travaux entre sélection pour entrer dans le rôle et étude de celui-ci en recourant à une définition plus heuristique du concept « d'éligibilité ».

2. L'éligibilité : un concept outil

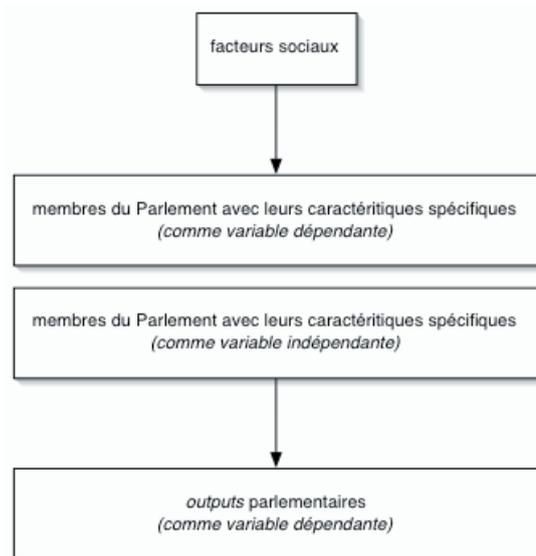
Figure 1



Quand il détaille la nécessité d'une étude des carrières législatives, John R. Hibbing ³⁴ circonscrit le travail à trois ambitions essentielles : compréhension des motivations d'un certain législateur ; d'une certaine assemblée d'un système sociopolitique donné ; possibilité de généralisation des enseignements entre les différents systèmes. Si ce programme ne manque pas d'envergure et reprend la plupart des étapes nécessaires, il demeure cependant trop descriptif. En fait, la plupart des analystes s'accordent sur la très grande difficulté à rendre compte de l'ensemble des dimensions du rôle parlementaire. Il est d'ailleurs aisé ici de jouer sur la polysémie du mot « dimension » puisque le rôle se déploie dans des arènes et des espaces qui ne sont pas forcément congruents (local/national) et dans des temporalités particulières, déterminées par des règles exogènes. Afin de surmonter ces difficultés, de nombreuses stratégies de recherches ont été mises en œuvre. Bien souvent, les études menées proposent une séparation entre l'examen de la sélection et l'exercice du mandat, ce qu'illustrent parfaitement deux recherches européennes.

S'agissant d'abord du recrutement des parlementaires, Norris et Lovenduski ³⁵ dans l'étude exhaustive qu'ils ont menée sur le cas anglais mettent l'accent sur la dichotomie offre/demande. Leur approche peut être synthétisée par la figure 1 – tirée de leur ouvrage de 1995 – qui détaille l'ensemble des facteurs du processus de recrutement politique.

Figure 2

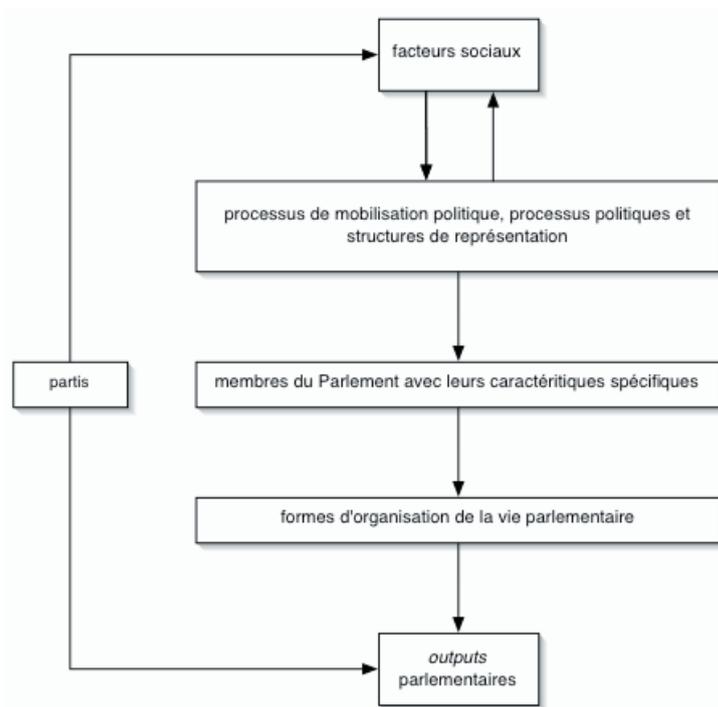


Best et Cotta pour leur part, en se plaçant dans la perspective d'une étude du processus de démocratisation des sociétés européennes, étudient le recrutement de parlementaires à la fois comme une variable dépendante et indépendante.

Comme une variable indépendante d'abord, ce qui les amène à distinguer, un peu comme Norris et Lovenduski, quatre éléments du processus de sélection : les concurrents (*contenders*), qui entrent en compétition pour des motifs aussi divers que le prestige, la rémunération, le pouvoir, les rétributions matérielles... ; les organes de sélection (*selectorates*), c'est-à-dire toutes les institutions (comme les partis politiques...) qui interviennent dans la sélection des candidats, le « consommateur final » (*end consumer*) des offres sur le marché du soutien électoral (et juge ultime du recrutement politique) ; enfin ce que les auteurs nomment « la structure formelle des opportunités », qui comprend toutes les règles du jeu qui ont un impact quelconque sur les trois éléments précités.

Le recrutement est ensuite considéré comme une variable indépendante. Les deux auteurs cherchent ainsi à mettre en relation l'origine socioculturelle des

Figure 3



parlementaires avec certaines caractéristiques systémiques comme l'intégration, la stabilité ou la performance des institutions de démocratie parlementaire mais aussi avec la production législative et les politiques publiques mises en œuvre.

Cette réflexion peut être synthétisée dans les deux schémas suivants, l'un qui constitue une figuration simple (figure 2), l'autre qui détaille le raisonnement des auteurs (figure 3).

L'intérêt de ces études est indéniable et les résultats obtenus sont tout à fait importants dans le cadre du processus d'accumulation des connaissances en la matière. Toutefois, si l'on s'intéresse aux parlementaires, il est peut-être souhaitable d'inscrire les recherches qui portent sur cette population au cœur d'une réflexion sociologique globale sur le système démocratique. Il nous semble que l'on peut trouver un trait d'union entre la sélection des candidats et l'activité de parlementaire. En effet, il existe une règle générale qui s'applique à tous les systèmes démocratiques : quoi qu'il arrive, l'accès à un mandat politique suppose le nécessaire passage par l'élection de l'individu qui brigue ce rôle ³⁶. On peut donc partir de la nécessité de cette onction fondamentale pour comprendre et mettre en perspective le travail des élus. Le devoir d'un candidat, placé dans un certain environnement institutionnel, est de répondre à certaines attentes sociales pour pouvoir être élu ³⁷. En outre, si tel est le cas, à lui de ne pas les décevoir, sous peine de perdre le statut acquis. C'est cette situation particulière que l'on peut ranger derrière le terme d'« éligibilité ». Entendu dans un sens large, il s'agit d'un moyen pour analyser à la fois les processus de sélection des hommes politiques tout en étant un facteur d'explication, non exclusif, mais réel d'une partie des contraintes qui pèsent sur leurs pratiques. Tel qu'elle est généralement entendue (par exemple chez Abélès ³⁸), l'éligibilité désigne à la fois des propriétés sociales particulières dont sont dotées certaines personnes, mais aussi une certaine inscription au sein d'un territoire : « J'entends par éligibles les individus en qui les membres d'une société locale peuvent se reconnaître des représentants légitimes, et cela ne tient pas uniquement aux qualités et compétences attribuées à ceux-ci. Le processus de reconnaissance porte (...) sur l'affiliation réelle ou présumée de ces individus à l'un ou l'autre des réseaux qui trament la vie politique locale. J'évoque à dessein l'affiliation présumée, car le réseau n'est nullement une réalité figée (...) ».

Dans cette définition, l'auteur isole les prérequis qui permettent à un individu d'être éligible : des éléments relatifs à la biographie, un processus de reconnaissance de sa légitimité par ses concitoyens, l'inscription dans un tissu social mouvant : le réseau. Les critères décrits ressemblent d'ailleurs à ceux que le sens commun utilise pour identifier le notable. Cette définition est utile car elle indique que les individus éligibles sont marqués par des qualités individuelles et sociales spécifiques. Toutefois, cette définition, pour commode qu'elle soit, n'est pas assez généralisable. D'une part, l'analyse de l'auteur se penche de façon prépondérante sur l'échelon local ; d'autre part, l'accent mis sur les réseaux d'interconnaissance en vient à dissoudre des éléments déterminants de l'univers politique : système partisan, relations de pouvoirs au sein de celui-ci ou encore règles juridiques qui interfèrent directement avec la capacité – ou non – à être éligible. Or, on le sait, de nombreux textes législatifs ou réglementaires ont en effet un impact non négligeable sur les parcours individuels, qu'il s'agisse de la définition des incompatibilités, des règles qui régissent le scrutin voire des conditions

pratiques d'exercice du rôle électif (par exemple, en France, les règles portant sur le cumul des mandats).

Pour rendre compte de ce qu'est la condition d'éligible, il convient de définir la notion de façon plus extensive. Même si elle est (aussi) un rapport au territoire, à l'histoire de celui-ci, ces seuls registres ne sont pas suffisants. *Dans un sens plus large, on retiendra que l'éligibilité, dans une configuration politique donnée, se présente comme une addition de facteurs sociaux et structurels amenant et permettant à un individu de conquérir – et de garder – un mandat dans le cadre de la compétition démocratique.*

Les différents facteurs évoqués dans cette définition relèvent essentiellement de trois ordres de phénomènes largement enchevêtrés qui permettent d'inscrire l'éligibilité au cœur d'une réflexion sur le système démocratique tout en contournant certaines des apories mises en perspective plus haut : d'une part, les représentations (des candidats, des électeurs et des membres des partis politiques) ; d'autre part, les variables structurelles qui marquent l'individu ³⁹ et enfin les règles de la compétition politique telles qu'elles sont définies par le système partisan, les affrontements politiques, les modalités juridiques d'encadrement des scrutins et d'organisation de la vie politique.

1. Les représentations ⁴⁰ car il n'est pas possible d'écarter l'aspect psychoaffectif qui existe dans le fonctionnement d'un régime politique ⁴¹, notamment le système démocratique ⁴². On sait que la perception de la réalité est conditionnée par des variables culturelles ⁴³, ces variables ont d'ailleurs des conséquences dans la perception du jeu politique par les électeurs ⁴⁴ comme par les candidats ⁴⁵. Ce type de perception joue également dans le processus de sélection des prétendants potentiels par les organisations partisans ; c'est ce que Norris et Lovenduski ⁴⁶ nomment préjudice direct ou indirect (*direct and indirect prejudice*). Dans le premier cas, certains individus sont jugés positivement ou négativement sur la base de qualités perçues comme caractéristiques de leur groupe d'appartenance ; dans le second, ce sont les membres du parti qui favorisent telle ou telle catégorie de candidats.
2. Les variables structurelles qui recouvrent, les variables biographiques (en raison des « capacités propres » ⁴⁷ de chacun, mais également de la socialisation professionnelle qui peut intervenir) et les variables socio-économiques ⁴⁸. On sait en effet que, selon l'activité professionnelle, les probabilités d'être élu sont inégalement réparties. C'est ce que suggérait Jacob ⁴⁹ en utilisant le concept d'« occupations intermédiaires » : les carrières parlementaires sont favorisées par les emplois qui combinent flexibilité dans le temps, périodes de vacances importantes, possibilités d'interruptions de la carrière, indépendance professionnelle, sécurité financière, réseaux publics, statut social, expérience politique et compétence technique utiles dans la vie politique. D'autres facteurs sont aussi à prendre en compte comme les aspects géographiques ⁵⁰ ou les variables sexuelles (puisque certaines études américaines tentent de montrer l'influence du genre sur les choix législatifs) ⁵¹.
3. Les facteurs que l'on range sous le terme générique d'« institutionnels » qui sont essentiels pour expliquer l'accès au rôle. Il peut s'agir du mode de scrutin qui

exerce un poids non négligeable sur la désignation des candidatures ⁵², du jeu politique local ⁵³ voire de l'interférence des logiques nationales et locales (avec l'exemple du parachutage ⁵⁴). Ces règles sont essentielles au point de pouvoir transformer complètement l'économie d'un système politique. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, il est clair qu'aux Etats-Unis la naissance de la carrière politique résulte de la conjonction de trois facteurs institutionnels à la fin du XIX^e siècle : la polarisation locale de l'électorat engendrée par le « système de 1896 » qui permettait de « garantir » certains sièges – et donc d'assurer des carrières plus longues – la transformation des pratiques électorales (scrutin, réformes de l'inscription, généralisation des primaires), et enfin les changements structurels qui s'imposèrent à la Chambre des représentants.

L'éligibilité est donc un moyen de mettre en valeur – voire de mesurer – l'importance respective des trois dimensions qui viennent d'être évoquées.

Mais il va sans dire que dans les démocraties occidentales, la recevabilité d'un candidat est surtout conditionnée par le rôle des institutions partisans et singulièrement par la manière dont l'investiture se déroule – ou non – au sein du parti concerné ⁵⁵, ainsi que par les règles – pragmatiques et/ou formelles – qui conditionnent la recevabilité d'un prétendant au sein de sa formation ⁵⁶. Il peut aussi s'agir de règles qui s'imposent aux organisations politiques, mais qu'elles utilisent à leur profit dans les mécanismes de sélection des concurrents (comme cela peut être le cas en France de la parité qui entraîne la « réservation » de certains sièges ⁵⁷).

Les pratiques et la situation du candidat dépendent de ces trois niveaux d'exigences qui peuvent parfois être contradictoires. Cela signifie aussi, du point de vue méthodologique, que ces trois dimensions, qui ne peuvent certes être prises en compte de façon exhaustive, doivent cependant intervenir dans les études portant sur les parlementaires.

A première vue, le fait d'être « éligible » puis d'avoir été élu, même si cela constitue un point d'inflexion considérable de la biographie, semble être un phénomène ponctuel. Il n'en est rien : en effet, sans trop utiliser la métaphore économique d'un capital qu'il conviendrait d'entretenir, il est cependant vrai que, pour l'individu élu, « l'éligibilité sanctionnée » dont il dispose est en quelque sorte un crédit dont il bénéficie et qui doit être conservé et soigné. On sait d'ailleurs que ce statut le préserve en général par rapport à ses concurrents potentiels ou, plus exactement, que la situation de « sortant » est – dans la plupart des circonstances – un avantage non négligeable sans qu'il soit cependant définitif. Il faut donc distinguer une éligibilité originelle et une éligibilité d'entretien. En effet, d'une certaine façon, l'éligibilité ne constitue qu'un processus de filtrage qui conditionne l'accès à un autre niveau de l'arène politique, d'où la distinction opérée entre « amateurs » et « professionnels » au sein de la population des candidats par Schlesinger ⁵⁸. Si, à la suite de Van Gennep ⁵⁹, on considère l'élection comme un rite de passage qui transforme l'individu, il faut s'attacher à ce changement de statut qui devient lui-même explicatif des comportements ultérieurs. En d'autres termes, et comme pour d'autres groupes ⁶⁰, il est nécessaire de tenir compte de la socialisation secondaire (« professionnelle ») que les élus expérimentent à travers leur nouvelle fonction ⁶¹. Cette socialisation, qui s'exprime d'ailleurs parfois avant que le rôle soit exercé ⁶², est à la fois le fait des attitudes, des pratiques et des comportements

intégrés pendant la phase de sélection comme des nouvelles conditions résultant de la fonction, ce qui suppose la prise en compte d'autres facteurs contraignants, comme la nécessité de nouveaux apprentissages. Dans le cas des parlementaires, cela signifie qu'il faut étudier à la fois les conditions d'éligibilité dans le processus de sélection, mais également l'entretien de l'éligibilité puisque, en général, le parlementaire élu ne joue plus uniquement dans une seule, mais dans deux arènes simultanément. Une telle prise en compte est d'autant plus indispensable que certaines études ont démontré que l'attitude et l'opinion des parlementaires sur certains sujets diffèrent sensiblement de celles de leurs électeurs notamment en raison de la socialisation qui se déroule au sein de l'enceinte législative ⁶³. L'articulation opérée par l' élu national entre ces deux cadres d'exigences qui s'imposent à lui (certes avec des temporalités différentes) apparaît comme l'un des facteurs explicatifs essentiels de son rôle. S'intéresser à l'entretien de l'éligibilité, c'est mettre à nouveau l'accent sur la dualité intrinsèque du rôle du parlementaire qui doit souvent articuler des exigences contradictoires en raison du jeu à deux niveaux local/national dont participe, la plupart du temps, tout mandat national ⁶⁴. Or Elias a bien illustré la difficulté à maîtriser deux arènes superposées en raison de la complexité des configurations possibles ⁶⁵. Méthodologiquement toutefois, il est difficile de mettre en lumière l'entretien de l'éligibilité. En effet, cette dimension n'est pas isolable en soi et une grande partie des activités des élus participe de fait de cette logique.

C'est donc à travers cette trame d'exigences opposées et/ou complémentaires que l'on peut comprendre le rôle d' élu. Une telle approche en vient à compléter utilement les explications qui ont été données en terme de « métier » et de « professionnalisation » en les prolongeant de façon concrète par une mise en perspective des facteurs à l'œuvre dans les deux cas. Malgré tout, il faut préciser qu'une telle présentation n'a pas pour but une explication exhaustive ou totalisante de tous les aspects du rôle étudié. L'éligibilité, la nécessité de l'entretenir, est, à travers les dimensions définies plus haut, un moyen d'identifier les faisceaux de contrainte induits par le rôle d' élu, et donc de procurer une image plus riche de ce dernier. Pour résumer, on peut dire que le concept d'éligibilité paraît disposer de deux avantages : d'une part, il se présente comme un outil utile permettant de mieux saisir les rôles parlementaires en tenant compte de leur inscription au sein des mécanismes démocratiques ; d'autre part, il peut être considéré comme une passerelle qui établit le lien entre la période de « sélection » et l'activité en tant que telle. L'étude de l'éligibilité n'est cependant pas dissociable de travaux complémentaires qui doivent permettre notamment de mieux analyser le rôle des parlementaires au sein des Assemblées. Or, en France, l'ensemble de ce travail d'investigation fait défaut. Par ailleurs, même dans les pays connus pour le nombre et la qualité des enquêtes menées, certains domaines sont privilégiés et laissent subsister des zones d'ombre. Il faut donc envisager les perspectives et les pistes de recherches qui se dessinent encore pour compléter notre connaissance des parlementaires.

Les méthodes et concepts qui viennent d'être décrits sont autant d'éléments pour tenter d'appréhender le rôle des parlementaires. Il faut maintenant essayer de tracer quelques perspectives de recherches afin de mettre l'accent sur certains aspects de la recherche qu'il faut encourager afin d'aboutir à une connaissance plus complète de la population des élus nationaux.

Disposer d'une base de connaissance comparable

Comme cela a déjà été souligné, il existe en France un réel déficit de travaux et d'enquêtes menées sur le Parlement. Si certains ont pu affirmer que la chambre des représentants et le Sénat étaient sans doute les institutions les mieux connues au monde en raison du champ, mais aussi de la minutie, des travaux dont elles font l'objet, alors on peut dire que les deux chambres françaises demeurent largement inconnues des politologues. Une grande partie des réflexions menées provient des constitutionnalistes puisque les politologues ont – presque – déserté cet objet ⁶⁶. Un renouvellement des investigations sur les parlementaires et – singulièrement – les députés s'avère une nécessité. Les études qui ont été menées en France sur ce sujet sont soit partielles ⁶⁷, soit relativement anciennes ⁶⁸ et nécessitent une actualisation. Un travail récent comme celui d'Acquaviva ⁶⁹ reste fortement en retrait des études internationales en la matière. En fait, comme l'indique Werner Patzelt ^{69bis}, on en sait beaucoup plus en France sur les élites politiques en général que sur les parlementaires en particulier. Il est d'ailleurs assez significatif d'étudier la bibliographie de cet article : la plupart des références exploitées sont allemandes ou anglaises, alors que très peu proviennent d'Espagne, d'Italie ou de France. Notre pays se distingue nettement du travail de fond impressionnant qui a pu être mené en Allemagne ou encore au Royaume-Uni et en Irlande (il est nécessaire de signaler à nouveau le travail de Norris et de Lovenduski de 1995 qui analyse toutes les dimensions du recrutement des parlementaires en Grande-Bretagne et se présente, à bien des égards, comme une référence incontournable). La plupart du temps, les travaux européens sont encore dominés par l'utilisation de matériau « de seconde main », les entretiens et questionnaires sont fort peu utilisés. Cela signifie qu'il faut recourir à des enquêtes d'envergure pouvant être appliquées – au moins partiellement – à plusieurs pays. Même si de telles pratiques ne sont possibles que sur des thèmes ciblés en raison des différences institutionnelles nationales, il n'en demeure pas moins que cela aurait l'avantage de permettre la comparaison sur un ensemble de données standardisées. A cet égard, le travail de Best et Cotta est un bon exemple de ce qui est réalisable. Par ailleurs, le retour aux entretiens et questionnaires permettrait de combler un déficit chronique des études européennes sur des thèmes comme l'ambition ou la motivation qui, s'ils sont très fréquemment étudiés aux Etats-Unis, ne le sont que très peu en Europe alors même que se dessinent des tendances « individualistes » dans certains Parlements du vieux continent (voir *supra*). Par ailleurs, du strict point de vue méthodologique, le recours au questionnaire est un bon moyen de mettre en lumière les éventuels processus de socialisation qui se déroulent au sein de l'Assemblée, comme cela a déjà été fait pour d'autres populations ⁷⁰.

Travailler sur l'ensemble de la carrière

Certaines études apportent de nombreux détails sur le processus de sélection des élus par l'étude des différents groupes qui interviennent lors de celui-ci, qu'il s'agisse de ceux qui sont sélectionnés (ou pourraient l'être) comme de ceux qui opèrent cette sélection. Si un tel travail reste à faire en France pour les élus nationaux, c'est surtout l'extension du champ des études qui doit être envisagée. En effet, si on dispose ponctuellement de travaux de type monographique sur des parcours individuels ⁷¹,

les informations générales sur les motifs de l'entrée en politique, le déroulement de la carrière, les moments d'éclipse de celle-ci, son arrêt, voire sur une éventuelle trajectoire postparlementaire ne sont pas disponibles. C'est dans ce contexte qu'une interrogation en termes « d'entretien » de l'éligibilité peut prendre tout son sens. Plus largement toutefois, il convient également de s'intéresser à ce que Patzelt nomme « la structure des opportunités »^{71 bis}, c'est-à-dire qu'il faut s'interroger sur l'inscription sociale de la carrière politique en se demandant, par exemple, quel est l'attrait de celle-ci par rapport à d'autres possibilités de carrières de direction, ou encore en étudiant le rôle que certains facteurs sociaux objectifs (rémunération) ou subjectifs (prestige) jouent dans le fait de choisir une trajectoire politique.

Prendre en compte les règles et les contraintes institutionnelles

Comme on l'a indiqué plus haut, le député est à l'interface du jeu local et du jeu politique national (qui se déroule notamment – mais pas exclusivement – dans l'arène parlementaire) sans d'ailleurs que l'on puisse tracer de réelles frontières entre les deux niveaux tant leur interpénétration est forte. Cette situation implique une gestion de rôle plus délicate et une difficile mise en congruence des deux niveaux d'exercice où les règles et comportements diffèrent sensiblement. Toutefois, il est évident que le poids des contraintes institutionnelles se renforce nettement dans le cadre de l'arène parisienne. C'est vrai, par exemple, dans la lutte pour les postes au sein des commissions (avec, par exemple, une nette tendance à l'éviction des nouveaux députés au profit de ceux ayant déjà une expérience) : on peut d'ailleurs se demander si on ne retrouve pas, de manière plus informelle, la notion de *seniority rule*, telle qu'elle existe aux États-Unis⁷². De la même façon, la structuration des rapports avec et au sein du groupe parlementaire dépend largement de la « surface politique » de l'individu concerné comme de ses capacités intrinsèques. Cette tendance est renforcée par le poids que font peser les règles de fonctionnement interne de l'Assemblée : conditions de vote, organisation des commissions, discipline partisane, rapports entre l'Assemblée nationale et le Sénat, mais aussi bien entendu soutien ou opposition au gouvernement⁷³. Autant de thèmes qui méritent des travaux plus fournis.

Prendre en compte les contraintes institutionnelles est un élément déterminant qui doit amener de nouvelles considérations sur le rôle du député à travers l'examen des limites de sa capacité d'action. Or ce champ d'étude est très peu en vogue parmi les politologues français au point qu'il est parfois investi par des politologues anglo-saxons comme John Huber⁷⁴. La plupart du temps, les réticences proviennent d'une incompréhension, voire d'un refus des études anglo-saxonnes en la matière. Sans revenir sur l'éternel débat à propos de la méthodologie d'une certaine science politique américaine, nous aurions cependant tort, en nous coupant complètement de cette tradition de recherche, de ne même pas envisager ou de dédaigner le corpus de connaissance dégagé⁷⁵. Or, il est très net que les règles formelles ont une influence réelle à la fois sur le comportement comme sur les latitudes des députés, en France comme dans les autres pays européens. Cela veut dire concrètement qu'une série de travaux ont montré que certains « choix » politiques ont pour origine de l'organisation des systèmes de commissions et des règles régissant la procédure d'amendement⁷⁶. Si le travail fondateur est celui de Shepsle, il a connu de nombreux développements

qui ont été repris par Cox ⁷⁷. Le problème essentiel est de déterminer dans quelle mesure l'Assemblée concernée dispose – ou non – de la capacité à changer les règles internes qui la régissent. Derrière cette première question s'en dissimule une autre : quelle est la réelle marge d'action des parlementaires en la matière ? La plupart du temps, les élus n'ont que peu ou pas de contrôle dans ce domaine : les règles peuvent être de nature constitutionnelles, tels les articles 40 et 41 en France s'agissant des amendements qui augmentent les dépenses ou baissent les recettes, dépendre du gouvernement, de la règle majoritaire ou encore demander trop d'efforts pour être modifiées. Les règles ont donc souvent un effet non négligeable sur le processus législatif, même s'il est difficilement ou incomplètement appréhendé par les acteurs. En outre, ces prescriptions institutionnelles marquent la manière d'être des élus. Le comportement des parlementaires peut être affecté de deux façons, soit que celui qui règle l'agenda est à même de contrôler les votes, soit que l'on puisse retrouver des phénomènes de rétributions symboliques et/ou matériels.

En ce qui concerne la maîtrise des votes, trois situations peuvent être distinguées selon les préférences de la majorité, les préférences du député et celle de son groupe. Si, par exemple, les parlementaires sont réticents devant une mesure, celle-ci peut être jointe à d'autres plus populaires dans un même texte (textes omnibus prévus dans beaucoup de systèmes. Le gouvernement peut encore choisir des mesures autoritaires du type « tout ou rien » comme en France le 44-3 et le 49-3. Un autre exemple de contrôle des votes individuels est la mesure mise en place par le chancelier allemand W. Brandt qui demandait aux siens de rester sur leur siège pendant les votes de confiance. De la même façon, le contrôle de l'agenda législatif est une arme redoutable, et, malgré la réforme de 1995, le gouvernement est toujours largement prédominant en France.

Quant aux rétributions éventuelles, elles peuvent avoir un rôle non négligeable, surtout dans des situations particulières comme celle du Sénat américain qui permet aux représentants des Etats les plus petits de négocier leur ralliement contre des contreparties locales ⁷⁸. Les mêmes types de phénomènes pourraient être mis en lumière en France, par exemple autour de la distribution de la réserve parlementaire, notamment en cas de majorité relative (gouvernement Rocard) ou incertaine (gouvernement Barre).

Enfin, plus largement, il convient de s'intéresser à toutes les modifications institutionnelles et de s'interroger sur la façon dont ils touchent les carrières des députés. Les changements peuvent être plus ou moins brutaux (et plus ou moins désirés). Mais des réformes comme celles de la parité transforment les conditions locales de l'éligibilité tout comme le cumul des mandats affecte la gestion des carrières (Powell a ainsi mis en perspective les effets de l'imposition de limites temporelles de cumul ⁷⁹) alors que d'autres en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis ont montré les effets historiques longs des transformations des règles institutionnelles sur les carrières politiques. Brady, Buckley et Rivers mettent ainsi en perspective la polarisation régionale issue du « système de 1896 » ⁸⁰.

Pour conclure brièvement, il est clair que le travail à mener sur les parlementaires est considérable, notamment en France. La réutilisation de certaines méthodes (entretiens systématiques, questionnaires) mariées à d'éventuelles adaptations de

modèles dérivés de la situation américaine est toutefois à même, pour peu que l'on veuille bien s'y attarder, de redonner une nouvelle vigueur à l'étude de ce champ quasiment déserté. Par ailleurs, l'utilisation d'un concept outil comme celui de l'éligibilité peut également faire progresser nos connaissances. Il faut préciser cependant que, dans le sens que nous lui donnons, le terme d'éligibilité n'est pas un concept fourre-tout qui doit permettre à chacun de se faire plaisir selon ses affinités et la nature de ses recherches. Il est plutôt un analyseur, une clef d'entrée qui doit obliger à une succession d'approches et d'enquêtes qui, en s'enchaînant, doivent permettre une mise en perspective globale de la fonction de député en France bien sûr, mais également ailleurs en Europe. C'est en soulignant les multiples faisceaux de contraintes endogènes ou exogènes qui pèsent sur les parlementaires que nous pourrions sortir d'une image encore trop impressionniste pour arriver à une mise en perspective, sinon exhaustive du moins plus complète, de la fonction de *représentant*.

Notes

¹ G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers, 1987.

² H. BEST et M. COTTA, *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000 – Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

³ P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

⁴ A. GARRIGOU, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

⁵ J. P. BALLIGAND et D. MACQUART, *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1991 ; M. CROZIER, S. TROSA (dir.), *La décentralisation. Réforme de l'Etat*, Paris, Editions Pouvoirs Locaux, 1993 ; Y. MÉNY, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, 60, 1992.

⁶ O. NAY, « La vie à l'assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, 2003.

⁷ L'article de I. BOURBAO-GUIZOU dans le présent ouvrage montre cependant qu'il convient de ne pas céder à une vision enchantée du retour de l'Assemblée en France.

⁸ G. TSEBELIS, *Veto Players, How Political Institutions Work*, New York, Russell Sage, 2001. Dans un régime donné, les *veto players* sont les acteurs individuels ou collectifs qui doivent s'accorder pour changer les politiques, ou, plus exactement les *statu quo* législatifs en vigueur.

⁹ M. L. MEZEY, « Legislatures : Individual Purpose and Institutional Performance », in *Political Science : the State of the Discipline II*, Washington, Ed. Ada W. Finifter, 1993.

¹⁰ J. A. SCHLESINGER et M. SCHLESINGER, « Aging and the Opportunities for Elective Office », in J. G. MARCH (ed.), *Aging : Social Change*, New York, Academic Press, 1981.

¹¹ J. L. PAYNE *et al.*, *The Motivations of Politicians*, Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1984.

¹² J. A. SCHLESINGER, *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally and Co, 1966 ; M. L. MEZEY « Ambition Theory and the Office of Congressmen », *Journal of Politics*, 32, 1970 ; G. S. BLACK, « A Theory of Professionalization in Politics », *American Political Science Review*, 64, 1970 ; G. S. BLACK, « A Theory of Political Ambition : Career Choices and the Role of Structural Incentives », *American Political Science Review*, 66, 1972 ; M. D. LEVINE et M. S. HYDE, « Incumbency and the Theory of Political Ambitions. A Rational Choice Model », *Journal of Politics*, 39, 1977 ; G. IRWIN, I. BUDGE, D. FARLIE, « Social Backgrounds vs Motivational Determinants of Legislative Careers in the Netherlands », *Legislative Studies Quarterly*, 4, 1979 ; J. R. HIBBING, « Ambition in the House. Behavioral Consequences of Higher Office Goals among US Representatives », *American Political Science Review*, 30, 1986 ; P. SQUIRE, « Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures », *Legislative Studies Quarterly*, 50, 1988 ; L. L. FOWLER, R. D. McCLURE, *Political Ambition. Who Decides to run for Congress*, New Haven, Yale University Press, 1989 ; A. EHRENHALT, *The United States of Ambition. Politicians, Power and the Pursuit of Office*, New York, Random House, 1991.

¹³ J. W. KINGDOM, *Candidates for Office : Beliefs and Strategies*, New York, Random House, 1968 ; Th. E. MANN, R. E. WOLFINGER, « Candidates and Parties in Congressional Elections », *American Political Science Review*, 74, 1980 ; W. T. BIANCO, « Strategic Decisions on Candidacy in US Congressional Districts », *Legislative Studies Quarterly*, 9, 1984 ; L. D. EPSTEIN, *Political Parties in the American Mold*, Madison, University of Wisconsin Press, 1986 ; P. S. HERRNSON, « Do Parties Make a Difference ? The Role of Party Organizations in Congressional Elections », *Journal of Politics*, 48, 1986 ; P. S. HERRNSON, *Party Campaigning in the 1980's*, Cambridge, Harvard University Press, 1988 ; P. S. HERRNSON, « Reemergent National Party Organizations », in L. S. MAISEL (éd.), *The Party Respond : Changes in the American Party System*, Boulder, Westview Press, 1990 ; T. A. KAZEE, M. C. THORNBERRY, « Where's the Party ? Congressional Candidate Recruitment and American Party Organizations », *Western Political Quarterly*, 43, 1990 ; S. L. MAISEL (éd.), *Political Parties and Elections in the United States : An Encyclopedia*, New York, Garland Publishing, 1991.

¹⁴ D. GAXIE, *Le cens caché*, Paris, Seuil, 1978 ; P. BIRNBAUM, *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, PUF, 1985 ; P. BOURDIEU, « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981 ; B. PUDAL, *Prendre parti*, Paris, PFNSP, 1989 ; P. AVRIL *et al.*, *Le personnel politique français (1870-1988)*, Paris, PUF, 1989 ; M. DOGAN, « La classe politique française : composition et professionnalisation », *Encyclopedia Universalis*, Paris, Universalis, 1994.

¹⁵ J. LAGROYE, G. LORD, L. MOUNIER-CHAZEL, J. PALARD, *Les militants politiques dans trois fédérations départementales*, Paris, Pédone, 1976 ; J. BECQUART-LECLERC, « Les chemins du

pouvoir local : la sélection du maire », *Pouvoirs*, 24, 1982 ; Ph. GARRAUD, « La sélection du personnel politique local », *Revue française de science politique*, 38, 3, juin 1988 ; Ch. LE BART, « La mairie en héritage. Sur les récits autobiographiques de quelques représentants de dynasties d'élus locaux », *Politix*, 27, 1994.

¹⁶ K. A. SHEPSLE, « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models », *American Journal of Political Science*, 23, 1979 ; J. M. SNYDER, « Committee Power, Structure-Induced Equilibria, and Roll Call Votes », *American Journal of Political Science*, 36, 1992.

¹⁷ G. S. BLACK, « A Theory of Political Ambition : Career Choices and the Role of Structural Incentives », *American Political Science Review*, 66, 1972.

¹⁸ Voir notamment G. S. BLACK, « A Theory of Professionalization in Politics », *American Political Science Review*, 64, 1970.

¹⁹ W. T. BIANCO, « Strategic Decisions on Candidacy in US Congressional Districts », *Legislative Studies Quarterly*, 9, 1984 ; R. D. KIEWIET, L. ZENG, « An Analysis of Congressional Career Decisions, 1947-1986 », *American Political Science Review*, 87, 1993.

²⁰ D. W. ROHDE, « Parties and Committees in the House : Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements », *Legislative Studies Quarterly*, 19, 1994.

²¹ K. T. POOLE, H. ROSENTHAL, « Patterns of Congressional Voting », *American Journal of Political Science*, 35, 1991.

²² B. CAIN, J. FERREJOHN, M. FIORINA, *The personal Vote : Constituency Service and Electoral Independence*, Harvard University Press, Cambridge and London, 1987.

²³ M. OFFERLÉ (dir.), *La profession politique, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999.

²⁴ A. MABILEAU, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1992 ; Ph. GARRAUD, *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; E. KERROUCHE, E. GUÉRIN, « Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe ? », *Pouvoirs*, 95, 2000.

²⁵ J. FONTAINE, Ch. LE BART (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

²⁶ J. LAGROYE, « Etre du métier », *Politix*, 28, 1994 ; O. NAY, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage de rôles », *Politix*, 38, 1997.

²⁷ Ch. LE BART, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion, 2003.

²⁸ J. LAGROYE, « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in A. MABILEAU (dir.), *A la recherche du « Local »*, Paris, L'Harmattan, 1993.

²⁹ L. M. BARTELS, « Partisanship and Voting Behavior, 1952-1996 », *American Journal of Political Science*, 44(1), 2000.

³⁰ K. KREHBIEL, *Information and Legislative Organisation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991 ; K. KREHBIEL, « Where's the party ? », *British Journal of Political Science*, 23, 1993.

³¹ D. W. ROHDE, *Parties and Leaders in the Post-reform House*, Chicago, University of Chicago Press.

³² G. W. COX, M. MCCUBBINS, *Legislative Leviathan : Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

^{32 bis} J. H. ALDRICH, *Why Parties ? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago, University of Chicago Press, 1995. D'autres études plus récentes ont confirmé cette tendance en montrant notamment l'influence des partis sur les comportements et les votes des élus aux Etats-Unis, voir G. L. HAGER, J. C. TALBERT, « Look for the party Label : Party Influence on Voting in the US House », *Legislative Studies Quarterly*, 25, 2000.

³³ P. RIDDELL, *Honest Opportunism : The Rise of the Career Politician*, London, Hamish, 1993.

³⁴ J. R. HIBBING, « Legislative Careers : Why and How We Should Study Them », *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1999.

³⁵ P. NORRIS, J. LOVENDUSKI, « If Only More Candidates Came Forward : Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain », *British Journal of Political Science*, 23, 1993.

³⁶ Par cette définition, on se cantonne donc uniquement aux individus qui exercent un mandat quel qu'il soit, mais l'on exclut ceux qui travaillent au sein des organisations politiques ou à la périphérie de celle-ci (permanents, assistants parlementaires ou autres chargés de mission). On notera toutefois qu'il arrive, de façon tout à fait exceptionnelle que certains mandats soient hérités ou conférés (voir le chapitre rédigé par Peter Dorey)

³⁷ Pour une analyse des mécanismes sociaux qui interviennent dans la sélection des candidats, voir par exemple O. NAY, *op. cit.*, 1997.

³⁸ M. ABÈLÈS, *Jours tranquilles en 1989 : ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

³⁹ Il convient toutefois de ne pas accorder à ces facteurs un poids trop important. Comme notre travail de doctorat a pu le montrer, l'origine sociale n'est pas, en soi, un facteur explicatif nécessaire et suffisant pour expliquer la situation actuelle de l'individu. C'est le cumul de facteurs qui permet de comprendre les trajectoires individuelles. Pour illustrer cette discussion, voir par exemple, D. BOY, B. CAUTRÈS, « Origine sociale, milieu social et comportement politique », in E. DUPOIRIER, J.-L. PARODI (dir.), *Les indicateurs socio-politiques aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1997.

⁴⁰ Le terme de représentation est entendu dans le sens que lui donne la psychologie sociale qui considère que les représentations sociales sont « le produit et le processus d'une activité mentale par laquelle un individu ou un groupe reconstitue le réel auquel il est confronté et lui attribue une signification spécifique » (J.-C. ABRIC, « L'étude expérimentale des représentations sociales », in D. JODELET (dir.), *Les représentations sociales*, Paris, PUF, 1993).

⁴¹ P. BRAUD, *Le jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991 ; B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

⁴² J. SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1983.

⁴³ G. HOFSTEDE, *Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*, Beverly Hills et Londres, Sage, 1980 ; H. R. MARKUS, S. KITAYAM, « Culture and the Self : Implications for Cognition, Emotion, and Motivation », *Psychological Review*, 98, 1991.

⁴⁴ Ph. PAOLINO, « Group Salient Issues and Group Representation : support for Women Candidates in the 1992 Senate Elections », *American Journal of Political Science*, 39, 1995.

⁴⁵ D. D. BLAIR, J. R. STANLEY, « Personal Relationship and Legislative Power : Male And Female Perceptions », *Legislative Studies Quarterly*, 6, 1991 ; B. REINGOLD, « Concepts of Representation Among Female and Male State Legislators », *Legislative Studies Quarterly*, 17, 1995.

⁴⁶ *Op. cit.*

⁴⁷ Notamment dans les relations interpersonnelles, dans la mesure où le candidat, mais également l'élu doivent sans cesse « donner le change » pour acquérir ou pour garder une crédibilité (E. GOFFMAN, *La mise en scène de la vie quotidienne*. T. 1 : *La présentation de soi*, Paris, Editions de Minuit, 1973), ce qui est très difficile en raison de la multiplicité des interlocuteurs et des sujets abordés. Braud insiste d'ailleurs sur la très grande labilité psychologique dont doit faire preuve le personnel politique (Ph. BRAUD, *Sociologie politique*, LGDJ, 1996). La situation est identique pour tous les acteurs sociaux ayant des compétences générales et larges, comme le sont, par exemple, les préfets et les sous-préfets en France. Voir E. KERRUCHE, « L'apprentissage du rôle au sein du corps préfectoral : l'exemple des sous-préfets », *Politix*, 38, 1997.

⁴⁸ Ces dernières peuvent être envisagées dans la logique d'une éventuelle « reproduction » politique.

⁴⁹ H. JACOB, « The Initial Recruitment of Elected Officials in the US – a Model », *Journal of Politics*, 24, 1962.

⁵⁰ B. GROFMAN, L. HANDLEY, « Black Representation : Making Sense of Electoral Geography At Different Levels of Government », *Legislative Studies Quarterly*, 9, 1989 ; B. NORRANDER, « Nomination choices : Caucus and Primary Outcomes, 1976-88 », *American Journal of Political Science*, 37, 1993.

⁵¹ N. H. NORTON, « Uncovering the Dimensionality of Gender Voting in Congress », *Legislative Studies Quarterly*, 25(1), 1999.

⁵² J. CADART *et al.*, *Les modes de scrutin des 18 pays libres de l'Europe occidentale. Leurs résultats et leurs effets comparés*, Paris, PUF, 1983 ; J.-Cl. ZARKA, *Les systèmes électoraux*, Paris, Ellipses, 1996 ; G. W. COX, *Making Votes Count. Strategic's Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1997.

⁵³ Ph. GARRAUD, « Les contraintes partisanes dans le métier d'élu local », *Politix*, 28, 1994.

⁵⁴ Jean PETAUX, *Trajectoires politiques, partis, stratégies électives. La recherche du mandat manquant et la question du parachutage*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en science politique, IEP de Bordeaux/Université Bordeaux IV, 1996.

⁵⁵ Il est indéniable qu'il existe des candidatures « apolitiques » d'individus qui ne sont pas officiellement membre d'un parti politique, mais outre le fait que bien souvent on a affaire à des dissidents d'organisations partisanes, il est aisé de constater que les candidats qui ne sont pas cautionnés par un parti ont sensiblement moins de chance d'être élus.

⁵⁶ Y. BOUCHER, B. VILLALBA, « Le militant, la compétence et l'éthique. Les conditions de l'investiture chez les verts », *Politix*, 8, 1990 ; Y. POIRMEUR, « Emblème, repère, enjeu : le social au parti socialiste », in *Le social transfiguré*, Paris, PUF/CURAPP, 1991.

⁵⁷ Il ne faut pas perdre de vue que la volonté législative d'imposer un quota de femmes peut être, localement, un moyen d'élimination de candidats potentiels.

⁵⁸ *Op. cit.*, 1966.

⁵⁹ A. VAN GENNEP, *Les rites de passage*, Paris/La Haye, Mouton, 1969.

⁶⁰ Voir la troisième partie de mon travail de doctorat.

⁶¹ Cl. DUBAR, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991.

⁶² On peut parfois assister à une véritable « socialisation anticipatrice » de la part de certains acteurs, c'est-à-dire une « identification anticipée impliquant l'acquisition, par avance, de la part des individus concernés des normes, valeurs et modèles de comportement des membres de leur groupe de référence » (C. DUBAR, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991).

⁶³ J. L. SULLIVAN, P. WALSH, M. SHAMIR, D. G. BARNUM, J. L. GIBSON, « Why Politicians Are More Tolerant : Selective Recruitment and Socialization Among Political Elites in Britain, Israel, New Zealand and the United States », *British Journal of Political Science*, 23, 1993.

⁶⁴ Il est clair toutefois que la relation au territoire est fortement conditionnée par les règles de la compétition électorale et, parmi elles, le mode de scrutin : le rapport à la circonscription électorale est fondamentalement différent selon que l'élection a eu lieu au scrutin de liste ou au scrutin majoritaire. De la même façon, selon le type de votant concerné (suffrage universel direct ou indirect), l'attitude de l'élu concerné est variable : les rapports que les sénateurs français entretiennent avec leur circonscription sont très différents de ceux des députés.

⁶⁵ N. ELIAS, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1991.

⁶⁶ Voir la contribution de I. BOURBAO-GUIZOU.

⁶⁷ J.-Y. CHÉROT, *Le comportement parlementaire*, Paris, Economica, 1984.

⁶⁸ R. CAYROL, J.-L. PARODI, C. YSMAL, *Le député français*, Paris, FNSP et Armand Colin, 1973 ; Ph. E. CONVERSE, R. PIERCE, *Political Representation in France*, Cambridge et Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.

⁶⁹ J.-Cl. ACQUAVIVA, *Les députés : élection, mandat, rôle*, Paris, Gualino, 1997.

^{69 bis} W. PATZELT, « Recruitment and Retention in Western European Parliaments », *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 1999.

⁷⁰ E. KERROUCHE, « L'apprentissage du rôle au sein du corps préfectoral : l'exemple des sous-préfets », *op. cit.*

⁷¹ J.-P. LACAM, « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *Revue française de science politique*, 38(1), 1988 ; O. DEDIEU, « Un député « d'appellation contrôlée » : les contraintes territoriales d'un leadership politique », *Colloque sur le Leadership CERVL-IEP de Bordeaux*, 18-20 octobre 2000.

^{71 bis} W. PATZELT, *op. cit.*, 1999.

⁷² B. HINCKLEY, « Seniority, 1975 ; Old Theories Confront New Facts », *British Journal of Political Science*, 6, 1976.

⁷³ Cela ne signifie pas, bien entendu, qu'il faille « perdre » l'acteur derrière les contraintes. Il convient également d'étudier la façon dont il les contourne, ou les utilise à son profit dans la conduite de sa carrière.

⁷⁴ J. D. HUBER, *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

⁷⁵ Par ailleurs, il ne faut pas croire que la standardisation des méthodes implique la standardisation des résultats. Même entre les politologues qui utilisent le choix rationnel, de très forts désaccords subsistent, par exemple, sur les motivations des parlementaires. Comme l'écrit J. R. Hibbing dans une formule provocatrice, c'est à nous de décider si les parlementaires veulent « bien apparaître » (D. R. MAYHEW, *Congress : the Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974), « bien faire » (Th. W. GILLIGAN, K. KREHBIEL « Collective Decision Making and Standing Committees », *Journal of Law, Economics, and Organisation*, 3, 1987 ; K. KREHBIEL, *Information and Legislative Organisation*, Ann Arbor, University of Michigan Press), ou « arroser leur circonscription » (K. A. SHEPSLE, « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multi-dimensional Voting Models », *American Journal of Political Science*, 23, 1979 ; K. A. SHEPSLE, B. R. WEINGAST, « The Institutional Foundations of Committee Power », *American Political Science Review*, 81, 1987 ; J. R. HIBBING, « Legislative Careers : Why and How We Should Study Them », *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1999).

⁷⁶ K. A. SHEPSLE, « Studying Institutions, Some Lessons from the Rational Choice Approach », *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989 ; A. DENZAU et R. MACKAY, « Gatekeeping and monopoly power committees : an analysis of sincere and sophisticated behavior », *American Journal of Political Science*, 27, 1983.

⁷⁷ G. W. COX, « On the Effects of Legislative Rules », *Legislative Studies Quarterly*, 25(2), 2000.

⁷⁸ F. E. LEE, « Senate Representation and Coalition Building in Distributive Politics », *American Political Science Review*, 94(1), 2000.

⁷⁹ R. J. POWELL, « The Impact of Term Limits on the Candidacy Decisions of State Legislators in US House Elections », *Legislative Studies Quarterly*, 25(2), 2000.

⁸⁰ D. BRADY, K. BUCKLEY, D. RIVERS, « The Roots of Careerism in the US House of Representatives », *Legislative Studies Quarterly*, 24, 1999.

Les parlements entre « gouvernement » et « concordance »

Daniel-Louis SEILER

« Ces régimes ne sont pas nés par la volonté humaine, sous l'impulsion d'un plan rationnel préconçu : ils sont le résultat d'une longue évolution historique, qui a produit les institutions de l'Angleterre ensuite adoptée et adaptée par les Dominions et les peuples d'Europe occidentale ».

Maurice DUVERGER

On aurait mauvaise grâce à soutenir que l'étude des parlements constitue un objet privilégié par les politistes français contemporains... Un regard plus attentif lancé sur les travaux des uns et des autres montre que c'est l'ensemble des institutions qui pâtit d'un réel désintérêt : les successeurs de Duverger ont oublié les leçons du maître. D'ailleurs, la référence au politiste francophone le plus souvent traduit est-elle encore canonique ¹ ? Pourtant issue du droit public, la science politique laisse à l'investigation des juristes le terrain même où elle naquit. Ce sont aujourd'hui certains publicistes qui enrichissent leur lecture des institutions au moyen du droit positif en lui ajoutant celle de la politologie.

Phénomène plus hexagonal que français, car il découle de la faiblesse de la politique comparée en France qui pourtant connut un démarrage aussi prometteur que dans les autres pays ; et ce sous les auspices de l'institutionnalisme avec les travaux de Maurice Duverger et, ensuite, ceux de Claude Emeri ou de Jean-Louis Seurin qui tous portaient sur des objets classiques : partis politiques, institutions ². Si l'institutionnalisme subit un ressac dû à la vague systémiste des années soixante, les comparatistes n'abandonnèrent pas pour autant l'étude des institutions : ils se contentèrent de « faire la part du feu » en intégrant dans leur perspective l'approche en termes de système. Telle est le sens de la démarche d'un Jean Blondel qui ouvrit significativement sa recherche de longue haleine sur l'analyse comparée des institutions politiques par une étude portant sur les parlements ³. Or, en France, l'organisation des enseignements politologiques, avant tout dispensée dans les Facultés de droit, insérait le gouvernement comparé dans les cours de « droit constitutionnel et institutions politiques », laissant la réflexion générale et théorique sur le politique ainsi que l'étude des « forces, comportements et attitudes » au cours de « sociologie politique ».

En définitive la science politique ne dispose d'aucun monopole dans l'énonciation du politique ; ce dernier représente un domaine partagé que chaque savoir aborde avec son point de vue propre. Ainsi la science politique, l'histoire politique, l'économie politique et, bien sûr, le droit public que les Espagnols appellent *derecho politico* et que Christian Bidégaray définit comme « un droit politique de la gouverne » peuvent cohabiter et entretenir un dialogue fécond ⁴.

C'est donc ce point de vue propre qui oriente la lecture comparative du parlement, un point de vue qui ne prétend donc à aucune exclusivité, ni *a fortiori* à substituer son discours à celui du droit public. Pour résumer très brièvement cette perspective, on mentionnera qu'elle s'inscrit dans la ligne de la sociologie historique du politique et, de façon plus précise, dans le cadre de l'école comparative que Mark Lichbach définit comme structurelle ⁵.

L'ensemble des parlements étudiés ressortissent au régime représentatif et tous, sauf les Etats-Unis et la Suisse, au parlementarisme tel que le définissent les juristes. A l'intérieur de ce cadre on confrontera le fonctionnement des parlements avec les pratiques de la démocratie en Occident dont on rend compte par deux modèles intitulés « gouvernement » et « concordance » dans l'espoir d'aboutir à un « scénario » qui établirait les « possibilités objectives », au sens de Weber, offertes au Parlement européen.

1. Diversités et pratiques de la démocratie

L'existence d'assemblées parlementaires, même délibératives, se révèle antérieure à l'instauration de la démocratie en Occident ⁶. Qui plus est la démocratie athénienne, forme archétypale de la démocratie, réduisait le système représentatif à la portion congrue : assurer l'intérim entre deux sessions de l'*Ecclesia*. Certaines démocraties directes qui survivent en Suisse se passent de tout parlement cantonal mais il serait difficile de soutenir que les cantons d'Appenzell ou d'Uri, qui fonctionnent de la sorte, constituent des exemples de promotion des droits de l'homme et de progrès social : les femmes y furent les dernières en Occident à obtenir le droit de vote ! Inversement, les démocrates virent longtemps dans le parlementarisme un obstacle majeur à l'instauration d'une démocratie véritable.

Face aux controverses inspirées par l'héritage intellectuel de Jean-Jacques Rousseau, la théorie juridique tenta de réconcilier les positions antagonistes en distinguant trois formes de démocratie : directe – Athènes après les réformes de Clisthène –, semi-directe – la Suisse – et représentative ou indirecte. A cela des historiens comme Moses Finley objectèrent que « démocratie antique et moderne » différaient tant dans leur principe que dans leurs modalités de fonctionnement et que, en définitive, seule la première constituait une démocratie dans toute l'acception du terme ⁷. Un débat loin d'être épuisé comme en témoigne un bilan aussi brillant que critique établi par Bernard Manin ⁸. Nonobstant notre adhésion aux thèses défendues par Manin, notre propos se fonde plutôt sur la distinction opérée par Schattschneider et Key entre, d'une part, l'*ideal democracy* et, de l'autre, la *real democracy* ⁹.

La démocratie idéale est, selon ces auteurs, définie par Abraham Lincoln dans son célèbre discours de Gettysburg et seule la démocratie antique y correspondit *mutatis mutandis* ¹⁰. Elle représente l'idéal affiché par tout régime qui se veut démocratique

et l'aune à laquelle se mesure son degré de démocratisation. Dans la réalité, aucun système ne réalise pleinement le gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple. La démocratie réelle, toute imparfaite et éloignée de son idéal qu'elle est, mérite son nom si, dans le respect du droit, elle assure l'expression du pluralisme des opinions tel qu'il se traduit dans la lutte des partis pour l'accès au pouvoir. C'est le libre choix de l'électeur entre les partis opposés et, partant, les diverses options politiques et conceptions du gouvernement du pays qui confèrent son caractère démocratique au régime. On peut voir là, avec quelques variantes, les conceptions de Schumpeter ou de Raymond Aron qui identifiait l'idéal-type de la démocratie au régime constitutionnel pluraliste.

A l'exception des Etats-Unis qui s'inspirèrent du régime britannique tel qu'ils le voyaient fonctionner sous Georges III – ou, plus précisément, tel qu'ils croyaient le voir fonctionner –, il est commun d'assimiler la démocratie politique au modèle de Westminster. Ce dernier tend de plus en plus à devenir une norme : le critère universel de la démocratie. Plus un régime s'avérera proche du modèle, plus il sera démocratique et s'il s'en démarque, il convient de l'en rapprocher au plus vite : les Italiens en savent quelque chose eux qui, depuis les heurs et malheurs de l'opération *Mani pulite*, multiplient les efforts désordonnés afin d'atteindre l'idéal du *majority government* et du *two-party system*, au point de se vouer à un industriel de la vulgarité médiatique. En dépit de la corruption qui causa la perte de la Première République italienne, celle-ci n'était pas aussi mal gouvernée qu'on le prétend : elle fut le pays du *miracolo* avant de devenir celui du *malgoverno*, l'ENI et l'IRI furent des références au temps de l'Etat providence et sa régionalisation reste un modèle qui inspira d'autres pays. Par ailleurs elle n'était, comptant au nombre des six pays fondateurs des Communautés européennes, ni moins, ni plus démocratique que ses partenaires qui présentaient également des écarts par rapport au modèle de Westminster. Le plus éloigné de la norme anglaise étant, en ce temps-là, 1958, le régime des Pays-Bas dont le caractère démocratique était, et demeure toujours, indiscuté.

Contrairement à leurs collègues italiens ou français sous la Quatrième République qui, à l'instar de Maurice Duverger, se muèrent en ardents propagateurs du *Westminster model*, les politistes néerlandais ne souffraient d'aucun complexe à voir leur régime politique apparaître tel un enfant dévoyé de la *mother of Parliaments*. Pire, raillant Duverger avec Hans Daalder, ils théorisèrent leur différence et l'érigèrent en contre-modèle avec Lijphart, père de la *consociational democracy*¹¹. Même si Lijphart força quelque peu le trait, ses travaux permirent d'établir qu'un certain nombre de pays pratiquaient le parlementarisme à la façon des Pays-Bas, dérogeant au modèle canonique dont leurs constituants s'étaient inspirés. Ce que les recherches de Kruit, Daalder, Lorwin et Lijphart avaient mis en évidence, c'était l'existence de deux pratiques de la démocratie représentative, l'une conforme au modèle de Westminster, l'autre correspondant à une pratique plus consensuelle. Ces *pratiques* affectent des régimes dont les constitutions se révèlent fort proches les unes des autres jusqu'à déboucher sur des fonctionnements institutionnels et, par conséquent, des vies politiques différentes¹². Vont-elles jusqu'à modifier le rôle du Parlement ?

Modèle de Westminster et démocratie consociative ou, par extension, démocratie consensuelle peuvent fournir matière à la construction de *modèles* sociologiques mais

ils s'entendent également au sens de modèles normatifs – donc étrangers à la science politique – car, si Duverger s'employa à la promotion du premier, causant ainsi quelques ravages en Italie sinon en France, Lijphart s'est mué en commis-voyageur du consociativisme rencontrant un écho au Liban ou en Afrique du Sud¹³. Toutefois, dès lors qu'on s'écarte de l'acception strictement sociologique du mot modèle, pour s'intéresser à la formation et à la diffusion des normes institutionnelles d'un pays ou d'une culture à l'autre, une forte différence de statut sépare les deux « modèles ». Si le *Westminster model* mérite le nom de modèle en ce sens qu'il fut copié, imité au point de servir de référence de la démocratie, conjointement avec le *Rechtstaat*, on ne peut en dire autant du consociativisme... En fait, en observant la diffusion des systèmes constitutionnels ou, plus largement – et pour adopter les conceptions de Bertrand Badie – de « l'importation des modèles politiques », on constate que seul le premier mérite le nom de « modèle », en ce sens qu'il se vit universellement copié, imité, adapté parfois, souvent trahi. Derrière ce modèle institutionnel authentique, comme derrière les reconstructions effectuées par Lijphart, on découvre deux pratiques différentes de la démocratie représentative que, pour la commodité de l'exposé, nous intitulerons démocratie gouvernée et démocratie de concordance.

Le modèle de Westminster représente bien plus qu'un type de régime en ce qu'il dépasse les institutions pour englober le système de partis et incarner une philosophie de la gouverne politique. Derrière son statut de modèle universellement admiré, se cache une série de paradoxes. D'abord on ne saurait rêver un système plus singulièrement national, produit d'une culture et d'une histoire également spécifiques ; une expérience unique, un cas atypique car la conquête normande avait aboli le système d'ordres qui existait chez les Anglo-Saxons, et qui les rapprochait des institutions du continent. Burke lui-même, lorsqu'il oppose 1689 à 1789, l'évolutionnisme anglais à la *tabula rasa* pratiquée par les révolutionnaires français, ne préconise nullement l'adoption du modèle de Westminster par la France : si l'Angleterre sert d'exemple, c'est celui d'un régime qui traduit une coutume nationale vivante et non d'un modèle exportable¹⁴. Pourtant Blackstone fit l'éloge de la perfection de la constitution anglaise tandis que Montesquieu inaugura la longue série des propagandistes conférant à cette dernière son statut de référence. Dès lors les tentatives d'importations diverses abonderont : la « monarchie selon la charte », puis celle de Juillet ; la constitution belge de 1831, elle-même souvent imitée car considérée comme la version écrite la plus fidèle à l'esprit du modèle. Ensuite, non content d'être *strictement made in England*, ce modèle qui suscita autant d'émules depuis l'époque des Lumières et constitue aujourd'hui la référence quasi absolue en matière de démocratie représentative, ne cessa d'évoluer du XVIII^e siècle et de la rédaction de *L'esprit des lois* à nos jours. Ainsi, pour Montesquieu, le Régime anglais incarnait non la démocratie mais la meilleure monarchie possible et, durant la première phase de la Grande Révolution, ceux qui en préconisaient l'instauration en France, Barnave, Mounier et les « monarchiens » – surnommés « anglomanes » – étaient tout sauf des démocrates. De même Benjamin Constant et Germaine de Staël l'érigeaient en rempart, à la fois contre le despotisme et la démocratie. Tel était également l'avis des constituants et des acteurs politiques issus de la bourgeoisie libérale et censitaire, à l'origine de la Belgique de 1830, du Statut albertain ou des tentatives réformistes espagnoles¹⁵. Le *Westminster model*

apparaît ainsi comme un flacon dont le contenu changea à diverses reprises tout en conservant la même étiquette ! Atypique et changeant, le fameux modèle se révèle enfin totalement inintentionnel et involontaire. Lorsqu'on s'interroge sur la rationalité qui sous-tend sa dynamique qui court de l'adoption de la *Magna Carta* à Tony Blair, la seule réponse qui s'impose est celle d'une logique des effets pervers, une série d'effets de composition qui s'enchaînent les uns aux autres pour entraîner des conséquences imprévues. L'un des pères de la politique comparée, Lawrence Lowell, considérait que « *it may be stated of the makers of the British Parliamentary Government, as has been said of Columbus, that when he started on his voyage, he did not know where he was going, when he got there, he did not know where he was, and when he got back he did not know where he had been ; and yet he discovered America* »¹⁶.

Dans son ouvrage portant sur vingt et une démocraties, Arend Lijphart résume le modèle de Westminster qu'il qualifie également de « démocratie majoritaire », en neuf éléments : la concentration du pouvoir exécutif avec un cabinet monopartisan ; la confusion des pouvoirs au profit du Cabinet ; le bicamérisme « asymétrique » ; le bipartisme ; un système de partis bipolaires, *one dimensional party system* ; le système électoral majoritaire à un tour, *plurality system of elections* ; l'unitarisme et la centralisation ; une constitution non écrite et la souveraineté parlementaire ; une démocratie exclusivement représentative¹⁷.

De ce modèle britannique ainsi que de la pratique gouvernementale d'un certain nombre d'épigones – Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Scandinavie sauf la Finlande et l'Islande, Allemagne, Espagne, France, Grèce, Portugal – on peut déduire un *modèle*, entendu dans l'acception sociologique du terme, et qui gomme certaines idiosyncrasies du régime britannique. On définira ainsi le modèle de démocratie gouvernée comme une pratique de la « démocratie réelle » visant à établir un gouvernement stable et efficace, fût-ce au prix de sa représentativité. Il s'agit de donner à l'exécutif la capacité de gouverner en lui assurant, autant que possible, une majorité stable au Parlement. Cette démocratie que Lijphart qualifie de « majoritaire » ne l'est que formellement : elle repose sur une majorité relative en voix et, partant, sur une minorité d'électeurs qu'un mode de scrutin privilégiant les grands partis sert à convertir en majorité parlementaire. L'objectif est donc de gouverner et les autres éléments du modèle contribuent à cette fin : gouvernement « majoritaire » monocoloré ou fondé sur une coalition préélectorale stable, système de partis bipolarisé sinon bipartite conforté par un mode de scrutin majoritaire ou, le plus souvent, proportionnel assorti de seuils visant à décourager les petits partis, l'attachement des citoyens aux règles du jeu l'emporte sur celui qu'ils vouent au principe représentatif. Sauf dans le cas du *Civil Service* britannique, la haute fonction publique est régie par le principe jacksonien du « *to the Victor the spoils* ». La pratique de la démocratie gouvernée concerne également les rapports du gouvernement avec la société civile caractérisés par un néocorporatisme faible, le pouvoir politique décide et légifère après avoir consulté les partenaires sociaux, les groupes d'intérêt tentent d'influencer la décision politique par un *lobbying* exercé sur l'exécutif et la haute administration publique.

La carte des « démocraties gouvernées » reflète une configuration précise. Ainsi l'importation du modèle de Westminster engendrera des formes d'autant plus proches du fonctionnement de l'original qu'on se trouvera en présence de vieux Etats issus

du Moyen Age ou de nations homogènes. Elle révélera, par ailleurs, des systèmes politiques qui, sauf l'exception notable de l'Allemagne, se caractériseront par une faiblesse politique des corps intermédiaires.

Au modèle de Westminster, Lijphart oppose le modèle de la démocratie consensuelle ; là où le premier impose la règle majoritaire, le second cherche à dégager un consensus. Ce dernier modèle se caractérise également par des traits distinctifs qui servent à limiter l'action de la majorité ; ils sont au nombre de huit : le *power-sharing* au niveau de l'exécutif grâce à la pratique de « grandes coalitions » ; la séparation formelle ou informelle des pouvoirs ; le bicamérisme équilibré avec représentation des minorités ; le multipartisme ; fédéralisme territorial ou non territorial, consociations et décentralisations, constitution écrite et veto des minorités ¹⁸.

De même que dans le cas britannique, les pratiques politiques des pays qu'Arend Lijphart qualifie de « consensuels » peuvent servir de base à un modèle sociologique. L'intitulé proposé est celui de « démocratie de concordance », communément utilisé en Suisse. En effet l'opposition majorité/consensus, séduisante intellectuellement, s'avère forcée lorsqu'on observe la pratique. La recherche du consensus existe également dans les démocraties gouvernées – y compris en Grande-Bretagne – et le vote majoritaire existe dans les démocraties de concordance – y compris dans une Suisse qui pratique intensivement le référendum à tous les niveaux de gouvernement. Seule cette dernière connaît un exécutif consensuel avec la pratique, depuis 1959, de la « formule magique » ; les autres pays concernés possèdent des gouvernements, de coalition, certes, mais soutenus par des majorités parlementaires et qui reflètent, en règle générale, de véritables majorités électorales. Alors que la démocratie gouvernée se fonde sur l'action de minorités électorales artificiellement converties en majorités de gouvernement, la pratique des démocraties dites consensuelles repose sur des majorités parlementaires qui reflètent des majorités électorales, tout en tempérant les décisions majoritaires par la recherche de consensus dans certaines matières sensibles ; en Suisse, il s'agirait plutôt de tempérer la recherche de consensus par une décision majoritaire exercée par la voie référendaire. On définira la démocratie de concordance comme une pratique de la démocratie réelle visant à assurer la meilleure représentation possible de la population dans la diversité de ses opinions et de ses cultures afin d'impliquer le plus grand nombre possible dans le processus de la décision politique. Ainsi le maintien de la cohésion sociale l'emporte sur le souci de la cohésion gouvernementale et la stabilité de l'exécutif. La philosophie qui inspire la démocratie de concordance en matière d'institutions est celle de la représentativité, privilégiée par rapport à l'efficacité et dont atteste le choix de modes de scrutins proportionnels, voire, aux Pays-Bas et en Israël, la proportionnelle intégrale au sein d'une circonscription nationale unique. Éviter la minorisation de communautés ethniques, linguistiques ou religieuses en les représentant au mieux dans les instances décisionnelles implique un mode de scrutin proportionnel mais aussi favorise des gouvernements de coalition, parfois instables ou incohérents, majoritaires autant en votes qu'en sièges. Ces coalitions sont annoncées après les élections et elles sont imposées par un multipartisme multipolaire qui ignore les partis à vocation majoritaire. Fondé sur l'entrecroisement de plusieurs clivages, les systèmes de partis des démocraties de concordance ne connaissent pas d'alternance et assurent

ainsi la continuité gouvernementale par la semi-alternance : l'un des partenaires – parfois plusieurs – de la précédente coalition demeure au pouvoir. La plupart des démocraties de concordance assurèrent ainsi l'hégémonie du ou des partis du centre qui bénéficièrent ainsi d'une longévité sans égale dans les régimes représentatifs : le record est détenu par les formations confessionnelles belges qui passèrent plus d'un siècle au gouvernement. Leur renvoi dans l'opposition où ils rejoignirent leurs homologues néerlandais et les agrariens finnois ne changea rien aux règles du système : les coalitions « droite-gauche » ayant remplacé le « centre-gauche », ainsi la *Paars koalitie* aux Pays-Bas, élargie aux « verts » dans les gouvernements « arc-en-ciel » en Finlande puis en Belgique. Un problème que la Suisse ne connaît pas car la séparation des pouvoirs aidant, l'exécutif – Conseil fédéral – est composé des principales forces politiques du pays indépendamment du résultat des législatives et selon une clef de répartition pentapartite qui vise à assurer la représentativité tant des religions que des langues ou des régions. Comme dans le cas des démocraties gouvernées la haute fonction publique est fatalement politisée mais selon le même souci de représentativité, chaque parti recevant une part du gâteau : le *Proporzsystem* autrichien en faisait une règle entre les deux grands partis qui reflétaient les piliers de la société politique. Plus équitable, en apparence, que le système des « dépouilles », tel qu'il se pratique en France par exemple, la *Proporz* peut dégénérer en un lotissement de l'ensemble des emplois administratifs, allant jusqu'à inclure la magistrature comme c'est le cas en Belgique.

Véritable culture, la volonté de concordance s'étend également à la représentation des intérêts et des forces sociales, associant les « partenaires sociaux » aux décisions qui les concernent, le gouvernement préférant souvent les entériner : le néo-corporatisme est donc de rigueur. Les commissions paritaires, les comités désignés par les groupes d'intérêts voire élus comme en Autriche abondent. Dans le cas des pays du Benelux et de l'Autriche, démocratie de concordance et néo-corporatisme traduisent politiquement l'existence d'un communautarisme officialisé par un « pluralisme institutionnalisé » que les politistes qualifient, à la suite de Lijphart, de démocratie consociative.

Consociatives ou non – ni la Suisse, ni la Finlande, ni davantage l'Italie n'entrent dans cette catégorie spécifique – les démocraties de concordance concernent également des pays qui possèdent des caractéristiques communes : leur naissance répondit à des nécessités spécifiques. Ainsi on se trouve en présence de systèmes politiques soit de construction récente – Belgique, Luxembourg, Italie, Finlande, Autriche, République tchèque – soit d'anciennes confédérations comme les Pays-Bas ou la Suisse. Dans ces pays marqués par de fortes oppositions religieuses (Pays-Bas, Suisse) ou entre laïcs et catholiques (Belgique, Luxembourg) qui connurent la guerre civile (Autriche, Finlande, Hongrie) ou restent multiculturels (Suisse, Belgique, Finlande), l'évitement des conflits demeure une préoccupation majeure. La démocratie ne s'identifie pas à des règles du jeu mais au respect de principes comme le caractère électoral et non parlementaire de la majorité voire au fait que le gouvernement soit, *hic et nunc*, majoritaire dans l'opinion, ce qui justifie le recours à des procédures de contestation formelles comme le référendum abrogatif ou initiative populaire ou, là où elles n'existent pas, informelles comme les manifestations ou le recours à la grève générale

politique dont l'histoire de Belgique offre maints exemples. Il faut à tout prix éviter qu'une communauté ne donne l'impression de gouverner contre une autre.

En définitive l'importation du modèle de Westminster et, par conséquent, le fonctionnement du régime parlementaire sera d'autant plus conforme à l'original qu'on se trouvera en présence d'une nation culturelle homogène. L'opposition entre démocratie gouvernée et démocratie de concordance, présente, même duale, des types plus ou moins affirmés : les meilleures adéquations avec leur modèle étant respectivement l'Angleterre – noblesse oblige – et la Suisse. Pour le reste, la volonté de gouvernementalité, de prises de décision efficaces d'une part, comme, de l'autre, la recherche du consensus constituent les éléments *sine qua non* pour toutes les pratiques contemporaines de la démocratie représentative et c'est la prépondérance de l'une sur l'autre qui permet d'imputer chaque cas concret à l'un ou l'autre modèle, l'évolution historique pouvant faire passer un pays d'une catégorie à l'autre.

2. L'impact sur le Parlement

Sauf les cas, par ailleurs liés, des Etats-Unis et de la Suisse, la totalité des systèmes discutés ici ressortissent à la catégorie juridique du régime parlementaire ¹⁹. Dans quelle mesure l'existence de pratiques différentes, interprétables au moyen de deux modèles contrastés, pourrait affecter le Parlement, *quid* des régimes de séparation des pouvoirs et vers quel type de pratique s'orienterait le Parlement européen ?

Le résultat ne cause aucune surprise : c'est le statut constitutionnel, en l'occurrence l'existence ou non, de la séparation des pouvoirs entre exécutif et législatif qui constitue la variable la plus discriminante. L'impact du modèle démocratique affectant le régime parlementaire même si son effet s'exerce, dans une mesure moindre, sur le fonctionnement des parlements en régime de séparation des pouvoirs.

En fait le fonctionnement des rapports entre parlement et gouvernement dépend, en régime parlementaire, du système de partis ; c'est même ce dernier qui décida du succès des tentatives de « parlementarisme rationalisé » et explique qu'il se trouve englobé dans les volontés d'ingénierie institutionnelles qui affectent différents pays ²⁰. Ainsi le bipartisme représente aujourd'hui une instance fondamentale du « modèle de Westminster » et de la démocratie gouvernée ; ou, plutôt que le bipartisme, la présence de deux partis à vocation majoritaire en sièges, bien sûr ou, suprême imperfection, de deux coalitions pré-électorales à vocation majoritaire.

Plus un régime politique se révélera conforme à l'original britannique, plus petit sera le pouvoir réel du parlement. Machine à légaliser les décisions de l'exécutif, il devient, selon les termes classiques de Duverger, « la tribune de l'opposition » et, à cet égard, la retransmission télévisuelle des débats et questions contribue de façon décisive à cette fonction. Lorsque le système ne se grippe pas, c'est-à-dire lorsque le Premier ministre bénéficie d'une majorité stable – si le mode de scrutin agit conformément à la « philosophie de la gouvernabilité » –, le parlement et ses commissions se trouvent dûment encadrés par les fantassins, sinon par les « godillots » du parti majoritaire. Ainsi la couleur partisane des présidences de commission ne laisse rien au hasard : elles appartiennent normalement à la formation ou à la coalition majoritaire.

Lorsque la « machine à convertir » des minorités électorales en majorités parlementaires présentent quelques grippages, généralement dus à un biais régional

dans la distribution géographique des suffrages, ou lorsque le caractère « pluriel » de la coalition majoritaire en sièges se révèle par trop prononcé, on assiste alors au retour du parlement comme site important du processus de la décision politique. Cependant on se méprendrait en considérant ce retour du parlement, qui s'avère souvent conjoncturel, comme une restauration de la pratique classique du régime parlementaire fondé sur l'indépendance du député qui, pour paraphraser Condorcet, a été élu pour faire sa volonté et non celle de ses électeurs. En effet l'assemblée demeure, plus que jamais, le reflet des rapports de force entre les partis politiques et c'est de la volonté de ceux-ci que dépend le sort du gouvernement. Ainsi, en 1979, le Premier ministre James Callaghan, privé de majorité à la suite d'élections partielles favorables à l'opposition et non du fait de revirements ou d'états d'âmes de certains parlementaires se retrouva contraint de négocier d'abord un pacte « *lib-lab* » avec les libéraux, ensuite à solliciter l'appui des nationalistes écossais et gallois et enfin, devant l'échec de la politique de *devolution* en faveur de l'Ecosse et du Pays de Galles, à subir la censure d'une opposition divisée sur l'essentiel, entre conservateurs, libéraux et nationalistes de tous poils, mais majoritaire en sièges. La dissolution qui s'ensuivit remit « *Big Ben* » à l'heure : Margaret Thatcher et les *Tories* emportèrent la majorité parlementaire avec, comme il se doit, une minorité de suffrages populaires. L'Espagne vécut deux législatures qui virent l'exécutif dépendre également du bon vouloir des nationalistes et, grâce au soutien conditionnel mais solide des nationalistes catalans, diriger le pays de manière efficace : tel fut le sort du dernier gouvernement Gonzalez comme du premier gouvernement Aznar. Dès lors qu'un accord attribuant plus de compétences à la Catalogne et Euskadi était conclu avec les partis intéressés, le gouvernement pouvait gouverner. Le paradoxe de la situation, dont Felipe Gonzalez et surtout José-Maria Aznar surent tirer profit, alors que Callaghan crut jouer au plus fin, tient en ce qu'elle alliait l'efficacité avec l'épée de Damoclès que, particulièrement lors de l'élaboration des budgets, le soutien conditionnel des partis régionaux laissait suspendue sur le gouvernement. Il n'en demeure pas moins que, à l'instar du Royaume-Uni, l'Espagne revint, dès le deuxième gouvernement Aznar, à la pratique classique du *Westminster model*.

Le règne de la démocratie de concordance ne se révèle pas, à l'analyse, plus favorable à un renforcement de l'influence du Parlement : là encore domine le *Parteienstaat* ²¹. Un « Etat des partis politiques » qui peut dégénérer en une *partitocrazia* où le rôle dévolu aux électeurs se limite à « distribuer les cartes » entre les partis joueurs qui mènent la partie comme ils l'entendent et où ces derniers mettent l'administration publique en coupe réglée, celle-ci devenant une espèce de « fromage » voué à l'engraissement des clients des partis. Le système dont on ne sait plus qui, des fonctionnaires encartés pour des mobiles carriéristes ou des formations politiques, profite le plus atteint, en Belgique, jusqu'à la magistrature engendrant une crise dont « l'affaire Dutroux » servit de révélateur. Une crise de régime qui frappa la Belgique et l'Italie mais qui, outre-Québécois, accrut le prestige – jusqu'alors assez bas – du Parlement et, singulièrement, des parlementaires qui assumèrent la fonction que s'arrogèrent les magistrats italiens. Une pratique plus conforme, en définitive, à la volonté démocratique ! Le pouvoir d'investigation et les commissions d'enquête

parlementaire s'en trouvèrent considérablement renforcés, alors qu'il s'agissait de pratiques rarissimes en Belgique.

Il est, à cet égard, important de noter que la Commission consacrée à « l'affaire Dutroux » et dont le retentissement médiatique dépassa le record atteint aux Etats-Unis par la Commission sénatoriale sur le *Watergate*, fut présidée par un député de l'opposition, qui devint, en 1999, ministre de la Justice. Cette Commission d'enquête ainsi que celle qui se consacra aux événements du Ruanda, échappèrent au contrôle partitocratique et permirent aux élus de jouer un rôle conforme à une tradition parlementariste qu'on croyait éteinte. Si le parlement des démocraties de concordance ne détient pas le monopole d'une pratique où des présidences de Commission sont attribuées à l'opposition – certaines démocraties gouvernées comme l'Allemagne ou la Suède procèdent de la même façon –, elle en constitue une caractéristique de base et peut aller jusqu'à une relative représentation proportionnelle entre les partis, d'autant plus malaisée à évaluer que toutes les commissions ne pèsent pas le même poids politique. Dans certains parlements, des pratiques consensuelles régissent également l'attribution des présidences de ou des assemblées, un objectif plus facile à réaliser lorsqu'existe une seconde Chambre. Ainsi Nilde Jotti, la veuve de Togliatti, ou Pietro Ingrao du PCI accédèrent au « perchoir » du Sénat italien. D'autres assemblées confèrent un pouvoir important à la conférence des présidents de groupe. Des pratiques consensuelles plus formalisées existent dans certains parlements où la présidence revient *ipso facto* au groupe parlementaire le plus nombreux, comme en RFA qui confirme, une fois de plus, que, après la guerre, elle appartenait à la catégorie des démocraties de concordance. Une pratique originale s'est instaurée en République tchèque : attribuer la présidence de la Chambre au chef de l'opposition.

En définitive, ce n'est pas l'appartenance à l'un ou l'autre modèle régissant la pratique démocratique qui détermine l'évolution du régime parlementaire mais le système de partis, comme Duverger l'affirma jadis ²², une observation que confirma, par la suite, Jean-Claude Colliard évaluant les destins différents du parlementarisme rationalisé ²³. Ainsi le multipartisme multipolaire constitue l'un des facteurs entraînant l'émergence d'une démocratie de concordance mais les partages d'influences ou les pratiques proportionnalistes demeurent le monopole des partis. Un monopole de la vie parlementaire qui rend toute censure du gouvernement plus rare encore que dans les démocraties gouvernées. En effet, si le gouvernement perd la confiance de l'un ou l'autre des partis formant sa majorité, *il démissionne avant de se présenter devant le Parlement*. En règle générale, dans les démocraties de concordance, la fin prématurée d'un gouvernement de coalition résulte de l'implosion de ce dernier : le *dissensus* étant constaté au Conseil des ministres, le Premier ministre ou le président du Conseil en prend acte et présente sa démission à qui de droit ; des élections s'ensuivent souvent ²⁴. Il paraît dès lors délicat de déterminer si le rôle du parlement est plus considérable que dans les cas conformes au *Westminster model* : l'Assemblée ne se réduit pas à être la « tribune de l'opposition » car elle sert de site à des négociations entre les partis – pour les Pays-Bas, Ruud Koole préfère évoquer la « fractiocratie » que la partitocratie, car les groupes parlementaires tiennent un rôle décisif – et la démarcation entre majorité et opposition se révélant moins forte, cette dernière exerce une influence plus considérable ²⁵. En revanche, la tendance à voir les cabinets

implorer plutôt que tomber – contrairement au cas de la Troisième et, dans une mesure moindre, de la Quatrième République – et surtout le développement d'accords où le caractère diplomatique conclu entre les partis de la majorité et le gouvernement consacre un abaissement du Parlement qui se contente de traduire ces « traités » en législation. La Belgique donne un exemple emblématique de cette situation puisque, non contente de pratiquer de grands pactes consociatifs fruités de « tables rondes » ou de « traités négociés » entre tous les partis, elle égraine par surcroît tous les saints du calendrier pour désigner les accords conclus entre les formations de la majorité à la suite de « sommets » souvent laborieux.

Alors que conclure ? Que la fonction réservée au parlement est ni plus ni moins importante selon le type de pratique démocratique, elle est différente. Dans les démocraties gouvernées, on s'accordera avec Duverger pour considérer ce dernier comme la tribune de l'opposition. Dans les démocraties de concordance, sa fonction se révèle plus complexe : lieu d'enregistrement de la décision majoritaire – le principal des lois votées émane comme ailleurs de l'exécutif – il constitue, par surcroît, un site privilégié par la négociation et la recherche de consensus. Le transfert de pouvoirs réels s'effectue du parlement vers le gouvernement dans le modèle de Westminster et vers les partis, voire vers d'autres groupements dans les démocraties de concordance dont le caractère polyarchique s'avère plus marqué.

*
* *
*

En définitive, mesurée à l'aune de la démocratie idéale, aucune démocratie réelle ne mérite ce nom : la démocratie réelle, c'est une oligarchie légitimée par l'onction du suffrage universel et enrichie par l'adjonction de l'Etat de droit qui ne lui est en rien inhérente ²⁶. Une opinion commune dans la classe politique, reprise par les médias et sanctionnée par de nombreux juristes et politistes identifie la démocratie réelle – quand ce n'est pas la démocratie tout court – à la pratique du modèle de Westminster. Or il existe d'autres pratiques, rampantes et honteuses, qui s'apparentent à un système dit de démocratie de concordance. Cette dernière sera d'autant plus marquée qu'on se trouvera en présence d'un régime de séparation des pouvoirs comme l'illustre le cas de la Suisse où, élu par l'Assemblée et à la suite de votes distincts, l'exécutif n'est lié par aucun accord de coalition, sa composition reflétant des arbitrages, – entre partis traditionnels de la formule magique, zones linguistiques, régions, cantons et religions – indifférents au résultat des élections. L'assemblée, où les députés ne siègent pas par groupes parlementaires, redevient ainsi imprévisible, composée d'individus moins dépendants des partis sinon des groupes d'intérêts et qui ignorent la division entre majorité et opposition pour vivre au rythme des majorités d'idées ²⁷.

Le régime présidentiel tel que l'inventa la constitution américaine tournerait au cauchemar dès lors que son application s'accompagnerait d'un président et d'un Parlement appartenant à des partis aussi antagonistes que disciplinés. Le Chili paya de vingt ans de dictature le temps pris pour comprendre qu'une large majorité était nécessaire au fonctionnement d'un régime de séparation des pouvoirs. Le régime des Etats-Unis fonctionne, en dépit de fréquentes périodes de cohabitation, parce que les partis sont souples et indisciplinés. Il n'empêche que le *Westminster model*, dont le président Woodrow Wilson était un chaud partisan, y exerce son emprise sur les

pratiques : les présidences des commissions reviennent au parti le plus nombreux à l'assemblée concernée mais la règle de *seniority* empêche que les partis interviennent dans le choix des titulaires. Tant la durée de leur mandat que le fait que, dans chaque Etat, les deux sénateurs ne sont jamais élus en même temps et que leur corps électoral égale celui du gouverneur, confèrent à ces derniers un poids considérable face au parti qui les a investis : le Sénat des Etats-Unis constitue la dernière assemblée d'élus indépendants de leurs partis, dotés d'une marge de manœuvre qui serait inconcevable dans un régime parlementaire. Seuls leurs homologues suisses du Conseil des Etats jouissent de la même liberté d'action mais le régime directorial helvétique se fonde également sur la séparation des pouvoirs. Néanmoins, si les députés du Conseil national témoignent d'une grande indépendance vis-à-vis des partis fédéraux, ils s'avèrent beaucoup plus tributaires de leurs partis cantonaux respectifs alors que les *Congressmen* américains possèdent une latitude beaucoup plus grande²⁸. La similitude du jeu américain entre le Conseil national de la Confédération helvétique, d'une part, avec celui du Parlement européen, de l'autre, est à cet égard frappante²⁹.

Rendre compte de l'homologie qui existe entre les deux parlements, suisse et européen, nous amène à nous interroger brièvement sur la catégorisation de ce dernier eu égard aux deux types de pratiques démocratiques. Le fait que, dès l'origine, les traités instaurèrent une assemblée à côté du Conseil ou d'instances comme la Haute Autorité ou la Commission, que pouvoir lui fut donné de censurer cette dernière, que les pays contractants décidèrent son élection au suffrage universel direct – croyant associer les peuples à la construction européenne et engendrant, par un effet pervers, des records d'abstention dans chaque pays –, que de traité en traité ses pouvoirs se sont accrus, tous ces facteurs attestent de l'influence massive exercée par le modèle de Westminster sur les acteurs passés et présents du jeu européen³⁰. Jusqu'au projet de réforme des institutions de l'UE proposé en 2001 par le chancelier Schröder qui, entre autres germanocentrismes, suggère d'attribuer la présidence de la Commission au « leader » du « parti européen » qui aurait remporté les élections. Si la RFA possède de véritables partis fédéraux solidement organisés, il n'en va pas de même en Suisse et les « europartis » autoproclamés s'avèrent encore plus évanescents que ces derniers : les eurodéputés reçoivent leurs mots d'ordre de leurs partis nationaux respectifs lorsque ceux-ci consentent à leur en donner.

Mais les faits sont têtus et l'application du modèle de Westminster à l'Europe se heurta tant aux réalités portées par la diversité des nations qui la constituent, qu'au poids des Etats : les traités furent autant de compromis laborieux et de marchandages que la mémoire héroïque de « l'aventure européenne » refoule. Dès la première session du premier Parlement européen élu, des eurodéputés, imbus du modèle dominant, tentèrent d'imposer une soi-disant majorité du centre-droit. On en vint bien vite à un compromis entre les deux plus grands groupes et au jeu des majorités d'idées³¹. Depuis 1999 on assiste à un retour en force de l'idée majoritaire soutenue par une cohorte de conservateurs allemands et britanniques qui ont pris pour cible Romano Prodi et la Commission qu'ils accusent de n'être pas représentative du parlement ; de fait, désignée par des procédures consensuelles, si elle reflète une majorité, c'est celle qui existe dans chaque pays. Cette non-coïncidence des majorités gouvernementales avec celle, plus arithmétique que politique du Parlement européen est, à notre sens,

inévitables : écrasées par des abstentions massives, les élections européennes servent d'exutoire au mécontentement populaire à l'encontre de leurs dirigeants nationaux et non à dégager une ou des majorités européennes.

Comme le constatait déjà Montesquieu, dans la préface de *L'esprit des lois*, la diversité des institutions et des systèmes juridiques dont se dotèrent les hommes ne procède pas que de leur fantaisie. La gamme des possibilités objectives qui s'offrent à la raison humaine n'est pas infinie et certains problèmes ne tolèrent qu'un nombre limité de solutions. Au fond, la classe politique allemande a oublié ce que pouvait être la vie parlementaire de ce pays au *Reichstag* sous Bismark ou Guillaume II, c'est-à-dire en un temps où l'Allemagne était à l'aube de son intégration politique. La nature complexe du système politique de l'UE reflète la diversité des situations nationales et la variété des héritages culturels. Le pays qui, *mutatis mutandis*, s'en rapproche le plus, la Suisse, après avoir connu, après 1849, un gouvernement majoritaire, inventa la démocratie de concordance ; la Belgique, les Pays-Bas ou encore la Finlande qui la réinventèrent tout en croyant rester des enfants fidèles de la *mother of Parliaments* étaient, pour des raisons diverses, profondément hétérogènes, le multipartisme multipolaire reflétant cette réalité. Or cette hétérogénéité n'est rien comparée à celle qui caractérise l'Union européenne. Imagine-t-on une partie de l'Europe gouverner contre une autre dans le strict respect du principe majoritaire ?

Si le discours des élites politiques européennes ressortit à l'image de la démocratie gouvernée, la pratique qui régit les institutions et singulièrement le Parlement constitue un exemple de concordance. Ce ne fut pas le résultat d'un choix mais le produit d'un jeu complexe de forces et d'intérêts. Le devenir du processus de démocratisation de l'UE est dans la démocratie de concordance : même si ce modèle ne possède ni prestige, ni titres de noblesse, il répond au poids des contraintes du système européen. Cependant la dynamique des sommets recèle son content de surprises et la croyance dans un Parlement incarnation de la démocratie, toujours et en tous lieux, est forte. L'Europe n'est pas à l'abri d'une constitution alignée sur le *Westminster model* qui aurait pour effet de faire éclater les contradictions inévitables dans un processus comme celui de l'intégration communautaire. Seule l'adoption d'un régime strict de séparation des pouvoirs garantirait la pérennisation d'un mouvement d'union dans la diversité ; un mouvement complexe et chaotique, et partant, sans éclat médiatique sinon en butte à la critique des clercs, mais qui, cahin-caha, bon an mal an, a préservé un modèle social et une qualité de vie qui recueille les suffrages de la majorité écrasante des citoyens de l'Union européenne.

Les démocraties réelles : les deux voies

		<i>Démocratie gouvernée</i>	<i>Démocratie représentée</i>
Objectifs	finalité	gouverner	assurer la cohésion sociale
	moyens	recherche d'une majorité de gouvernement	recherche du consensus
Règles du jeu	scrutin	favoriser une majorité de gouvernement	assurer la représentation
	parlement	bipolarisé	multipolaire
	gouvernement	monocole ou coalition stable	coalition post-électorale
	alternance	totale, mais pas toujours fréquente	semi-alternance ou absence
Rapports Etat/société civile	degré de néo-corporatisme	faible ou moyen	élevé
	groupes d'intérêts	<i>lobbying</i>	représentation formelle
	rapports inter-communautaires	l'Etat ne connaît que les individus ; « loyale opposition »	consociativité, <i>lottizzazione, Proporz</i>

Notes

¹ Le désintérêt de la science politique française pour l'objectivité, le formalisé, le « normé », l'organisé s'étendait naguère encore jusqu'aux partis politiques. Voir P. PERRINEAU, « Un objet perdu : les partis politiques », in M. GUILLAUME (dir.), *L'Etat des sciences sociales en France*, Paris, Ed. La Découverte, 1986, p. 281-285.

² Si l'œuvre de Maurice Duverger reste très connue, on ne saurait en dire autant de celle pourtant féconde de Jean-Louis Seurin. Disciple du précédent dont il corrigea le modèle en l'adaptant aux partis américains, il fut l'un des pionniers de la politique comparée en France et, avec Georges Lavau et Annick Percheron – également disparus –, l'introducteur du systémisme dans notre pays.

³ J. BLONDEL, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972.

⁴ C. BIDÉGARAY, « Parler en politiste des institutions : enseigner le droit politique de la gouverne », *Ibid.*, p. 127-145.

⁵ Y. DELOYE, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1997 et M. LICHBACH, A. ZUCKERMAN (éd.), *Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁶ Voir P. MAGNETTE, *La citoyenneté : une histoire de la participation civique*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

⁷ M.I. FINLEY, *L'invention de la politique : démocratie et politique en Grèce et dans la Rome républicaine*, Paris, Flammarion, 1985 et *Démocratie antique et démocratie moderne*, Paris, Payot, 1976.

⁸ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

⁹ E.E. SCHATTSCHEIDER, *The Semi sovereign People*, New York, Holt-Rinehart and Winston, 1960.

¹⁰ Lincoln en fait définissait avant tout le régime des Etats-Unis.

¹¹ La littérature consacrée au système consociatif abonde. Pour faire le point en français, voir « Les démocraties consociatives », *Revue internationale de politique comparée*, IV, 3, 1997.

¹² D.-L. SEILER, *La vie politique des Européens : introduction aux pratiques démocratiques dans les pays de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1998.

¹³ Nous utilisons, en ce qui nous concerne, la version revisitée et moins normative de sa théorie : A. LIJPHART, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

¹⁴ E. BURKE, *Reflections on the Revolution in France*, Stanford, Stanford University Press, 2001.

¹⁵ Voir A. DE BAECQUE, (dir.), *Une histoire de la démocratie en Europe*, Paris, Le Monde-Editions, 1991.

¹⁶ A. L. LOWELL, *Factors Determining Human Behavior*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1937, p. 129.

¹⁷ A. LIJPHART, *op. cit.*, p. 4-16.

¹⁸ *Ibid.*, p. 21-36.

¹⁹ Les cas envisagés sont les 21 pays étudiés par Lijphart, *ibid.* On ajoutera le cas tchèque – où une pratique originale s'est établie depuis deux législatures : attribuer la présidence du Parlement au chef de l'opposition et constituer un gouvernement monocoloré minoritaire ; Vaclav Klaus et Milos Zeman échangèrent ainsi leurs fonctions –, la Slovaquie aux démocraties de concordance ainsi que la Hongrie dès la première alternance, attribua la présidence de la Commission des affaires étrangères à l'ex-communiste Gyula Horn. Ce dernier, devenu Premier ministre pouvant compter sur une majorité de sièges, préféra constituer un gouvernement de coalition avec le SzDSz.

²⁰ Comme le démontra, avec brio, Jean-Claude COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, FNSP, 1978.

²¹ Le premier à recourir au concept de *Parteienstaat* dans un discours scientifique fut le publiciste autrichien Hans Kelsen – un positiviste dans le bon sens du terme – pour qui l'Etat des partis incarne le pluralisme. H. KELSEN, *La démocratie : sa nature, sa valeur*, Paris, Economica, 1988, p. 32 et s.

²² Dès les premières éditions de son « Themis » : M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1966, 9^e édition remaniée.

²³ « C'est donc bien pour nous le système de partis qui constitue le principal facteur explicatif (...) ceci suffit à montrer les illusions du « parlementarisme rationalisé » : le raffinement des mécanismes est peu de chose à côté du jeu du système de partis dont la

simplification amènera à la réussite, RFA, Cinquième République, la complication à l'échec, Italie, Quatrième République ». J.-C. COLLIARD, *op. cit.*, p. 282.

²⁴ L'alignement apparent de l'Italie sur le modèle de Westminster n'empêcha nullement le remplacement du premier gouvernement Berlusconi par le cabinet Dini rassemblant des « ex » de la majorité précédente – dont le président du Conseil lui-même – avec le soutien de l'opposition. De même la victoire de l'opposition de gauche déboucha sur une législature 1996-2001 qui connut trois gouvernements – Prodi, d'Alema, Amato – dont les partis membres n'étaient pas exactement les mêmes : des membres élus sous l'étiquette du « pôle des libertés », les amis de Fernando Cossiga entrant dans la majorité. Manifestement, le « bipartisme » reste étranger à la culture italienne.

²⁵ R. ANDEWEG, « Fractiocracy ? : Limit to the Ascendancy of the Parliamentary Party Group in Dutch Politics », in K. HEIDAR, R. KOLLE (éd.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, London, Routledge, 2000.

²⁶ « Le constitutionnalisme et l'Etat de droit préexistant (...) à la démocratie. Mais c'est dans le cadre des régimes démocratiques modernes qu'ils connaissent les développements les plus complets et les plus élaborés », P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1990, p. 106.

²⁷ D.-L. SEILER, « Enjeux et partis politiques en Suisse », *Pouvoirs*, 43, 1987, p. 115-138.

²⁸ L'Assemblée fédérale suisse correspond au Congrès des Etats-Unis et se compose, à l'instar de ce dernier, de deux chambres ; l'une, le Conseil national, homologue de la Chambre des représentants, incarne le peuple, l'autre, le Conseil des Etats, calquée sur le Sénat américain, représente les Etats fédérés, en l'occurrence les cantons. Pour un exposé exhaustif et concis à l'usage des lecteurs non familiers avec le système helvétique, voir P. LAUVAUX, *op. cit.*, p. 285-312.

²⁹ Dusan Sidjanski prévoyait, dès 1979, un avenir « helvétique » pour les « partis politiques » européens. D. SIDJANSKI, *Europe Elections : de la démocratie européenne*, Paris, Stanké, 1979.

³⁰ Sur le Parlement européen, voir O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001,

³¹ Sur les groupes constitués au sein du PE et les regroupements partisans, voir D.S. BELL et C. LORD (dir.), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998.

La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne

Olivier ROZENBERG

Parce qu'ils constituent un des piliers des systèmes politiques nationaux, les parlements nationaux sont interpellés par la montée en puissance du mouvement d'intégration entre les Etats membres de l'Union européenne (UE). Leur activité de législateur, leur rôle de sélection et de contrôle de l'exécutif, leur place dans le débat public sont affectés par l'affirmation d'institutions supranationales et par la communautarisation de nombreux secteurs de politiques publiques. Les rapports entre parlements nationaux des Etats membres et UE peuvent donner lieu à deux lectures. Selon la première, l'Europe menacerait les pouvoirs législatifs nationaux compte tenu des résistances structurelles à leur adaptation. La spécificité de l'adaptation des parlements nationaux à l'UE revêt en effet différents aspects. En tant qu'institutions nationales représentant un peuple spécifique, les parlements n'ont pas été perçus pendant longtemps comme un élément susceptible de favoriser l'approfondissement de l'intégration européenne. Les parlements, comme organisations internes de systèmes politiques largement dominés par le gouvernement, ont été longtemps cantonnés à un rôle passif de spectateur de la construction européenne. En dehors de dispositions constitutionnelles touchant à la ratification des traités et à la transposition de directives, les majorités parlementaires étaient surtout appelées à soutenir la politique européenne de leur gouvernement. En tant que législateur, les parlements nationaux se sont trouvés concurrencés du fait de la suprématie progressivement affirmée de la norme communautaire sur le droit interne avec l'applicabilité directe des règlements ou la transposition des directives. La marge de manœuvre des parlementaires nationaux est alors limitée, la décision du Conseil valant engagement des gouvernements à rendre la directive applicable. Enfin, en tant qu'institutions parlementaires, les parlements nationaux se sont trouvés confrontés à partir de 1979

à l'émergence d'une assemblée européenne directement élue dont les prérogatives se sont affirmées à chaque révision des traités ¹.

Organisations nationales, concurrencés dans leurs rôles, confrontés à l'affirmation du Parlement européen, les parlements nationaux souffrirait d'un déficit structurel d'adaptation à la construction européenne. Ce verdict largement répandu peut d'abord être confronté aux efforts entrepris depuis une quinzaine d'années dans chaque assemblée visant à la mise en place de dispositifs d'information et d'influence. Les assemblées ont obtenu des exécutifs nationaux différentes prérogatives comme le droit d'être informées des projets de législation communautaire ou le droit de donner un avis plus ou moins contraignant à leur sujet. Une littérature de plus en plus fournie rend compte de cette dynamique et de ses origines. Des analyses comparatives ont mis en avant les convergences institutionnelles des pratiques et des règles adoptées dans les différentes assemblées ². Chaque parlement a ainsi développé une ou plusieurs commissions spécialement consacrées à la sélection ou à l'examen des documents produits au niveau européen. Surtout, la thèse d'un déclin des parlements nationaux engendré par l'Europe doit être rapportée précisément à la situation de chaque assemblée sur le plan interne. La plupart des parlements nationaux des Etats membres, confrontés à l'affirmation séculaire du pouvoir exécutif, rationalisés sous la contrainte de différentes procédures techniques, à l'écart de l'attention décisive des médias, se trouvent dans une situation intérieure défavorable. Concernant le Parlement français, la référence – parfois caricaturale – à un âge d'or d'avant 1958 atteste d'une telle évolution. Si certaines situations nationales peuvent être distinguées comme l'Italie, les chambres hautes des Etats fédéraux, les Etats nordiques dont les gouvernements sont minoritaires ou le Royaume-Uni concernant le suivi médiatique des Communes, il demeure que l'affaiblissement du pouvoir législatif est un phénomène massif, généralisé, et, comme le soulignent Tapio Raunio et Simon Hix, antérieur et largement indépendant du mouvement d'intégration européenne ³.

Une telle mise en perspective permet de renverser la problématique. L'Union est-elle seulement un facteur supplémentaire de marginalisation des parlements nationaux ? L'Europe ne peut-elle pas dans certaines circonstances constituer l'un des vecteurs du « retour des parlements » observé par les différents contributeurs du présent ouvrage ? L'investissement de l'Europe est en effet potentiellement porteur d'opportunités stratégiques, cognitives ou de légitimation. Les groupes sociaux marginalisés sur le plan national peuvent trouver dans la relation à l'Europe de nouvelles ressources, alliances ou références les aidant à s'extraire par le haut d'une situation stato-nationale défavorable, cette stratégie pouvant alors renforcer leur situation interne dans un jeu à deux niveaux ⁴. La faculté des parlements à faire usage de l'Europe dépend en grande partie de leur capacité à s'adapter institutionnellement, c'est-à-dire à obtenir des prérogatives normatives spécifiques, souvent garanties au niveau constitutionnel, et à modifier leur mode d'organisation interne. Quels ont été les éléments favorables ou défavorables à ce type d'affirmation institutionnelle des assemblées durant les années 1980 et 1990 ? Comment les gouvernements nationaux en particulier ont-ils géré les revendications émergeant de leur parlement ? Ensuite, le bilan – provisoire – de l'adaptation des parlements nationaux peut être entrepris en prenant en compte non seulement la question de l'influence des assemblées mais aussi

celle du pluralisme. Les parlementaires peuvent-ils aujourd'hui peser sur la politique européenne de leur gouvernement ? Au-delà, quelle est leur capacité à débattre entre eux de l'Europe et à transformer l'enjeu européen en objet de leur concurrence ?

1. L'émergence difficile des parlements nationaux

Le processus d'adaptation des parlements nationaux à la construction européenne s'est opéré difficilement durant les années 1980 et 1990. Au-delà de la diversité des situations au sein de chaque Etat membre, l'affirmation des parlements nationaux procède d'abord d'une négociation entre parlementaires et gouvernement partiellement influencée par l'agenda européen. Ensuite, la nature spécifique du projet européen – ou plus précisément son cadrage public comme processus à la fois fragile et souffrant d'un déficit démocratique – a encadré fortement la dynamique d'europanisation des parlements et de parlementarisation de l'UE.

A. Une affirmation lente et négociée

Il est difficile de résumer l'évolution des prérogatives des parlements nationaux en matière européenne, dans la mesure où celle-ci s'inscrit dans quinze histoires particulières, même si la création ou le renforcement de commissions spécialisées dans le suivi des affaires européennes, la reconnaissance d'un droit à l'information vis-à-vis des projets européens ou encore l'octroi du droit de donner un avis plus ou moins contraignant sur ces projets se sont souvent réalisés au moment de l'adhésion de l'Etat membre ou de la révision des traités⁵. Jusqu'à l'Acte unique, l'intérêt des parlementaires nationaux pour l'Europe est cependant globalement resté limité, à l'exception des Danois et des Britanniques qui mirent en place certaines procédures dès leur adhésion. Mais c'est en particulier l'extension des compétences de la Communauté et l'introduction de la règle du vote à la majorité qualifiée avec l'Acte unique, qui nourrirent une prise de conscience de l'importance des affaires européennes et les premières pressions adaptatives sur les institutions parlementaires nationales. Les commissions parlementaires chargées de l'examen des projets de directives furent par exemple renforcées dans plusieurs Etats membres, la Chambre des Communes créant notamment en 1988 deux commissions européennes permanentes pour répondre à l'accroissement de la législation communautaire. La signature du traité de Maastricht amplifia ce mouvement. Les attributions de l'Assemblée nationale ou du *Bundestag* en matière européenne furent alors renforcées. Les parlementaires français, à travers le vote de résolutions, obtinrent par exemple le droit de se prononcer collectivement en dehors du vote d'une loi, ce qui leur était auparavant impossible en matière européenne comme pour les affaires intérieures. Dans une moindre mesure, la signature du traité d'Amsterdam fournit également une occasion pour certaines assemblées d'accroître leurs compétences⁶.

Au-delà de ces initiatives attachées aux compromis successifs passés par les Etats dans le cadre des traités, l'affirmation des parlements nationaux s'est également réalisée sur un mode incrémental⁷. A cet égard, on peut d'ailleurs avancer que les grandes étapes de la construction européenne, à savoir les révisions des traités, ont souvent servi à inscrire dans les normes européennes ou nationales des pratiques amorcées auparavant en dehors de dispositions légales. Ce développement est souvent

caractérisé par des effets de cliquet : lorsque les assemblées tendent à interpréter leurs droits dans un sens qui leur est favorable, il devient coûteux pour les gouvernements de revenir sur des pratiques qui progressivement s'imposent et finissent par être institutionnalisées lors de la révision des traités ou des constitutions. Ainsi, les gouvernements français ont progressivement accepté certaines revendications des députés et sénateurs en matière d'examen de la législation européenne en projet. Le gouvernement Juppé a autorisé le parlement français à examiner des documents de l'UE (et non des seules Communautés européennes), ainsi que des projets d'actes ne comportant pas de dispositions de nature législative. En 1999, la révision constitutionnelle préalable à l'adoption du traité d'Amsterdam officialisa l'engagement antérieur de l'exécutif, le nouvel article 88-4 de la constitution autorisant les parlementaires à se prononcer sur les projets d'actes de l'Union. Autre exemple, la Chambre des Lords a décidé de sa propre initiative de contrôler les projets européens relevant du troisième pilier, incitant le gouvernement Blair à légaliser cette pratique en 1998.

L'octroi de prérogatives au profit des parlements nationaux procède d'une négociation entre ces derniers et le gouvernement. L'inégalité des acteurs en présence apparaît dans la mesure où les moyens de pression des parlements face aux gouvernements sont limités. Sauf à suivre la procédure référendaire dont l'exemple irlandais a révélé toute l'incertitude en 2001, l'adhésion à l'UE et plus encore la révision des traités nécessitent certes l'approbation du parlement. Les assemblées peuvent alors utiliser ce pouvoir de veto pour exiger un accroissement de leurs prérogatives. La pression exercée par le parlement peut être d'autant plus forte qu'une révision préalable de la constitution est rendue nécessaire. L'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995 fournit de ce point de vue le meilleur exemple de ce type de négociation donnant-donnant : appuyé par une coalition parlementaire incertaine, le gouvernement autrichien fut contraint d'autoriser le parlement à pouvoir mandater les ministres négociateurs au Conseil ⁸.

Cependant, le pouvoir formel de veto dont disposent les parlements nationaux ne peut masquer leur faiblesse structurelle face à l'exécutif. A l'exception des gouvernements minoritaires nordiques, les gouvernements européens disposent en effet le plus souvent d'une base parlementaire stable et importante, où la discipline de vote est la règle vis-à-vis des projets gouvernementaux. Pourquoi en serait-il autrement lors de la ratification des traités ? La rébellion parlementaire est même ici d'autant plus improbable que, dans la plupart des Etats membres, les partis de gouvernement sont favorables au projet européen. L'alternance au pouvoir, l'existence de gouvernements de coalition ou la multiplication des situations de cohabitation ont en outre contribué à installer un certain consensus vis-à-vis de la construction européenne. Dès lors, les modifications entreprises ne changent que marginalement l'asymétrie institutionnelle qui caractérise la plupart des régimes politiques européens. Ainsi, en France, la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam a certes permis d'élargir l'article 88-4, mais l'accroissement des pouvoirs du Parlement français en matière européenne demeure limité. La faculté accordée au Parlement d'émettre une résolution sur les projets d'actes de nature non législative reste en effet soumise à l'accord du gouvernement ⁹. Par ailleurs, les réformes entreprises sont

parfois déterminées par des logiques domestiques, indépendamment de toute pression adaptative nourrie par le processus européen. Ainsi, au Royaume-Uni, la réforme de 1998 visant à élargir les pouvoirs de contrôle des Chambres des Communes et des Lords sur les questions européennes se produisit selon un agenda interne et en dehors de toute révision des traités. Dès lors, on le voit, en France comme au Royaume-Uni, l'affirmation du parlement en matière européenne reste généralement consentie par l'exécutif, elle ne lui est pas imposée.

Enfin, les parlements nationaux ont été en situation d'autant plus défavorable face à l'exécutif qu'ils ne disposaient pas d'une ressource commune définie au niveau européen et mobilisable en interne. Comme le souligne Claudio Radaelli, l'eupéanisation suppose d'abord la formulation d'une règle, d'une pratique ou d'une idée au niveau européen qui puisse être ensuite incorporée, rejetée ou modifiée par les Etats membres ¹⁰. Or, les parlements nationaux ont été et demeurent largement marginalisés dans le processus de décision communautaire, et ne peuvent donc participer à la définition des règles au niveau européen. En outre, parce que l'organisation des pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que leurs rapports, est affaire de souveraineté nationale, l'adaptation des parlements à l'Europe s'est réalisée en l'absence de la formulation de règles européennes communes. Dès lors, le contrôle parlementaire de la politique européenne d'un gouvernement ou la participation des assemblées à la formulation de la position nationale sur un dossier dépend exclusivement d'arrangements institutionnels internes. Si une déclaration annexée au traité de Maastricht, puis un protocole annexé au traité d'Amsterdam, reconnaissent (tardivement) le rôle des parlements nationaux, leur portée demeure limitée à la définition d'une période durant laquelle les assemblées sont informées des projets de législation, sans que le Conseil puisse adopter une décision. Des procédures de coopération parlementaire ont certes été mises en place ¹¹ notamment par le biais des conférences des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires (COSAC). Si ce type d'échange n'est pas sans effet sur la socialisation des élus ou l'émergence de réseaux parlementaires transnationaux, il ne constitue cependant pas une ressource significative pour les élus dans leur négociation avec le gouvernement comme l'indique la faible notoriété de ces structures.

B. Un double cadrage normatif

La dynamique d'adaptation des parlements nationaux a également été travaillée par deux enjeux tenant à la nature du projet européen. Comme l'a observé Marc Abélès, la construction européenne se nourrit d'une incertitude quant à son devenir ¹². Le *statu quo* est souvent vécu comme une crise et la crainte d'un blocage sert de moteur à l'approfondissement. Cette perception partagée par une grande partie de l'élite politique européenne a notamment favorisé ici le développement du Parlement européen tandis que l'affirmation des parlements nationaux a été longtemps comprise comme une menace pour l'Europe. *A minima*, l'octroi de compétences particulières aux parlements risquait de compliquer, voire de gripper le processus de décision européen, en ajoutant un acteur au triangle institutionnel. *A maxima*, elle portait en germe la fin de l'intégration européenne, en consacrant de fait pour chaque Etat la préservation d'un pouvoir de veto. Parmi les pro-européens, cette crainte reposait

notamment sur l'idée que les Etats membres réussissent par ce biais à retrouver le pouvoir de blocage qu'ils abandonnaient progressivement au Conseil avec le passage à la majorité qualifiée.

Cette perception identifiant le Parlement européen à un « plus d'Europe » et les parlements nationaux à un « moins d'Europe » fut longtemps dominante auprès des élites politiques européennes, voire des spécialistes de l'intégration européenne. Elle apparaît aujourd'hui pourtant comme étant marquée quant à son idéologie, inexacte quant à son fondement et dépassée quant à sa réalité. Idéologique d'abord, cette croyance l'est dans la mesure où elle s'inscrit en définitive dans une conception fédérale du projet européen. Une telle perspective suppose en effet qu'un pouvoir législatif unique en Europe aurait à terme pour vocation de contrôler un exécutif européen, les parlements de chaque Etat membre remplissant une fonction similaire au niveau national en délaissant les secteurs de compétence communautarisés. Or, cette perception est aujourd'hui très largement éloignée de la réalité d'un système politique européen caractérisé par le brouillage des niveaux de gouvernance. Bien plus, il est sans aucun doute rapide de considérer que les eurodéputés sont dans leur ensemble favorables à l'UE et les parlementaires nationaux, réticents. Les études menées dans le cadre du programme *European Election Study* auprès des membres des différentes assemblées donnent sur ce point une image plus nuancée des élus ¹³. Si les citoyens qui élisent les députés nationaux et européens sont les mêmes, un écart existe ; il tient pour l'essentiel aux différents modes de scrutin, aux enjeux propres à chaque type d'élection et, surtout, aux effets de socialisation de chaque enceinte parlementaire. Ces éléments ne doivent pas masquer pour autant la pluralité interne qui caractérise les assemblées. Au niveau national, les commissions parlementaires spécialisées dans le suivi des affaires européennes sont ainsi composées majoritairement d'élus favorables à l'intégration européenne voire fédéralistes. Par ailleurs, en France comme au Royaume-Uni, les Chambres hautes ont investi de longue date les questions européennes, non pas parce que Lords et sénateurs craignaient de voir leurs pouvoirs menacés par l'Europe, mais bien parce qu'ils concevaient l'Europe comme une opportunité pour accroître leur influence en interne.

Il reste qu'assimiler l'affirmation du Parlement européen à un approfondissement de la construction européenne et voir dans le développement des parlements nationaux un facteur de crise ne furent pas sans effet pendant plus d'une dizaine d'années. Depuis la fin des années 1990, cette période semble en partie révolue. Un « nouveau modèle européen » caractérisé par la réaffirmation des Etats membres au détriment des institutions communautaires, comme par la préférence donnée à la méthode de coopération intergouvernementale ou aux méthodes ouvertes de coordination semble se développer ¹⁴. Ce contexte semble dès lors favoriser les parlements nationaux par rapport au Parlement européen. De manière significative, pour la première fois dans l'histoire institutionnelle de l'UE, la révision des traités à Nice en décembre 2000 n'a pas donné lieu à un approfondissement significatif des pouvoirs du Parlement européen. A l'inverse, la question des parlements nationaux constituait l'un des quatre chapitres devant initialement animer les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe. La prospective demeure cependant bien incertaine en la matière dans

la mesure où les avancées obtenues par les parlements nationaux dans le traité constitutionnel européen peuvent être jugées, au mieux, limitées.

D'une manière générale, le mouvement de parlementarisation de l'Europe a donc été rythmé pour l'essentiel par l'approfondissement ou le recul de l'intégration européenne. Ce cadrage normatif a contribué à opposer les parlements nationaux au Parlement européen au bénéfice de ce dernier jusqu'à Amsterdam. La question du déficit démocratique a également influencé le développement des institutions législatives. A partir de la signature du traité de Maastricht et à la suite notamment des référendums danois et français, les élites politiques se sont inquiétées de la perception de l'intégration européenne par leurs opinions publiques nationales. Si la validité du concept de déficit démocratique peut faire débat entre experts, certains indices comme la commande de sondages d'opinion, la création de forums locaux de discussion ou le blocage des négociations sur nombre de dossiers au Conseil ou dans les CIG témoignent de la permanence de la crainte des gouvernants de voir sanctionnée leur action par les électeurs. Dès lors, la perception de l'opinion publique étant devenue un élément de la négociation institutionnelle au niveau européen comme dans les Etats membres, les parlements nationaux et le Parlement européen ont pu jouer stratégiquement de ce thème pour appuyer leurs revendications et accroître leur influence. Prise dans une course à l'ostentation de la légitimité électorale, chaque assemblée a fait valoir ses avantages comparés en matière de proximité avec l'électeur. Face aux ministres et aux commissaires, les eurodéputés se sont affirmés comme les seuls dépositaires du suffrage universel direct au niveau européen. Les parlementaires nationaux ont, quant à eux, mis en avant leur rapport direct avec l'électeur par opposition à la sphère de décision bruxelloise. En soulignant la spécificité élective du statut parlementaire, l'instrumentation du déficit démocratique a ainsi rapproché les revendications des eurodéputés de celles des députés nationaux, même si ces derniers ont parfois critiqué leurs collègues strasbourgeois en se gratifiant d'une légitimité démocratique supérieure tenant à la tradition, aux perceptions de l'opinion ou au mode de scrutin. Au final cependant, et même si d'autres facteurs déjà évoqués ont également pesé, la stratégie parlementaire fondée sur la dénonciation ou la promesse de résorption du déficit démocratique a été un succès. Les parlements nationaux ont ainsi obtenu la plupart de leurs attributions en matière européenne dans les années qui suivirent le traité de Maastricht. En cédant à certaines revendications des élus, les chefs de gouvernement voulurent ainsi légitimer le projet européen, ou tout au moins envoyer à l'opinion le message qu'ils en avaient le souci.

2. Parlements nationaux/Union européenne : quelles influences réciproques ?

Les assemblées parlementaires des Etats membres de l'UE ont obtenu certaines prérogatives particulières relatives à la construction européenne touchant au droit d'information, d'enquête et de résolution. Ces dispositifs leur permettent-ils de peser sur la décision européenne qu'il s'agisse de la politique européenne de leur gouvernement ou directement de la sphère de décision bruxelloise ? Au-delà de la simple question de l'influence des parlements sur l'Europe, l'analyse doit également prendre en compte les modifications internes aux assemblées. Les changements provoqués par le mouvement d'intégration européenne contribuent-ils à transformer

les parlements dans leurs modes d'organisation ou de division du travail ? La capacité des élus à se saisir de l'enjeu européen et à en discuter publiquement doit également être analysée. Les députés et sénateurs peuvent-ils « politiser » l'Europe, c'est-à-dire la constituer en objet de leur affrontement partisan ?

A. L'Europe comme prise de conscience

Les Parlements nationaux influencent-ils le devenir de la construction européenne en général et les politiques publiques communautaires en particulier ? La permanence affirmée du déficit démocratique tient-elle à l'insuffisance du mouvement de parlementarisation de l'Union évoqué précédemment ? L'opinion publique, les parlementaires et les experts n'apportent pas de réponses identiques à ces questions, chacun de ces groupes se caractérisant en outre par des désaccords internes. Les principaux acteurs du processus, les parlementaires, sont divisés sur la question de leur influence. Une étude qualitative menée depuis trois ans auprès de parlementaires nationaux français et britanniques dans le cadre de la préparation d'une thèse de sociologie politique permet de répartir les élus des deux Etats membres selon une échelle commune d'attitude ¹⁵. A une extrémité de l'échelle se trouvent les parlementaires indifférents vis-à-vis de la question européenne, leur désintérêt signifiant qu'ils situent au niveau national le centre de la prise de décision. A l'autre extrémité, des élus, souvent anti-européens mais pas nécessairement, jugent au contraire que les politiques publiques se décident maintenant au niveau européen et que leur marge d'action est par conséquent au mieux limitée, au pire nulle. Entre ces deux pôles, une masse croissante de députés se montre de plus en plus consciente des incidences de l'intégration européenne sur la prise de décision tout en estimant souvent que les secteurs essentiels à leurs yeux – la politique économique, la fiscalité, la sécurité des personnes... – demeurent sous la responsabilité des Etats membres. Au-delà de ces divergences, les élus de nombreux Parlements estiment le plus souvent que leur influence vis-à-vis des politiques communautaires et même de la politique européenne de leur gouvernement est extrêmement limitée. Lors d'entretiens menés au Parlement français, la citation itérative – et approximative – d'une phrase attribuée à Jacques Delors imputant tel pourcentage de la législation aux normes communautaires est le signe d'une frustration certaine, sporadiquement exprimée lors de la transposition de directives sensibles dans l'opinion.

Au niveau des experts, l'influence des parlements nationaux vis-à-vis des affaires européennes n'a pas fait l'objet de débat jusqu'au milieu des années 1990. Divisés sur le ressort de la construction européenne, les spécialistes s'accordaient à considérer les Parlements nationaux comme les perdants de l'Europe, soit parce que l'intégration européenne tendait à devenir indépendante des logiques nationales, soit parce qu'elle contribuait à renforcer les exécutifs nationaux. Partisans de cette dernière thèse, les intergouvernementalistes firent valoir que la coopération européenne permettait aux gouvernements nationaux de contourner leur assemblée par la création d'une contrainte extérieure commune ¹⁶. Quel que soit le point de vue adopté, la faiblesse des Parlements nationaux en Europe était assumée plutôt que démontrée. Dans les années qui suivirent la signature du traité de Maastricht, le constat pragmatique de l'octroi de certaines prérogatives au profit des parlements nationaux, l'inquiétude grandissante

envers la question de la légitimité démocratique de la construction européenne et l'intérêt porté aux phénomènes d'europanisation du national contribuèrent au développement d'études consacrées spécifiquement au rôle des parlements nationaux dans l'UE. Ces études s'efforcèrent notamment de caractériser le processus d'adaptation des parlements nationaux et de l'inscrire dans une réflexion plus large concernant l'évolution du parlementarisme. La création de commissions spécialisées dans le suivi des affaires européennes est alors vue par exemple comme l'expression d'une tendance plus générale d'approfondissement de la division du travail parlementaire et de spécialisation des élus les uns par rapport aux autres. L'examen attentif des documents européens traduit également la nécessaire maîtrise de l'information comme condition préalable de la participation aux politiques publiques¹⁷. Pour être influent, le parlementaire, *a priori* généraliste de la politique, doit de plus en plus se faire spécialiste d'un dossier. Enfin, l'examen des projets de législation européenne, avant les interventions du Conseil ou du PE, témoigne d'une conception pragmatique de l'intervention parlementaire. Pour être efficace, les assemblées doivent en effet intervenir avant que la décision ne soit prise, afin notamment de pouvoir amender le texte à la marge, plutôt que de devoir s'y opposer frontalement par la suite. En pratique toutefois, l'examen *a priori* des projets européens a contribué à isoler les parlements nationaux des institutions communautaires et de leurs homologues. Le plus souvent, les assemblées ont en effet d'abord cherché à influencer, à modifier ou à soutenir la position de leur gouvernement dans les négociations, plutôt que de participer directement et/ou collectivement au *policy making* européen. Si ce prisme procède largement de l'interconnexion des pouvoirs exécutifs et législatifs propres aux régimes parlementaires européens, les différentes conceptions des élus nationaux, relatives à l'Europe comme au parlementarisme, n'ont pas favorisé l'émergence d'une véritable coopération parlementaire transnationale¹⁸.

La littérature récente consacrée aux parlements nationaux et à l'Europe ne s'est cependant pas véritablement saisie de la question de l'influence. Les analyses ont cherché à identifier les causes des transformations des assemblées plutôt que leurs effets. Il apparaît ainsi que l'opinion publique et la culture politique nationale favorisent davantage l'octroi de prérogatives que l'héritage institutionnel¹⁹. Si les Parlements nationaux ont de nouveaux instruments, quels usages en font-ils ? La difficulté à identifier l'influence exercée par les Parlements nationaux tient tout d'abord au caractère formaliste de l'étude qui en est faite. Pourtant, l'ambiguïté des usages des outils institutionnels dont disposent les assemblées devrait rendre l'analyse plus incertaine. Ainsi, la pratique du mandat strict de négociation adressé par un parlement au ministre se révèle souvent dans les faits impossible à tenir. De même, les ministres peuvent stratégiquement jouer des réserves d'examen parlementaire qui leur font obligation de ne pas se prononcer au Conseil tant que leur assemblée étudie le projet, afin d'éviter d'endosser une décision difficile. Surtout, l'influence parlementaire est d'autant plus informelle que le mécanisme de *scrutiny* mis en place fait intervenir les députés en amont de la décision, alors même que les gouvernements se trouvent de plus en plus souvent placés à ce stade devant une multitude de contraintes croisées. Il est donc difficile de démêler précisément ce qui relève de l'influence des parlements nationaux, de certains autres acteurs domestiques ou du contexte particulier de la

négociation dans la production de la décision européenne. Par exemple, le refus de plusieurs chefs d'Etat et de gouvernement d'étendre les secteurs soumis au vote à la majorité qualifiée lors du sommet de Nice en décembre 2000 trouve-t-il son origine dans la mobilisation des parlementaires nationaux, des collectivités locales, des organisations professionnelles ou de l'opinion ? La mesure du rôle spécifique joué par les parlements nationaux se révèle même d'autant plus difficile à établir que, bien souvent, les positions des députés sont identiques à celles d'autres groupes sociaux, de leur gouvernement et/ou de l'opinion quand, cumul des mandats et des fonctions oblige, le député n'est pas lui-même un élu local ou un représentant officieux d'une organisation professionnelle. Dès lors, la particularité de l'intervention parlementaire est plutôt identifiable lorsqu'elle est réactive. En France, députés et sénateurs fabriquent ainsi depuis vingt ans des textes contraires à la directive relative aux oiseaux migrateurs de 1979. Le pouvoir de blocage des élus nationaux semble ici réel, pourtant, même dans ce cas, il est difficile de parler d'influence, l'activisme parlementaire restant soumis aux sanctions éventuelles prononcées par les autorités judiciaires européennes et nationales. Si la similarité de l'adaptation à l'Europe des parlements peut s'apparenter à une véritable convergence institutionnelle ²⁰, le volume d'activité des assemblées concernant les affaires européennes reste enfin très variable. Les parlements des Etats membres nordiques ²¹, ayant un système fédéral et/ou dont la population est globalement satisfaite du fonctionnement de la démocratie au niveau national, se montrent davantage entreprenants.

D'une certaine manière, la difficulté à observer empiriquement l'action des parlementaires nationaux vis-à-vis du processus de décision communautaire comme de la politique européenne des gouvernements peut dès lors être vue comme le signe d'une influence limitée. Le triptyque institution-intérêt-idée constitue ici un prisme adéquat pour analyser la faiblesse des parlements nationaux ²². Au niveau institutionnel tout d'abord, la difficulté à agir tient non seulement aux effets incertains des procédures nouvellement créées, mais également aux frontières de l'univers politique des députés. Dans leur diversité, les communautés d'acteurs propres aux politiques publiques européennes demeurent en effet difficiles à intégrer pour les élus. Or, la maîtrise de l'information constituant l'enjeu déterminant de la participation des assemblées au processus de décision communautaire, la clôture relative des communautés épistémiques transnationales à l'encontre des représentants parlementaires constitue ici une contrainte de taille. Pour ce qui concerne les intérêts, l'articulation à la décision européenne des intérêts traditionnellement défendus par les élus, spécialement les enjeux locaux attachés aux circonscriptions des parlementaires, se révèle également problématique en dehors de dossiers sectoriels comme les politiques agricoles ou régionales. A l'évidence, l'intérêt de l'élu à agir vis-à-vis des dossiers européens est aussi contraint par la faible probabilité qu'un député ou un groupe de députés puissent modifier substantiellement les *outputs* d'une négociation engageant un réseau d'acteurs dont le nombre et la diversité est sans commune mesure par rapport aux politiques nationales.

Enfin, pour la variable « idées », il est clair que l'affirmation des parlementaires en matière européenne suppose d'abord la prise de conscience de l'importance de la construction européenne. Or, les cadres de leur action, qu'ils soient locaux, nationaux

ou partisans, constituent des facteurs peu favorables à la mise en place d'un cadre cognitif européenisé. Les logiques propres aux métiers politiques valorisent en effet les dimensions locales et nationales dans la perception que les élus ont de leurs positions, de leurs rôles et du monde politique. L'éligibilité parlementaire, pour reprendre la notion développée par Eric Kerrouche dans le présent ouvrage, demeure presque totalement indépendante de l'Europe comprise aussi bien comme processus concret de coopération que comme une ressource cognitive. L'éligibilité, originelle ou d'entretien, se joue davantage au niveau local – dans la relation à la circonscription – et national – dans le rapport aux partis politiques. L'univers politique du député tend ainsi à être balisé par une diversité d'acteurs – les électeurs, les notables locaux, les responsables partisans locaux et nationaux, les concurrents, les collègues, les journalistes... – largement indépendants de l'Europe et indifférents à l'Europe sous un double point de vue. Premièrement, le niveau dans lequel ces acteurs existent et agissent le plus souvent est local ou national plutôt qu'europpéen. Ensuite, la compétence européenne du député – sa connaissance de l'Europe et sa capacité à agir sur ce terrain – ne constitue pas, sauf exception, une ressource recherchée auprès du député par ces acteurs²³. En d'autres termes, ce n'est pas par l'Europe que l'élu va séduire ou convaincre les groupes avec lequel il interagit.

La combinaison des variables explicatives liées aux institutions, aux intérêts et aux idées permet ainsi d'identifier un faisceau de contraintes s'opposant à la mobilisation des parlementaires nationaux vis-à-vis des questions européennes. Elle fait apparaître en particulier l'importance première des représentations mentales comme pré-conditions à l'action, car si la majorité des députés estiment toujours qu'il n'est pas nécessaire d'agir sur les enjeux européens, c'est avant tout parce que la réalité européenne est au mieux sous-estimée, au pire ignorée.

B. Un pluralisme contraint

En soi, le principe électif ne suffit pas à définir le parlementarisme. C'est la pluralité des représentants élus qui fait une assemblée parlementaire. La mise en concurrence au sein d'un cadre organisationnel unique d'une diversité d'élus, formellement égaux entre eux mais politiquement différenciés, constitue en effet l'essence du parlementarisme. Consubstantielle au pouvoir législatif, l'institutionnalisation du pluralisme est également nécessaire à l'élu. L'impératif de (re)sélection (pour un scrutin de liste) et de réélection lui impose en effet de se différencier vis-à-vis de ses collègues et de ses concurrents potentiels. A cet égard, il a longtemps été considéré que l'Europe, du fait de la nature consensuelle et/ou technocratique de ses projets se prêtait mal à la division partisane. Pourtant, la maturation de la construction européenne tend à remettre en cause cet apolitisme structurel comme en témoignent les manifestations des altermondialistes lors des Conseils européens. Les parlementaires nationaux parviennent-ils à se distinguer sur des enjeux européens ? Au-delà des caractères propres aux politiques communautaires, la difficulté présumée à politiser l'Europe, c'est-à-dire à en faire un objet de concurrence interne, ne tient-elle pas également aux spécificités du parlementarisme ?

Les parlementaires spécialisés dans le suivi des affaires européennes peuvent ici être distingués de leurs collègues. La réunion de ces élus au sein de commissions

consacrées à l'examen des documents produits au niveau de l'UE (notamment les projets d'actes) tend à créer une communauté de spécialistes unis par leur sociabilité, leur compétence ou leur intérêt pour les questions européennes. Sans sous-estimer les débats internes à ces commissions, les conclusions apportées aux rapports d'information tendent à se faire consensuelles. Ainsi, la délégation pour l'UE de l'Assemblée nationale fut présidée avant 1997 par l'ancien ministre RPR Robert Pandraud, plutôt sensible aux arguments anti-européens, puis après 1999 par un ancien fonctionnaire européen, le socialiste Alain Barrau, plutôt fédéraliste. Si les sujets examinés durant ces deux périodes ne furent pas identiques, on peut estimer que les conclusions générales apportées par la délégation ne varient pas sensiblement sur la plupart des dossiers. Ensuite, le travail d'examen des projets de législation communautaire passe, comme cela a été observé précédemment, par l'acquisition d'une information technique et la division du travail parlementaire. Dans les faits, cette spécialisation de l'élu se révèle moins favorable à la lecture partisane d'un dossier qu'une démarche plus généraliste. Le parlementaire-expert confronte sa doctrine idéologique aux détails techniques d'un projet et tend naturellement à nuancer son propos. Ainsi, l'ancien député Gérard Fuchs a présenté à la fin de la législature précédente plusieurs rapports au nom de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale favorables aux services d'intérêt général. Or, cette notion paraît moins porteuse politiquement que celle de services publics à la française dans la mesure où les services d'intérêt général peuvent être assurés par des entreprises publiques ou privées.

Concernant la représentation parlementaire nationale dans son ensemble, la capacité des élus à faire de l'Europe un objet de concurrence partisane est d'abord limitée par les divisions des groupes parlementaires et des coalitions vis-à-vis de l'enjeu européen. Sauf à utiliser l'Europe comme une niche permettant de faire valoir sa spécificité à la manière de l'UDF en France, les responsables de partis politiques tendent à évacuer les questions qui les déstabilisent en interne ou qui les différencient de leurs alliés. Ainsi, le RPR, profondément divisé au moment de la ratification du traité de Maastricht, s'est attaché à éviter le sujet dans les années qui suivirent. L'un des concepteurs de l'union de la gauche pour les élections législatives françaises de 1997 fait valoir de la même façon que « l'Europe était un enjeu tellement essentiel pour la gauche plurielle qu'on ne l'a pas traité » (entretien, 2 décembre 2002). Source de division interne aux partis politiques, l'Europe se prête également difficilement aux divisions explicites, sauf peut-être dans le cas britannique ²⁴, entre partis et coalitions dans la mesure où elle n'est pas associée directement à la politique de l'exécutif. La responsabilité d'une décision prise par quinze ministres et deux institutions européennes peut-elle être imputée à un gouvernement spécifique ? L'exécutif sait d'ailleurs jouer de cette déresponsabilisation en externalisant la source des effets négatifs de sa politique dans la présentation qu'il en fait aux députés comme à l'opinion, soit un mécanisme d'imputation caractéristique de l'une des figures stratégiques de *blame avoidance* identifiées par Kent Weaver ²⁵. Ainsi, la politique européenne du gouvernement ne constitue pas un enjeu essentiel des programmes de législature et ne se construit pas en opposition vis-à-vis de celle menée avant l'alternance. Bien plus, quand une politique peut être plus facilement isolable de celle

des autres exécutifs européens, les députés tendent souvent, de façon plus ou moins explicite selon qu'ils font partie de la majorité ou de l'opposition, à appuyer leur ministre dans les négociations qu'il mène face à ses partenaires. La politique agricole commune, soutenue par la quasi-totalité des députés français et critiquée par la quasi-totalité de leurs homologues britanniques constitue la meilleure illustration des effets unanimes de la course à l'intérêt national.

Au total, il apparaît que si l'Europe divise effectivement les parlementaires nationaux, les lignes de ces divisions opposent moins les partis et les coalitions entre elles comme c'est ordinairement le cas pour les enjeux nationaux que les groupes parlementaires en interne, les députés spécialisés vis-à-vis de leurs collègues, et l'ensemble de la représentation vis-à-vis de celles des autres Etats membres.

3. Conclusion

L'analyse de l'adaptation des parlements nationaux aux logiques de la construction européenne rend compte d'une triple difficulté des parlements à acquérir certaines compétences, à influencer la politique européenne de leur Etat membre et à transformer l'Europe en objet de débat public, partisan et concurrentiel. L'Europe n'est pas absente des parlements nationaux mais elle demeure singulièrement sous-investie dans la plupart des cas. Le Parlement français fournit une des meilleures illustrations de cet inachèvement. Les assemblées ont développé depuis 1979 des délégations spécialisées dans le suivi des affaires européennes ; en pratique, chacune n'intéresse pas plus d'une vingtaine d'élus. En 1992, la constitution a autorisé les chambres à voter des résolutions sur les projets de législation européenne ; aujourd'hui, une douzaine de résolutions par session seulement est votée dans chaque assemblée. Après dix années de tâtonnement, l'Assemblée nationale semble également toujours à la recherche d'une formule permettant d'organiser des débats sur les questions européennes en séance. Pourtant si les insuffisances d'adaptation au mouvement d'intégration en Europe apparaissent au sein des parlements, l'Europe ne semble être ni l'unique cause ni la seule manifestation des difficultés du parlementarisme européen à conserver une place effective dans la vie démocratique. L'embarras des assemblées face à l'Europe renvoie en définitive à leur difficulté d'adaptation générale à l'évolution des systèmes politiques. Ainsi, leur participation au *policy making* européen semble certes faible mais elle ne l'est pas radicalement moins que sur la scène politique nationale.

L'analyse des rapports entre les parlements nationaux et l'Europe est révélatrice dans la mesure où elle accentue non seulement la faiblesse du pouvoir législatif mais aussi ses transformations, mêmes précaires. La division du travail parlementaire et la spécialisation des élus, le positionnement des parlementaires dans un rôle d'interface entre les décideurs réels et les publics ou encore l'allocation croissante du pouvoir au profit de structures internes réduites et expertes constituent autant d'indices de ces changements, amplifiés par la contrainte européenne mais dépassant très largement celle-ci. En ce sens, même si les parlements nationaux peuvent effectivement être vus comme les grands perdants de l'Europe, la construction européenne pourrait être une ressource potentielle en servant de levier à leurs réformes internes.

La question posée aux assemblées parlementaires consiste alors à définir jusqu'où elles peuvent se transformer sans renoncer non seulement à ce qui les singularise mais

fondamentalement à ce qui les légitime en démocratie, à savoir l'institutionnalisation du pluralisme. En matière européenne, les prérogatives institutionnelles obtenues, la montée en puissance des commissions parlementaires européennes, la participation des élus aux Conventions européennes ou encore l'octroi récent d'un mécanisme d'alerte précoce dans le projet de traité constitutionnel²⁶ ne sauraient masquer les difficultés des sénateurs, des députés ou des Lords à parler de l'Europe, et surtout, leur propension à se diviser sur la question. Qu'elle révèle l'impuissance des assemblées ou qu'elle constitue une opportunité permettant de contourner par le haut la domination des gouvernements, la construction européenne ne peut réellement faire l'objet d'une appropriation par les élus nationaux si les clivages les opposant sur telle politique communautaire ou tel projet de résolution demeurent illégitimes.

Notes

¹ O. ROZENBERG, Y. SUREL, « Parlements et Union européenne », *Politique européenne*, 9, 2003, p. 5-29.

² A. MAURER, W. WESSELS (dir.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

³ S. HIX, T. RAUNIO, « Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, 23(4), 2000, p. 142-168.

⁴ R. PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42, 1988, p. 427-460 ; S. JACQUOT, C. WOLL (dir.), *Usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan (à paraître).

⁵ T. RAUNIO, « Always one step behind ? National legislatures and the European Union », *Government and Opposition*, 34(2), 1999, p. 180-202.

⁶ *Op. cit.*

⁷ R. CORBETT, « Des pouvoirs construits par voie coutumière », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (dir.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1999, p. 63-76.

⁸ J. FITZMAURICE, « National parliamentary control of EU policy in the three new member states », *West European Politics*, 9, 1996, p. 88-96.

⁹ A. SZUKALA, O. ROZENBERG, « The French Parliament and the EU : Progressive Assertion and Strategic Investment », in A. MAURER, W. WESSELS (dir.), *op. cit.*, p. 223-250.

¹⁰ C. RADAELLI, « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods and Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 5, 2001, p. 107-142.

¹¹ O. COSTA, M. LATEK, « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne », *Journal of European Integration*, 23, 2001, p.139-164.

¹² M. ABÉLÈS, *En attente d'Europe*, Paris, Hachette, 1996.

¹³ M.N. FRANKLIN, et S.E. SCARROW, « Making Europeans ? The Socializing Power of the European Parliament », in R.S. KATZ et B. WESSELS (éd.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹⁴ P. MAGNETTE, E. REMACLE (dir.), *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

¹⁵ Doctorat de sociologie politique préparé à l'Institut d'études politiques de Paris sous la direction de Richard Balme. La thèse est consacrée à l'étude des mobilisations des parlementaires nationaux français et britanniques vis-à-vis de la construction européenne.

¹⁶ A. MORAVCSIK, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, p. 473-524.

¹⁷ S. HIX, T. RAUNIO, *op. cit.*

¹⁸ M. LATEK, « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC », *Politique européenne*, 9, 2003, p. 143-163.

¹⁹ T. BERGMAN, « The European Union as the next step of delegation and accountability », *European Journal of Political Research*, 37(3), 2000, p. 415-429 ; T. RAUNIO, M. WIBERG, « Does Support Lead to Ignorance ? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance », *Acta Politica*, 35(2), 2000, p. 146-168 ; O. ROZENBERG, « Une européanisation pas comme les autres. Les variables explicatives de l'examen des affaires européennes par les Parlements nationaux », in R. DEHOUSSE, Y. SUREL (dir.) *L'institutionnalisation de l'Europe*, Paris, L'Harmattan (à paraître).

²⁰ T. RAUNIO, *op. cit.*

²¹ M. WIBERG (dir.), *Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag, 1997.

²² P. HALL, « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue internationale de politique comparée*, 7(1), 2000, p. 53-92 ; Y. SUREL, « Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998.

²³ Les acteurs avec lesquels le député interagit peuvent être mobilisés sur les questions européennes par ailleurs. Nous soulignons seulement qu'ils coopèrent avec les parlementaires plutôt sur d'autres enjeux et qu'ils tendent à ne pas solliciter le soutien des parlementaires nationaux quand la dimension européenne de leur problème est manifeste. Ainsi, les organisations agricoles, pourtant présentes auprès des élus, préfèrent traiter de la question de la PAC avec d'autres acteurs politiques (gouvernement, Commission européenne).

²⁴ A. ALEXANDRE-COLLIER, « L'eurosepticisme au sein du Parti conservateur britannique », *Politique européenne*, 6, 2002, p. 53-73.

²⁵ K. WEAVER, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6(4), 1986, p. 371-398.

²⁶ Actionné par les parlements nationaux en matière de subsidiarité.

DEUXIÈME PARTIE

La pratique parlementaire en Europe

Le parlementarisme dans une démocratie de compromis réflexions sur le cas belge

Paul MAGNETTE

Petit pays central, la Belgique a toujours beaucoup intrigué les observateurs étrangers. Au XIX^e siècle déjà, la jeune nation éveillait la curiosité des juristes de toute l'Europe qui, pour la plupart, voyaient en elle une monarchie constitutionnelle exemplaire, synthèse des expériences française et britannique. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, et plus encore à partir des années soixante, c'est la manière dont les Belges s'efforçaient de résoudre leurs conflits culturels et linguistiques qui attira l'attention de la communauté scientifique internationale, tant américaine qu'européenne.

Depuis lors, la Belgique fait l'objet d'interprétations très contrastées. Tandis que nombre de politistes voient en elle un précipité de toutes les tares dont souffrent les démocraties parlementaires, d'autres louent les vertus de ce qu'ils tiennent pour un modèle de démocratie pacifiée. La doctrine française, dans sa vaste majorité, s'inscrit dans la première lignée. A l'instar de Maurice Duverger, la plupart des observateurs français perçoivent la Belgique comme un régime à la fois instable et peu démocratique. Pays de représentation proportionnelle, elle compterait un nombre sans cesse croissant de partis politiques et souffrirait d'une intense instabilité gouvernementale – faiblesses qui ne sont pas sans rappeler celles de la IV^e République française ou de la première République italienne. La mainmise des appareils de parti sur la décision et la vie politiques réduirait en outre à un simulacre la participation des citoyens ¹. De surcroît, son système fédéral, d'invention récente, en ferait « l'un des modes de gouvernement les plus compliqués du monde » ².

A rebours de cette interprétation peu flatteuse, une génération de politistes installés aux Etats-Unis, dont Arend Lijphart demeure la figure de proue, voit dans la Belgique l'archétype d'un nouveau mode de démocratie parlementaire, mieux adapté que l'antique modèle de Westminster aux caractéristiques de nos sociétés complexes.

Dans ses nombreux écrits, Lijphart a érigé le parlementarisme à la belge en idéal-type de la « démocratie de consensus » qui serait, selon lui, la formule en voie de s'imposer au monde. Ce type de régime comporte, écrit-il, deux ensembles de caractéristiques. Les premières sont liées à la répartition territoriale du pouvoir et aux garanties offertes aux minorités (la décentralisation ou le fédéralisme, le bicaméralisme, la rigidité du texte constitutionnel, la protection des minorités et l'existence de mécanismes juridictionnels de régulation des conflits relèvent de cette logique ³). Les autres caractéristiques de la démocratie de consensus concernent la diffusion du pouvoir entre les institutions et les partis politiques (la représentation proportionnelle, le multipartisme, le recours aux gouvernements de coalition et l'équilibre entre l'exécutif et les chambres ⁴).

Ces facteurs pointent assez bien ce qui distingue le régime parlementaire belge du modèle majoritaire. Sauf sur deux points, qui tous deux touchent aux pouvoirs parlementaires. D'abord, bien que devenue un Etat fédéral en 1993, la Belgique n'a pas clairement opté pour un bicaméralisme dans lequel la chambre haute représente les entités fédérées : le Sénat belge, qualifié d'« autorité sinistrée » ⁵ de la réforme de l'Etat, ne constitue pas le contrepoids fédéral de la chambre ⁶. Son identité est si mal ancrée que, lors de la rentrée politique 2001, le Premier ministre proposa purement et simplement de le supprimer ⁷. Ensuite, rien ne permet de démontrer, contrairement à ce qu'affirme Lijphart, que « les gouvernements belges, en grande partie parce qu'ils sont des coalitions larges et peu cohésives, ne sont pas aussi dominants que leurs homologues de Westminster, et tendent à entretenir avec le Parlement une véritable relation de donnant-donnant » ⁸. Sans aucun doute les gouvernements belges sont-ils moins cohésifs et jouissent-ils d'un *leadership* moins net que leurs homologues britannique, français, allemand ou espagnol. Mais cette relative faiblesse de l'exécutif ne bénéficie pas aux chambres. Quiconque a pu observer la vie politique belge n'a pu qu'être frappé par l'impuissance des parlementaires. Si l'on peut reconnaître, avec Lijphart, que le régime parlementaire belge est parvenu à se stabiliser, en dépit de conflits qui remettent fréquemment en cause l'existence même de l'Etat, il faut aussi rappeler que cela se paie d'une mise en veilleuse des mécanismes formels du parlementarisme, et que les chambres sont les principales victimes des arrangements politiques de la démocratie de consensus.

1. Un régime parlementaire stabilisé

A l'inverse des pays qui ont fait l'expérience de régimes autoritaires, ou encore des Républiques française et italienne, la Belgique n'a pas dû changer sa constitution après guerre pour stabiliser son régime. Le passage du système majoritaire et élitaire du XIX^e siècle à la démocratie de masse du XX^e ne s'était certes pas fait sans mal ⁹. Après la première guerre mondiale, le tripartisme favorisé par le scrutin proportionnel rendit difficile la formation de gouvernements. Aucun parti ne pouvant, sauf rares exceptions, conquérir seul une majorité parlementaire à partir de 1919, les gouvernements étaient tous des coalitions dont la genèse fut souvent longue et laborieuse, et dont le maintien était rendu fragile par la multiplicité des tensions entre les partis et par la concurrence des partis communistes et d'extrême droite ¹⁰. Après la seconde guerre mondiale la stabilisation se fit par étapes. Dans un premier

temps, jusqu'en 1950, la Belgique connut les mêmes tensions que ses voisins – des gouvernements minoritaires éphémères, des coalitions oscillant rapidement et des remaniements fréquents. Six gouvernements se succédèrent en quatre ans. La décennie 1950 sembla ouvrir, ensuite, une nouvelle ère dans l'histoire parlementaire de la Belgique : la majorité absolue conquise par les catholiques leur permit de gouverner seuls pendant quatre ans, avant qu'une coalition laïque (socialiste-libérale) prenne le pouvoir, elle aussi pour quatre ans. L'alternance de cabinets monocolores, opposant la « droite » catholique à la « gauche » anticléricale, situation que la Belgique avait déjà connue au XIX^e siècle avant l'avènement du suffrage universel, semblait se rétablir et rompre avec les atermoiements de l'entre-deux-guerres. Ce schéma quasi majoritaire fut toutefois de courte durée : il disparut dès les années soixante quand les catholiques, n'ayant pu reconquérir une majorité absolue en sièges, s'érigèrent en parti-pivot. S'ouvrit alors une troisième phase. Depuis 1958, et jusqu'à 1999, les sociaux chrétiens ont été au centre de toutes les coalitions gouvernementales, en alliance tantôt avec les libéraux, tantôt avec les socialistes, parfois même avec les deux. La Belgique a ainsi vu s'établir un régime de « semi-alternance au centre » ¹¹.

Cela l'éloigne incontestablement du modèle majoritaire pur – même si, comme le rappelle Jean-Claude Colliard, « quel que soit le régime considéré, il y a toujours une majorité » ¹². Le régime parlementaire belge peut être présenté comme une démocratie de concordance, fondée sur des majorités plutôt larges ¹³. Elle reste néanmoins très différente d'autres formules de concordance qui, elles, frôlent le consensus. Il n'y a jamais eu, en Belgique, de « carré magique » à la suisse : les majorités ont fréquemment varié dans leur composition. La Belgique n'a pas connu non plus, à la différence de l'Autriche, les longues périodes de coalitions couvrant la quasi-totalité de l'espace parlementaire. Comme le montre le tableau ci-dessous, les gouvernements belges n'ont le plus souvent compté que deux familles politiques ¹⁴, et leur surface parlementaire n'a atteint ou dépassé les deux tiers qu'en de brèves périodes.

Tableau 1
Durée et surface parlementaire des gouvernements belges d'après-guerre

<i>Durée</i> ¹⁵ (en jours)			<i>Composition politique</i>	<i>Surface parlementaire</i>
<i>Epoque des tensions d'après-guerre (1946-1950)</i>				
<i>13 mars 1946</i>	20 mars 1946	(7)	Socialiste	34,2 %
<i>31 mars 1946</i>	9 juillet 1946	(100)	Socialiste-libéral-communiste	54,0 %
<i>3 août 1946</i>	13 mars 1947	(222)		
<i>20 mars 1947</i>	19 novembre 1948	(610)	Socialiste-social chrétien	79,7 %
<i>26 novembre 1948</i>	27 juin 1949	(213)		
<i>11 août 1949</i>	18 mars 1950	(219)	Social chrétien-libéral	63,2 %
<i>Epoque d'alternance majoritaire (1950-1958)</i>				
<i>8 juin 1950</i>	11 août 1950	(64)	Social chrétien homogène	50,9 %
<i>16 août 1950</i>	9 janvier 1952	(511)		
<i>15 janvier 1952</i>	12 avril 1954	(818)		

<i>Durée</i> ¹⁵ (en jours)			<i>Composition politique</i>	<i>Surface parlementaire</i>
22 avril 1954	2 juin 1958	(1 502)	Socialiste-libéral	52,4 %
23 juin 1958	4 novembre 1958	(134)	Social chrétien homogène	49,0 %
<i>Epoque de semi-alternance (1958-1972)</i>				
6 novembre 1958	27 mars 1961	(872)	Social chrétien-libéral	59,0 %
25 avril 1961	24 mai 1965	(1 490)	Social chrétien-socialiste	84,9 %
27 juillet 1965	11 février 1966	(199)	Social chrétien-socialiste	66,5 %
19 mars 1966	7 février 1968	(690)	Social chrétien-libéral	59,0 %
17 juin 1968	8 novembre 1971	(1 239)	Social chrétien-socialiste	60,4 %
21 janvier 1972	23 novembre 1972	(307)	Social chrétien-socialiste	60,4 %
<i>Epoque de tensions communautaires (1973-1980)</i>				
26 janvier 1973	19 janvier 1974	(358)	Socialiste-social chrétien-libéral	76,4 %
25 avril 1974	11 juin 1974	(47)	Social chrétien-libéral	48,1 %
11 juin 1974	4 mars 1977	(997)	Social chrétien-libéral-RW	54,2 %
6 mars 1977	18 avril 1977	(43)	Social chrétien-libéral	49,5 %
3 juin 1977	11 octobre 1978	(495)	Social chrétien-socialiste-FDF-VU	81,1 %
20 octobre 1978	18 décembre 1978	(59)		
3 avril 1979	16 janvier 1980	(288)	Social chrétien-socialiste-FDF	71,2 %
23 janvier 1980	9 avril 1980	(77)	Social chrétien-socialiste	66,0 %
18 mai 1980	7 octobre 1980	(142)	Social chrétien-socialiste-libéral	83,5 %
<i>Retour à la semi-alternance (1981-1999)</i>				
22 octobre 1980	2 avril 1981	(162)	Social chrétien-socialiste	66,0 %
6 avril 1981	21 septembre 1981	(168)		
17 décembre 1981	14 octobre 1985	(1 397)	Social chrétien-libéral	53,3 %
28 novembre 1985	19 octobre 1987	(690)	Social chrétien-libéral	54,2 %
21 octobre 1987	14 décembre 1987	(54)		
9 mai 1988	29 septembre 1991	(1 238)	Social-chrétien-socialiste-VU	70,7 %
29 septembre 1991	25 novembre 1991	(57)	Social chrétien-socialiste	63,2 %
7 mars 1992	21 mai 1995	(1 170)	Social chrétien-socialiste	56,6 %
23 juin 1995	16 juin 1999	(1 452)	Social chrétien-socialiste	54,7 %
<i>Coalition transversale (1999-)</i>				
12 juillet 1999			Libéral-socialiste-vert	62,7 %
9 juillet 2003			Libéral-socialiste	64,7 %

En découpant en phases la période qui s'étend de 1946 à nos jours, on perçoit que la Belgique n'a été véritablement instable que dans des périodes limitées¹⁶ au sortir de la guerre, entre 1946 et 1950 d'abord, puis au tournant des années soixante-dix et quatre-vingt, lors de l'émergence de partis dits « communautaires » et de la recrudescence des tensions linguistiques. A ces deux époques, six gouvernements de composition différente se sont succédé en quatre ans. Dans ces moments de crise, la formation des gouvernements fut parfois très longue, dépassant à deux reprises les cent jours, et comptant jusqu'à onze tentatives avortées¹⁷. Les coalitions furent

souvent éphémères, durant moins d'un an et parfois à peine plus d'un mois. Mais si l'on excepte ces deux brèves périodes, les coalitions ont eu une durée de vie moyenne de deux ans et demi ¹⁸. Depuis le début des années quatre-vingt, elles ont presque toutes atteint la fin normale de la législature. L'instabilité fut donc vaincue sans qu'il soit nécessaire ni de rationaliser le fonctionnement du régime parlementaire, ni de changer la loi électorale.

Cinq tendances de fond du système politique belge, qui sont en partie mises en évidence par Lijphart, expliquent qu'une telle adaptation graduelle ait été possible. Une remarquable stabilité électorale d'abord. Les élections de réaligement sont relativement rares en Belgique, de même que la création de nouveaux partis politiques. Le système partisan belge est devenu tripartite autour de la première guerre mondiale, après le passage à la représentation proportionnelle (1899) et au suffrage universel (1893-1918) ¹⁹. Depuis lors, les trois principales familles politiques (sociaux chrétiens, socialistes et libéraux) ont bénéficié d'un quasi-monopole de la représentation parlementaire. Comme le montre le tableau ci-dessous, ces trois familles n'ont laissé, la plupart du temps, qu'un petit dixième des sièges aux autres partis politiques. Leur prédominance n'a été menacée qu'à trois occasions. A la veille et au lendemain de la seconde guerre mondiale, elle fut entamée par la croissance des partis communiste et d'extrême droite, mais se rétablit dès la fin des années quarante. A partir de 1968, l'émergence de partis « communautaires », réclamant la régionalisation ou la fédéralisation de l'Etat, érode à nouveau le monopole des partis traditionnels ²⁰.

Tableau 2
Part des trois principales familles politiques
dans la représentation parlementaire (chambre)

<i>Année</i>	<i>Pourcentage des sièges</i> ²¹	<i>Année</i>	<i>Pourcentage des sièges</i> ²¹
1919	95,1	1965	89,1
1921	97,3	1968	82,5
1925	96,2	1971	79,7
1929	93,5	1974	77,3
1932	94,1	1977	83,4
1936	77,6	1978	82,5
1939	84,1	1981	82
1946	86,1	1985	85,8
1949	94,3	1987	85,8
1950	96,6	1991	78,3 (86,3)
1954	97,1	1995	80,6 (88)
1958	98,5	1999	70,1 (84)
1961	94,3	2003	84 (86,7)

La réforme de l'Etat dans un sens fédéral au cours des années soixante-dix et quatre-vingt fait perdre à ces petits partis leur raison d'être, et la plupart d'entre eux ont disparu à partir de cette époque. Depuis le début des années quatre-vingt, enfin, les partis écologistes ont constitué une concurrence sérieuse pour les trois familles

traditionnelles. La stabilité de leur score électoral et leur association au gouvernement formé en 1999 montrent qu'ils sont durablement implantés dans l'espace politique, et que le système partisan belge est devenu aujourd'hui quadripartite.

Le mode de scrutin proportionnel a, sans aucun doute, favorisé un certain éparpillement de la représentation parlementaire. De surcroît, l'absence de seuil électoral a permis à de petites formations de conquérir quelques sièges. La Belgique a ainsi compté jusqu'à quatorze partis parlementaires (en 1981 ; et treize en 1991), et en connaît encore onze depuis 1999. Cette situation n'est pourtant pas comparable à celle de la IV^e République, ou de l'Israël contemporain. D'abord parce que ce chiffre est partiellement trompeur : toutes les familles politiques nationales sont divisées en partis flamand et francophone, ce qui double leur nombre. Mais, jusqu'ici, elles n'ont jamais gouverné qu'en associant leurs deux ailes ²². Ensuite, les trois (aujourd'hui quatre, avec les Verts) principales familles politiques bénéficient d'un poids électoral qui leur permet, hors des périodes de réforme de l'Etat qui requièrent des majorités qualifiées, de se passer des petits partis pour former des majorités gouvernementales. L'éclatement formel de la représentation parlementaire est donc compensé par une certaine concentration de fait.

Le deuxième facteur qui explique la stabilisation du régime parlementaire belge est, comme l'ont bien montré les théoriciens de la démocratie de consensus, la prédisposition des élites politiques à la négociation et au compromis ²³. Il n'y a pas en Belgique de clivage gauche-droite dominant, qui rendrait inconcevables ou difficiles les coalitions centristes, comme cela est le cas en France. Depuis la fin des années cinquante, les oppositions entre catholiques et anticléricaux n'empêchent plus la formation de coalitions mixtes. A l'exception du Vlaams Blok et du Front national, partis d'extrême droite, aucune formation partisane n'est durablement tenue à l'écart des exécutifs. Les élites politiques belges, rompues depuis près d'un siècle à la pratique des coalitions, et aux longues négociations qui précèdent leur formation, contribuent à stabiliser le régime parlementaire.

La mise en place, à partir de la fin des années trente, de mécanismes de concertation sociale « néo-corporatistes » constitue un troisième facteur de stabilisation. Dans un premier temps, le régime parlementaire peut sembler menacé par cette nouvelle forme de conciliation des intérêts. Dans les années 1890, puis à nouveau dans les années 1920, un vaste débat, traversant tous les partis politiques, envisage de remplacer la logique de représentation politique par des formes de représentation fonctionnelle ²⁴. Ce projet se heurte toutefois à la résistance des élites politiques traditionnelles, attachées aux axiomes de la doctrine parlementaire. Quand, à partir de la fin des années trente, se met en place un vaste réseau d'organismes de concertation sociale et économique, associant les représentants des travailleurs et des employeurs et le gouvernement, celui-ci vient compléter, et non remplacer la représentation politique. En déplaçant les conflits socio-économiques dans ces lieux extra-parlementaires, en établissant des mécanismes de « prévention des conflits » par l'entremise de la concertation continue, et en soutenant financièrement les compromis sociaux, ce système néo-corporatiste tend aussi à réduire l'intensité des conflits sociaux et politiques, et partant à stabiliser le régime.

Enfin, la fédéralisation de l'Etat, accomplie par étapes depuis les années soixante-dix, constitue un troisième facteur de stabilisation du régime, même si sa portée globale reste difficile à évaluer. A nouveau, Lijphart a bien montré que ce qu'il appelle « l'autonomie segmentaire » – c'est-à-dire l'attribution de compétences à des entités fédérées – contribue à pacifier les sociétés complexes. Depuis que les matières liées à l'éducation, à la culture, à la santé, au développement économique, à l'aménagement du territoire et à l'environnement... sont exclusivement ou principalement traitées à l'échelon des régions ou communautés, les objets de discorde potentielle entre élites nationales se sont réduits. Des régimes parlementaires infra-nationaux se sont établis au sein des régions et communautés, qui délestent le parlementarisme fédéral d'un certain nombre de sujets sensibles. Il ne faut pas perdre de vue, cependant, que la fédéralisation de l'Etat consacrée par la constitution de 1993 n'a pas éteint les querelles entre communautés : depuis lors, les discussions sur le transfert de compétences nouvelles aux entités fédérées ont continué de dominer l'agenda politique.

Le dernier facteur, mais non le moindre, qui contribue à stabiliser le régime parlementaire belge est, quant à lui, passé sous silence par la théorie consociative. Lijphart et ses disciples, tout en soulignant l'importance des arrangements informels dans les démocraties dites complexes, ont accordé peu d'attention aux structures para-institutionnelles qui se sont progressivement mises en place pour régler les différends en marge du système parlementaire.

2. Le déplacement des lieux de pouvoir

Soucieux de réhabiliter cette autre forme de la démocratie que constitue sa variante consociative, Lijphart tend en effet à l'idéaliser. On peut le suivre quand il affirme que la déconcentration territoriale du pouvoir contribue à pacifier les conflits dans les sociétés complexes, mais il faut aussi garder à l'esprit que les systèmes fédéraux absorbent une part considérable du temps et de l'énergie des dirigeants politiques dans les questions de répartition des compétences, et peuvent induire de nombreuses formes de gaspillage des ressources publiques ²⁵. On peut le suivre également quand il montre que le système proportionnel et les coalitions larges permettent d'éviter les déchirements dans les sociétés qui ne sont pas structurées par un clivage dominant, mais à condition de ne pas perdre de vue que l'absence ou la faiblesse de l'alternance engendre aussi des phénomènes de corruption qui peuvent saper les bases du régime. Le cas belge montre, en outre, que la fragmentation continue de l'espace parlementaire peut rendre de plus en plus difficile la formation de coalitions. On peut le suivre encore quand il affirme que les arrangements néo-corporatistes, généralisant une logique de compromis, consolident le régime. Mais, et l'on en revient ici plus directement à notre objet, il convient de rappeler que l'inclination au compromis génère des formes parallèles de gestion politique qui, loin de revitaliser la séparation des pouvoirs, tendent à le concentrer dans la sphère exécutive et à accentuer la marginalisation du parlement.

Le phénomène n'est pas propre à la Belgique. Il n'est pas non plus récent. Le thème du déclin du Parlement fut discuté, en Belgique comme dans les pays voisins, dès les années vingt, et resurgit avec récurrence ²⁶. Il fut particulièrement vif dans les années trente et quarante, quand un vaste courant parmi les parlementaires s'inquiéta

de se voir marginaliser par la multiplication des commissions administratives de concertation sociale ²⁷. Ce débat prit une nouvelle actualité quand, dans le courant des années soixante, se mit en place une logique de décision très particulière qui semblait ériger la négociation secrète et para-institutionnelle en mode normal de résolution des conflits. La formation de ce qu'il est convenu d'appeler le « pacte scolaire », en 1958, en fut la première illustration nette, et devint par la suite la matrice de la prise de décision. En Belgique, comme dans beaucoup d'autres pays traversés par des conflits confessionnels, la question scolaire avait toujours été extrêmement sensible. Le gouvernement catholique majoritaire du début des années cinquante avait adopté des réformes du statut et du financement de l'enseignement qui privilégiaient les écoles « libres » (en fait catholiques), réformes aussitôt démantelées par le gouvernement laïc qui lui avait succédé en 1954. De retour aux affaires en 1958, mais sans majorité parlementaire, les catholiques tentèrent de sortir de cette logique d'alternance. Le Premier ministre choisit de constituer, à l'intérieur de son cabinet personnel, une commission composée de hauts représentants des trois grands partis politiques. Les membres de cette commission travaillèrent à huis clos, en contact continu avec la direction de leur parti et les intérêts organisés. L'accord fut scellé pendant les vacances parlementaires, puis « ratifié » par les congrès des trois grands partis, avant d'être transmis au Parlement, dont les membres dûment instruits par les appareils de partis avalisèrent le texte sans discussion. Une commission permanente composée de représentants de tous les partis était instituée par cet accord, qui lui confiait la tâche d'examiner tout projet ou proposition de loi en matière scolaire. Si l'on évoque cet événement lointain, fondateur d'une logique connue en Autriche sous le nom de *Proporz*, c'est qu'il incarne à la perfection la méthode classique de la décision politique en Belgique ²⁸. La négociation directe entre les appareils de partis, en dehors des cadres institutionnels établis ; le rôle d'impulsion des cabinets ministériels, pénétrés par les intérêts organisés ; la discrétion des échanges et la mise à l'écart des débats parlementaires, constituent, aujourd'hui encore, les constantes de la démocratie de compromis à la belge ²⁹. Ces négociations sont parfois limitées aux partenaires de la coalition gouvernementale, et parfois étendues aux partis de l'opposition, quand il s'agit de questions cruciales. La réforme des polices accomplie en 2000, par exemple, fut essentiellement conçue au sein d'un organe *ad hoc* rassemblant les huit principaux partis politiques. De même, les accords de juin 2001 relatifs au financement des entités fédérées et à la fédéralisation de nouvelles compétences furent-ils issus de négociations directes entre les directions des partis de la majorité et de l'opposition, avant d'être avalisés par des parlementaires parfaitement disciplinés.

La sphère exécutive elle-même est marquée dans sa structure et son fonctionnement quotidien par cette logique de décision. Le gouvernement fédéral comporte, aux côtés du Premier ministre, un Vice-premier ministre pour chacun des partis de la coalition. Ensemble, ils forment le noyau du gouvernement (appelé *kern*, en flamand, dans le langage courant) où sont fixées les grandes lignes, avant que se tiennent les conseils des ministres. Chacun des ministres dispose d'un vaste cabinet, qui compte parfois plus de cent membres, composé d'experts, de représentants de son parti et des intérêts organisés. C'est là que sont préparés l'ensemble des projets de loi, qui sont ensuite discutés par le gouvernement dans son ensemble. Au sein de chacun

des cabinets, des conseillers ont pour tâche principale de surveiller les activités des cabinets relevant des autres partis. La décision politique quotidienne se déroule donc sur deux plans parallèles. D'abord, les projets de loi sont préparés dans les cabinets, en étroite collaboration avec les intérêts organisés et la bureaucratie des partis. Ensuite, les ministres et leur entourage, appuyés par le président de leur parti dans les moments sensibles, négocient avec leurs partenaires de subtils « *package deals* ». Le Premier ministre agit essentiellement comme arbitre des conflits entre partenaires de la coalition, quand il n'est pas simplement, selon l'expression de l'un d'entre eux, le notaire des accords scellés directement par les ministres et leurs partis.

Dans ces circonstances, le Parlement est, plus qu'ailleurs, réduit au rôle de chambre d'entérinement ³⁰. Le Sénat, depuis la réforme de l'Etat de 1993, ne peut plus interpellier les ministres ni voter de motions de défiance ou de confiance. Il peut demander à examiner les projets votés par la chambre et les amender, mais ces amendements peuvent être infirmés par la chambre. Le bicamérisme est donc nettement asymétrique, et le Sénat continue de chercher sa place dans le système parlementaire. Quant à la chambre, elle reste formellement la source et la limite du pouvoir exécutif. Mais son rôle se réduit à consacrer les accords intervenus en amont.

Cela n'a d'ailleurs rien de bien original. Dans sa vaste étude comparée, publiée il y a vingt-cinq ans, Jean-Claude Colliard montrait déjà que, dans pratiquement tous les pays occidentaux, le parlement se réduisait à « un rôle de témoignage, ou si l'on préfère de référence » dans la formation et la fin des gouvernements ³¹. D'autres politistes ont conclu, en se basant sur de vastes analyses historiques, que « le gouvernement parlementaire fonctionne (fonctionne mieux) quand son nom est trompeur, c'est-à-dire quand le parlement ne gouverne pas » ³². On sait, depuis bien longtemps déjà, que pour évaluer le rôle du parlement dans un système politique, il faut se garder de l'illusion de la « souveraineté parlementaire » ; se souvenir que dans nos Etats complexes les parlements n'ont pas pour mission principale de faire la loi mais de tenir en bride les gouvernements qui la font ³³.

Or, même si l'on s'en tient à cette interprétation réaliste du régime parlementaire, on ne peut nier que, dans une démocratie de compromis telle que la Belgique, le Parlement est plus cadennassé encore qu'il ne l'est dans les régimes majoritaires, et qu'il peine à s'imposer dans le jeu politique.

3. La difficile renaissance du Parlement

On sait combien il est difficile de donner une vision objective du rôle d'un parlement. Les approches statistiques, agrégeant des données hétérogènes, dissimulent bien des nuances ; les analyses qualitatives, embrassant la genèse d'une loi dans son ensemble, donnent une image plus subtile mais qui ne peut être généralisée. En l'absence d'études qui combinent les avantages de ces deux types d'observation, il faut se contenter de jugements partiels et d'hypothèses.

Les statistiques disponibles à propos de l'activité parlementaire en Belgique permettent au moins de dégager les grandes tendances ³⁴. Elles montrent d'abord un parlement plutôt actif, qui contredit le préjugé selon lequel les parlementaires sont généralement plus impliqués dans leurs circonscriptions et leur parti qu'au sein de l'assemblée ³⁵. Au cours de la législature 1995-1999, se sont tenues 343

séances plénières en 265 jours, d'une durée moyenne de trois heures, et près de 2 500 réunions de commissions d'une durée d'environ deux heures consacrées, à peu près à parts égales, aux questions législatives et aux débats sur les interpellations. Les chiffres récents confirment aussi la faiblesse du rôle législatif de la chambre. Si les parlementaires ont déposé 1 087 propositions de lois entre 1995 et 1999, contre 727 projets émanant du gouvernement, 10 % seulement d'entre elles ont été adoptés, alors que 90 % des projets du gouvernement l'étaient. On peut noter toutefois que la part des lois d'origine parlementaire tend, depuis le début des années 1990, à croître : alors qu'elle était de 25% il y a vingt ans ³⁶, pour retomber à 15% dans les années 1980, elle est à nouveau d'un quart dans les années 1990 ³⁷.

De tels chiffres, pris dans leur généralité, ne rendent que très mal compte, il est vrai, de la substance du travail législatif des parlementaires. D'abord parce que les projets gouvernementaux sont examinés en commission et peuvent être amendés. Les chiffres disponibles sur cette pratique sont trop partiels pour pouvoir être utilisés ³⁸, mais les témoignages concordent pour reconnaître qu'il est extrêmement difficile aux parlementaires d'amender les textes qui leur sont soumis sans l'aval de leur parti. Le parlement est très marqué dans sa structuration interne par la logique participative : ses organes, élus selon un système proportionnel, reflètent le poids de la majorité ; le dépôt de propositions de lois, d'amendements, d'interpellations ou de questions est filtré par les présidents de groupe et par le président de la chambre. L'initiative individuelle s'inscrit donc dans un maillage étroit de contraintes et de contrôles partisans. La forte discipline de vote rend vaines les manœuvres dilatoires des députés de l'opposition ³⁹.

Le gouvernement dispose par ailleurs d'un certain nombre de moyens pour diriger le travail parlementaire : ses projets sont discutés en priorité en commission ; ses déclarations et communications jouissent d'un accès automatique à l'ordre du jour en plénière, et il peut invoquer l'urgence pour y faire inscrire un point. Les gouvernements belges ont, de plus, fréquemment recouru à la technique des « pouvoirs spéciaux » pour contourner les débats parlementaires. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux, ainsi que les lois-cadres et les lois-programmes, sont votés sans heurts par les parlementaires de la majorité, tandis que les batailles d'amendements menées par l'opposition ne parviennent qu'à ralentir la procédure. Sous la législature 1995-1999 par exemple, trois projets de lois-cadres ont été adoptés, portant respectivement sur l'emploi et la compétitivité, les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'euro, et la modernisation de la sécurité sociale, soit la quasi-totalité de l'accord de gouvernement. Les partis de la majorité, après avoir scellé un compromis lors des négociations de formation du gouvernement, veillent à éviter que celui-ci soit remis en cause par les interventions des parlementaires. Il est dès lors extrêmement difficile à ces derniers d'imposer leurs propres priorités. La loi de dépenalisation de l'avortement adoptée en 1990 le fut, par exemple, par une majorité de rechange, contre la volonté du principal parti du gouvernement. Mais de tels événements sont d'autant plus visibles qu'il sont extrêmement rares. Les discussions qui ont eu lieu depuis 1999, à l'initiative de parlementaires, sur la dépenalisation de l'euthanasie, ne furent possibles que parce que les partis du gouvernement, à la différence de leurs prédécesseurs, ne les avaient pas interdites. Dans leur mission législative, les

parlementaires ne disposent que d'un pouvoir d'initiative et d'amendement limité, étroitement contrôlé par les partis de la majorité et défini à l'avance par l'accord de gouvernement.

Cela explique peut-être que les changements les plus nets apparaissent dans le cadre de leurs activités de contrôle ⁴¹. Comme en témoigne le tableau suivant, celles-ci ont connu une croissance constante au cours des trente dernières années.

Tableau 3
Nombre annuel de questions et interpellations (Chambre)

	<i>Interpellations</i>	<i>Questions orales</i>	<i>Questions écrites</i>
1970-1980	137	212	2 830
1980-1990	183	199	3 440
1990-2000	454	795	2 400

Si le nombre de questions écrites est resté à peu près stable – leur diminution pouvant s'expliquer entre autres par le passage de 212 à 150 députés en 1993, et par l'instauration d'un médiateur – le nombre annuel de questions orales et d'interpellations a triplé, voire quadruplé au cours des trois dernières décennies. Cela est essentiellement le fait, en bonne logique parlementaire, de l'opposition. Les petits partis flamands sont particulièrement actifs sur ce plan : à eux seuls, le Vlaams Blok et le petit parti nationaliste Volksunie, qui ne pèsent ensemble qu'un dixième des sièges, étaient à l'origine de près d'un tiers des interpellations. Les partis francophones recourent moins fréquemment à ces pratiques : alors qu'ils représentent 40 % des sièges, ils ne sont à l'origine que d'un quart des questions orales. Plus surprenant peut-être, près d'un quart des interpellations et 40 % des questions orales étaient issues, au cours de cette législature, des partis de la majorité. Dans un régime où les coalitions sont la règle, fortement marqué de plus par les rivalités entre communautés linguistiques, il n'est pas rare que des députés de la majorité interpellent les ministres d'autres partis de la coalition. A suivre le temps des questions, on peut parfois avoir l'impression que les tensions sont plus intenses entre partenaires du gouvernement qu'entre la majorité et l'opposition.

L'accroissement, au moins quantitatif, des activités de contrôle, qui converge avec ce que l'on a pu observer ailleurs en Europe au cours des vingt dernières années ⁴¹, confirme la thèse d'un « réveil » de l'activité parlementaire. S'il est difficile d'évaluer son impact sur l'action du gouvernement, ce nouvel activisme parlementaire se confirme au fil des ans. La pratique des commissions d'enquête parlementaire connaît aussi, depuis une quinzaine d'années, un fort regain d'intérêt. Alors que seules cinq commissions avaient été créées depuis la fondation de l'Etat jusqu'en 1985, on a pu en compter une par an en moyenne depuis 1985. Plus significatif encore, quatorze

demandes de création d'une commission d'enquête avaient été déposées par des parlementaires au cours de la seule année 1995. Abordant des « sujets de société », et souvent très médiatisées, ces commissions donnent à leurs membres l'occasion de ramener devant le parlement des questions qui font l'objet de vastes discussions politiques. Ont ainsi été évoqués, par exemple, au cours des dernières années, l'affaire du Heysel (accident ayant causé la mort d'une trentaine de supporters lors d'un match de football), les livraisons d'armes à l'étranger, la lutte contre le banditisme et le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exportation de déchets industriels, les pratiques des sectes, la crise de la dioxine, l'assassinat du ministre d'Etat André Cools et celui de Patrice Lumumba⁴². La commission qui a enquêté en 1996 sur l'affaire Dutroux (enlèvement et assassinat d'enfants, dans le cadre de réseaux pédophiles) a constitué un événement important dans la vie politique belge. Suivie tous les soirs par près d'un téléspectateur sur cinq, parfois à des heures tardives, elle est vite devenue le feuilleton politique du moment, et ses membres des célébrités politiques de premier plan – son président, peu connu jusqu'alors, s'est imposé en quelques semaines comme l'un des hommes politiques les plus populaires du pays (selon les enquêtes d'opinion) et fut nommé, sous le gouvernement suivant, ministre de la Justice. Le rapport déposé par cette commission contenait d'ailleurs des critiques très dures à l'égard des départements de la police et de la Justice, qui ont été, en partie au moins, à l'origine de vastes plans de réformes. L'ironie de l'histoire étant que ces réformes se sont vite déplacées hors de la sphère parlementaire, pour être négociées directement par les directions des partis politiques puis ramenées dans le giron des cabinets ministériels.

Quels qu'en soient les effets sur la décision politique, ces pratiques parlementaires renouvelées révèlent la tentation des députés, empêchés de participer efficacement à la fonction législative, de renouer avec la tradition du contrôle politique. A l'instar de leurs homologues américains, les élus belges semblent parfois tentés de s'ériger en « procureurs » dénonçant, dans le cadre de commissions d'enquête très médiatisées, la corruption et les abus de pouvoir de la puissance publique.

Ce renouveau du contrôle parlementaire peut aussi s'interpréter, en des termes plus optimistes, comme un retour à la tradition originelle de la délibération publique. Tous les théoriciens du parlementarisme, depuis John Stuart Mill et Walter Bagehot jusqu'à Carl Schmitt, ont considéré que l'essence de la mission du Parlement n'est pas la décision législative mais la mise en débat, devant le public, des grands enjeux de la nation. La recrudescence des activités de contrôle politique quotidien, la revitalisation de lieux parlementaires qui, telles les commissions d'enquête, peuvent constituer des « grands forums de la nation », s'inscrivent dans cette perspective. De même, les auditions devant les commissions spécialisées ou groupes de travail *ad hoc*, d'experts, de praticiens, de membres d'associations et simples citoyens, en vue de préparer une législation nouvelle, peuvent-elles générer un débat public. Ainsi par exemple, au cours de la législature 1995-1999, de nombreuses auditions furent-elles tenues au sein du parlement belge pour débattre de la question sensible de la dépénalisation de certaines drogues.

Même si les propos théoriques sur le devenir du parlementarisme sont rares en Belgique, on perçoit à travers l'évolution des pratiques parlementaires une aspiration

grandissante à rétablir le parlement dans sa mission primordiale de délibération. En se concentrant sur les grands enjeux, et en tentant d'y intéresser le public, les parlementaires peuvent donner une nouvelle actualité au principe de séparation des pouvoirs. Le mythe de la « souveraineté parlementaire » a exercé une telle influence sur les esprits au cours du dernier siècle, qu'il est devenu difficile, pour les députés, de reconnaître que leur mission première n'est pas de faire la loi ordinaire mais de contrôler ceux qui la font et de mettre en débat les grands enjeux. Peut-être, après un siècle de discours répétitifs sur le déclin des parlements, commence-t-on de percevoir que la délibération, en ce qu'elle suppose la confrontation des opinions et vise à emporter l'adhésion des citoyens, importe au moins autant que la décision.

4. Conclusion

Les évolutions qui se font jour en Belgique dans la sphère parlementaire ne diffèrent pas fondamentalement, dans leur nature, de celles qui se dessinent dans les démocraties majoritaires. L'étude de Marc Abélès décèle, en France, des tendances parfaitement convergentes en ce qui concerne la domination de l'exécutif, la discipline de parti, le désarroi des parlementaires et, en réaction, le réveil des fonctions de contrôle et d'une conception délibérative du rôle de l'assemblée ⁴³.

Vue sous l'angle du pouvoir parlementaire, la théorie consociative, qui reste le paradigme dominant dans l'interprétation du système politique belge, se révèle doublement biaisée. D'abord parce que la distinction qu'opère Lijphart entre les démocraties majoritaires et de consensus apparaît, ici, moins déterminante que la nature du régime constitutionnel : la Belgique, dans la mesure où elle relève de la catégorie des régimes parlementaires, est finalement plus proche de la France ou du Royaume-Uni que de la Suisse directoriale dont on la rapproche souvent. Ensuite parce que, contrairement à ce que laisse supposer l'approche consociative, loin de rendre au parlement son lustre d'antan, la logique de compromis accentue sa marginalisation. Force est donc de reconnaître, avec Maurice Duverger et la tradition française, que la logique parlementaire ne déploie que partiellement ses vertus en l'absence de fait majoritaire.

Notes

¹ Voir notamment M. DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Paris, Albin Michel, 1988, ouvrage polémique inscrit dans les débats français sur le retour à la représentation proportionnelle, où le grand politiste français concentre ses critiques à l'égard du régime belge. Dans le même ordre d'idées, O. Duhamel classe la Belgique, avec une nette intonation critique, parmi les pays dans lesquels « les électeurs désignent ceux qui choisiront à leur place les gouvernants et les options politiques ». O. DUHAMEL, *Les démocraties*, Paris, Seuil, 1993, p. 29.

² J.-L. QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, 4^e éd., Paris, Seuil, 2000, p. 284.

³ Dans sa dernière version, Lijphart ajoute à ces quatre traits l'indépendance de la Banque centrale, sans pourtant démontrer sa connexité au modèle de consensus. Voir A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, Yale, Yale University Press, 1999. Dans le cas belge, comme dans beaucoup d'autres, l'indépendance de la Banque centrale n'avait jamais été débattue avant d'être imposée par le traité de Maastricht. Le lien avec les autres traits consociatifs apparaît donc ténu.

⁴ Lijphart ajoute aussi, dans sa dernière version, comme dernière caractéristique le néo-corporatisme, ou cogestion du système socio-économique par le gouvernement et les acteurs sociaux.

⁵ F. DELPÉRÉE, « Les autorités fédérales », in F. DELPÉRÉE (dir.), *La constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 20.

⁶ Seuls 21 des 71 sénateurs sont directement issus des entités fédérées. 40 sont élus directement et 10 sont cooptés.

Le Sénat peut émettre des avis motivés dans le cadre de conflits d'intérêts entre les législateurs fédéral et fédérés, mais la portée juridique de ces avis n'est pas claire et en pratique ces conflits sont réglés soit par la voie de la négociation directe entre partis, soit par la voie juridictionnelle devant la Cour d'arbitrage.

⁷ Quelques mois plus tard, un accord politique entre les partis de la majorité, qui pourrait faire l'objet d'une révision constitutionnelle, suggérerait au contraire de transformer le Sénat en véritable chambre fédérale, représentant les « Communautés » sur un pied d'égalité.

⁸ A. LIJPHART, *op. cit.*, p. 127.

⁹ Pour une analyse plus détaillée, je me permets de renvoyer à P. MAGNETTE, « Un siècle de gouvernement proportionnel en Belgique », in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (dir.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 145-160.

¹⁰ Voir l'étude, encore très utile de C.-H. HÖJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala, Almqvist & Wiksells, 1946.

¹¹ Depuis 1999, la Belgique fait l'expérience d'une coalition inédite, associant les libéraux, les socialistes et les verts (jusqu'en juin 2003). Ceci ôte aux partis sociaux chrétiens leur rôle pivot, mais reste inscrit dans une logique de concordance.

¹² J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1977, p. 278.

¹³ Voir D.-L. SEILER, *La vie politique des Européens*, Paris, Economica, 1998.

¹⁴ On ne tient pas compte ici du dédoublement des partis en ailes flamande et francophone, qui s'opère à partir de 1968, parce que tous les partis nationaux ont gouverné jusqu'ici avec leur homologue de l'autre communauté.

¹⁵ Les chiffres en gras indiquent le début d'un gouvernement issu d'une nouvelle assemblée. Jusqu'en 1993, les gouvernements devaient bénéficier d'une majorité à la Chambre et au Sénat. Ne sont repris ici que les chiffres qui concernent la Chambre. Le Sénat étant, dans sa plus grande partie, issu d'élections directes et simultanées, presque tous les gouvernements d'après-guerre ont aussi été majoritaires au Sénat, dans des proportions comparables.

¹⁶ Si l'on adopte une moyenne générale, la Belgique apparaît en revanche comme l'un des régimes parlementaires européens les plus instables. La durée moyenne des coalitions entre 1946 et 1999 a été de 520 jours, ce qui fait de la Belgique l'un des pays où les gouvernements ont été les plus brefs, après l'Italie (355 jours) et la Finlande (452 jours). Voir W. C. MÜLLER, K. STROM (dir.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁷ Voir L. DE WINTER, A. TIMMERMANS, P. DUMONT, « Belgium, On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics », in W. C. MÜLLER et K. STROM (dir.), *Coalition Governments in Western Europe, op. cit.*, p. 300-355.

¹⁸ Voir W. DEWACHTER, « Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique », *Pouvoirs*, 54, 1990, p. 37-49.

¹⁹ En 1893, la Belgique passe au suffrage universel plural, plusieurs voix étant attribuées aux pères de famille, et en vertu de critères censitaires et capacitaires. Le suffrage universel pur et simple est établi en 1918 pour les hommes, et en 1948, le droit de vote est conféré aux femmes. Sur ces évolutions et leur impact sur le régime, je me permets de renvoyer à P. MAGNETTE, « Le régime parlementaire, de l'orléanisme au fédéralisme », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique, Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, p. 71-112.

²⁰ Il s'agit du Rassemblement wallon (RW) qui disparut à la fin des années soixante-dix, du Front démocratique des francophones (FDF) bruxellois qui n'existe plus aujourd'hui qu'au sein d'une fédération avec les libéraux francophones, et de la Volksunie flamande, seule à bénéficier encore en 1999 d'une représentation parlementaire autonome, mais qui a connu une grave crise conduisant à sa scission à l'automne 2001 puis à son incorporation dans d'autres partis.

²¹ Le chiffre entre parenthèses dans les dernières lignes est celui de la surface parlementaire des quatre principales familles, ajoutant les verts aux sociaux chrétiens, socialistes et libéraux.

²² Il est difficile de déterminer le nombre de partis « effectifs » dans ces conditions. Formellement il y a onze partis représentés dans la chambre élue en 2003, mais *de facto* huit de ces onze partis sont des subdivisions de familles politiques qui ne gouvernent pas séparément au plan fédéral. Evoquant cette question, Arendt Lijphart décide arbitrairement de calculer le nombre de partis effectifs en faisant une moyenne entre le nombre formel et le nombre « réel », tout en concédant que « ce n'est pas très élégant ». A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, *op. cit.*, p. 71.

²³ Voir notamment, A. LIJPHART, « Changement et continuité dans la théorie consociative », *Revue internationale de politique comparée*, IV(3), 1997, p. 679-697.

²⁴ Voir D. LUYTEN et P. MAGNETTE, « L'idée du parlementarisme » in E. GÉRARD, E. GUBIN, J.-P. NANDRIN, E. WITTE (dir.), *Histoire de la chambre des représentants*, Bruxelles, Chambre des représentants, 2003.

²⁵ Voir la critique, toujours pertinente, de F. SCHARPF, « The Joint-decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, 66, 1988, p. 239-278.

²⁶ Voir notamment F. PERIN, *La démocratie enchaînée, Essai sur le régime parlementaire de la Belgique de 1918 à 1958*, Bruxelles, Institut belge de sciences politiques, 1960.

²⁷ Voir D. LUYTEN et P. MAGNETTE, *art. cit.*

²⁸ Comme le percevaient déjà F. PERIN, J. MEYNAUD et J. LADRIÈRE (dir.), *La décision politique en Belgique*, Paris, Armand Colin, 1963.

²⁹ Voir A. ERALY, *Le pouvoir enchaîné*, Bruxelles, Labor, 2002.

³⁰ Voir P. LAUVAUX, « L'évolution du régime parlementaire depuis 1944 », *Pouvoirs*, 54, 1990, p. 25-36.

³¹ J.-C. COLLIARD, *op. cit.*, p. 277.

³³ G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering*, Londres, Macmillan, 1994, p. 109.

³³ Voir notamment J. BLONDEL, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973. J. S. Mill notait déjà en 1861, pour dissiper les malentendus que génère l'axiome de la « souveraineté parlementaire », que « en ce qui concerne la législation autant que l'administration, la seule tâche pour laquelle une assemblée représentative puisse être compétente, n'est pas de faire elle-même le travail, mais de faire en sorte qu'il le soit ; de déterminer à qui ou à quel type de gens il devrait être confié, et lui donner ou refuser la sanction nationale une fois qu'il a été accompli ». Il ajoutait que les assemblées ne sont pas « une sélection des plus grands esprits politiques du pays (...) mais un honnête échantillon

des différents niveaux d'intelligence présents dans le peuple ». J. S. MILL, « Considerations on representative government (1861) », *On Liberty and Other Essays*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 279 et 283-284.

³⁴ Je tiens à remercier Lutgarde Aerts, des services d'études de la Chambre, pour son aide précieuse dans la recherche et la compilation de données statistiques.

³⁵ Voir L. DE WINTER, « Intra- and Extra-Parliamentary Role Attitudes and Behaviour of Belgian MPs », in W. C. MÜLLER et T. SAALFELD (dir.), *Members of Parliament in Western Europe : Roles and Behaviour*, Londres, Franck Cass, 1997, p. 128-154.

³⁶ Voir E. CLIJSTERS, W. VAN SCHOOR et V. MEEUSEN, « De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief », *Res Publica*, XXII(1-2), 1980, p. 189-212.

³⁷ Voir C. SÄGESSER, « Evolution du rôle législatif de la Chambre des représentants », in E. GUBIN *et al.*, *op. cit.*

³⁸ Le taux d'adoption des amendements parlementaires ne semble pas être sensiblement supérieur au taux observé pour les propositions de lois elles-mêmes. On sait toutefois que ces chiffres sont tronqués par la pratique de l'obstruction parlementaire recourant au dépôt de propositions dans le seul but de ralentir les procédures.

³⁹ Voir S. DEPAUW, « Fractiecohesie en effectiviteit van parlementen », *Res Publica*, 42(4), 2000, p. 503-519.

⁴⁰ On s'en tient à cette distinction classique par commodité, sans oublier combien, en pratique, la frontière est ténue entre une activité législative qui peut viser à contrôler l'action du gouvernement, et des pouvoirs de contrôle qui tentent souvent d'infléchir le contenu des décisions adoptées par le gouvernement.

⁴¹ Voir M. L. MEZEY, « Parliaments in the New Europe », in J. HAYWARD, E.C. PAGE (dir.), *Governing the New Europe*, Cambridge, Polity Press, 1995, p. 196-223.

⁴² Cette vague de Commissions « historico-pénales » a suscité en 2001 la demande de création d'une commission d'enquête sur l'assassinat en 1950 du leader communiste Julien Lahaut.

⁴³ M. ABÉLÈS, *Un ethnologue à l'assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.

Le Parlement en Grande-Bretagne

Peter DOREY

1. Le modèle de Westminster

Ce que l'on nomme modèle de Westminster est fondé sur une division claire des rôles et des responsabilités entre gouvernement et opposition au sein du Parlement britannique. Le gouvernement, entendu comme le parti politique ayant conquis une majorité de sièges à la Chambre des Communes – ce qui ne signifie pas majorité de voix dans le pays – est censé être responsable de la détermination de la plupart des politiques et des propositions législatives au Parlement. L'opposition – c'est-à-dire le second parti en nombre de sièges – est censée, pour sa part, examiner les propositions du gouvernement et les analyser de façon détaillée. Après ce contrôle, le Parlement a l'opportunité d'accepter, d'amender ou de rejeter les propositions gouvernementales. L'approbation requiert, bien entendu, qu'une majorité de MP¹ vote en faveur du texte proposé. Cet assentiment confère à la politique ou à la loi sa légitimité puisqu'elle a été acceptée par les représentants élus du peuple, le Parlement incarnant la « volonté populaire ».

Par ailleurs, le modèle de Westminster était – et est encore – considéré permettre un gouvernement modéré et réfléchi puisque le parti dominant doit admettre que s'il agit de façon extrême ou inconsidérée, il perdra le soutien du Parlement et, finalement, celui des électeurs aux échéances politiques à venir. De la même façon, le principal parti d'opposition, quand il étudie les propositions ou les politiques gouvernementales, doit être constructif et pondéré pour persuader les électeurs qu'il constitue un « gouvernement en attente » capable de prendre les rênes du pouvoir aux prochaines élections. Ces différents paramètres expliquent que le modèle de Westminster est souvent présenté comme facilitant une forme stable et autoréglée de démocratie libérale.

Il n'en demeure pas moins que cette prétendue stabilité perpétuelle, couplée à l'évolution progressive des institutions politiques à travers les siècles, est l'explication essentielle au manque de constitution écrite ou de déclaration de droits – si l'on excepte le récent *Human Rights Act* – en Grande-Bretagne. Bien plus, il a souvent été avancé que si de telles déclarations de droits étaient introduites, les recours des citoyens lésés contribueraient à accroître les pouvoirs du judiciaire, compromettant la souveraineté et la suprématie parlementaire. Dans cette perspective, le modèle de Westminster pose le Parlement non seulement comme la meilleure arène institutionnelle pour représenter et mettre en balance les opinions majoritaires, et comme meilleur garant du maintien du crucial, mais délicat, équilibre démocratique libéral.

Par ailleurs, le modèle de Westminster implique le concours d'un système subtil de poids et contrepoids pour assurer un gouvernement responsable, puisqu'il induit un système parlementaire bipartisan, où le principal parti d'opposition agit comme une contrainte sur les excès ou l'inconséquence du parti au pouvoir. Ce système de *checks and balances* est aussi censé être renforcé par le caractère bicaméral du Parlement britannique. L'existence d'une chambre haute (ou seconde chambre), la Chambre des Lords, est un poids constitutionnel supplémentaire pesant sur le gouvernement quand des textes expéditifs ou mal rédigés ont échappé aux Communes. Ce n'est que dans le cas où la loi proposée a été débattue et formellement approuvée par les deux chambres que la reine peut constitutionnellement donner l'assentiment royal qui transforme la proposition en *Act of Parliament*, c'est-à-dire en loi. Il faut cependant indiquer qu'il n'y a eu aucun refus royal depuis 1707 ; une fois la proposition acceptée par les deux chambres, l'approbation de la reine est une formalité.

Toutefois, bien que le modèle de Westminster continue à fournir un schéma normatif en ce qui concerne le rôle que le Parlement devrait jouer, le contexte politique décrit par la plupart des commentateurs durant les cent dernières années suggère une réalité différente. En 1921, Lord Bryce soulignait certaines évolutions qui, selon lui, étaient responsables du « déclin des législatures »² alors qu'en 1934 Sir Ivor Jennings affirmait que « durant les cinquante dernières années, le Parlement britannique est devenu progressivement moins efficace »³. Ces remarques faisaient écho aux observations de Lloyd George, ancien Premier ministre et leader du parti libéral, qui, en 1931, déclarait que « la chambre des communes n'a pas de contrôle réel effectif et continu sur les actions de l'exécutif ». En 1979, Jordan et Richardson pouvaient écrire que « l'importance du Parlement aujourd'hui c'est son insignifiance »⁴. Deux ans plus tard, Margach avançait que « le Parlement moderne est devenu, en pratique, un registre central pour consigner les votes et donner corps à des décisions prises ailleurs »⁵.

Alors que le Parlement conserve une importance symbolique dans la culture politique britannique, lorsqu'il s'agit, par exemple, des débats sur l'intégration européenne (qui sont toujours placés sous le signe d'une inexorable et irréversible perte de souveraineté parlementaire), la plupart des commentateurs mettent l'accent sur le déclin de l'institution tout au long du XX^e siècle. Ceci ne fait qu'accroître la disparité entre les pré-supposés normatifs du modèle de Westminster et la réalité de la politique britannique contemporaine. Malgré tout, comme on l'évoquera ultérieurement, certains auteurs ont mis en exergue le léger retour du rôle et de

l'importance du Parlement, affirmant que les déclarations quant à son déclin étaient soit exagérées soit surestimées par rapport à d'autres fonctions plus discrètes qu'il remplissait. Autrement dit, certains éléments du modèle de Westminster demeurent valables malgré tout. De ce fait, il faut envisager l'histoire du Parlement britannique pendant le dernier siècle de façon dialectique, en tenant compte des caractères de déclin et de renouveau comme des tendances contraires.

2. Le déclin du Parlement au XX^e siècle

Nombre d'évolutions et de facteurs sont cités comme preuve de l'inexorable déclin du Parlement au XX^e siècle, la plupart étant particulièrement patents depuis 1945. Comme l'illustrera cet article, la majorité des phénomènes qui ont fragilisé le Parlement sont interdépendants, même si, dans un souci de clarté, ils seront examinés séparément.

A. L'émergence de partis organisés

Non sans ironie, la période dite de l'âge d'or du Parlement (au milieu au XIX^e siècle) s'achève avec la démocratisation du système politique anglais et l'extension du droit de suffrage. Entre les années 1830 et 1860, les partis politiques à la Chambre des Communes étaient des organisations faiblement structurées au point que l'on a pu écrire que « les députés pouvaient renverser les gouvernements et rejeter les budgets... Ils étaient aux commandes et les gouvernements ne pouvaient être certains des votes. Les partis étaient des organisations amorphes et les députés ne suivaient la ligne politique définie que dans moins de 30 % des cas. Par conséquent, la législation était faite pendant les séances des Communes, et le Parlement contrôlait son propre ordre du jour »⁶.

Cependant, avec l'extension du droit de vote à la plus grande partie de la classe ouvrière – masculine – en 1867 et 1884, puis aux femmes en 1918 et en 1928, les partis politiques ont été obligés de devenir plus disciplinés, structurés et centralisés et ce pour deux raisons complémentaires.

En premier lieu, les candidats devaient être capables de promettre à leurs électeurs que, s'ils étaient élus, ils mettraient en place un programme spécifique, ce qu'ils ne pouvaient faire que s'ils appartenaient à un parti politique. En outre, les « politiciens aspirants » ont invariablement besoin du soutien d'une organisation politique afin d'être sélectionné comme candidat aux élections. Quand le droit de vote a été étendu, il est devenu de plus en plus difficile pour les parlementaires « indépendants » d'assurer leur élection à la chambre : l'affiliation à un parti devenait un prérequis pour pouvoir être candidat.

En second lieu, les partis politiques ont compris qu'un haut degré de cohésion et d'unité était essentiel pour mettre en pratique leurs promesses électorales quand ils étaient élus, ou quand, ils étaient défaits, pour devenir une opposition crédible capable de convaincre l'électorat qu'ils pouvaient constituer un gouvernement de rechange aux prochaines échéances. Ainsi la démocratisation du système politique britannique augurait-elle du déclin partiel du Parlement, institution emblématique de la démocratie.

Par ailleurs, les effets de la montée en puissance des partis furent accentués par le processus de bureaucratisation que Weber identifie comme caractéristique inéluctable des grandes organisations modernes. Michels rappelle à cet égard que « quiconque parle d'organisation parle d'oligarchie » : quoique les partis politiques puissent prétendre quant à leur degré interne de démocratie, ils sont inévitablement dominés par leur direction nationale. Le pouvoir politique s'est ainsi déplacé de parlementaires faiblement disciplinés, voire indépendants, vers des partis politiques professionnalisés et très organisés, dominés par leur organe central, quand bien même ils disposeraient par ailleurs d'une organisation de masse. Par conséquent, le Parlement a été fortement rétrogradé en tant qu'institution politique active et il est avant tout devenu une organisation réactive réagissant aux politiques et propositions législatives qui lui sont présentées par le *leadership* du parti aux affaires.

B. La montée des professionnels de la politique

Le transfert du pouvoir politique du Parlement vers la direction du parti au pouvoir a été accru dans la seconde moitié du XX^e siècle par l'émergence de ce que Riddell ⁷ a nommé le « professionnel de la politique » (*career politician*). La politique s'est transformée pour devenir une carrière ou une vocation plus qu'une activité occasionnelle (comme elle pouvait l'être pour les aristocrates terriens ou les riches hommes d'affaires). De ce fait, les membres du Parlement les plus jeunes ou nouvellement élus ont cherché à promouvoir leur carrière politique naissante en faisant preuve de loyauté et d'obéissance vis-à-vis des leaders de leur parti, puisque c'est de ces derniers que dépendait l'éventuelle promotion à un rang ministériel. Cette situation ne pouvait qu'entraîner un renforcement du degré d'unité du parti tout en accroissant la force du leader dont le « pouvoir de patronage » conférait un moyen de « rétribuer » par une promotion les parlementaires loyaux.

C. La domination de l'exécutif dans la vie politique britannique

Il semble bien que la centralisation du pouvoir politique et la mise en œuvre des politiques au sein de l'exécutif central (*core executive*) du système politique anglais a miné et marginalisé un peu plus l'influence du Parlement. Tout au long du XX^e siècle, le pouvoir politique s'est concentré au profit du gouvernement au détriment des assemblées législatives. Ce processus est particulièrement prononcé après 1945 quand une plus forte régulation gouvernementale de l'économie – par le biais de l'influence keynésienne et la nationalisation de certaines industries clefs – donne au gouvernement un rôle plus actif dans la vie économique et politique. Cette fonction économique forte s'est encore accentuée pendant les années soixante et soixante-dix en raison de la préférence affichée pour une planification indicative de l'économie et la multiplication des politiques sur les revenus. Cette orientation impliquait plus étroitement et plus régulièrement les ministères dans un ensemble de décisions de politique économique et industrielle, contribuant à réduire l'influence du Parlement dans ces domaines. L'expansion de l'Etat providence britannique après guerre a d'autant plus renforcé la domination de l'exécutif qu'un nombre important de politiques sociales étaient mises en place par le niveau central, confinant un peu plus encore le Parlement dans un rôle subalterne.

Le triomphe du néolibéralisme des décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix, couplé avec le déclin du *Welfare State* auraient pu procurer au Parlement un plus grand rôle vis-à-vis de l'exécutif. Pourtant, par de nombreux aspects, le déclin et la marginalisation du Parlement n'ont fait que se confirmer. Quatre facteurs essentiels peuvent expliquer cette situation de faiblesse perpétuelle depuis les années quatre-vingt malgré l'apparent désengagement de l'Etat, les déclarations de réduction de l'interventionnisme gouvernemental et de son intervention dans les affaires individuelles et sociales.

En premier lieu, les élections de 1983, 1987, 1997 et 2001 ont toutes amené des gouvernements disposant d'une forte majorité parlementaire assurant généralement au leader du parti vainqueur que le Parlement serait incapable de bloquer les lois ou les politiques mises en œuvre. En 1980, le parti travailliste (alors dans l'opposition) se plaignait que le gouvernement de Margaret Thatcher traite les Communes avec condescendance et agisse de manière arrogante, voire autocratique, engendrant une véritable « dictature électorale ». Depuis 1997, ce sont les conservateurs, à leur tour dans l'opposition qui se plaignent des mêmes maux vis-à-vis du gouvernement travailliste de Tony Blair.

Deuxièmement, il semble y avoir eu une baisse plus générale et continue de l'assiduité et de la participation du Premier ministre aux Communes. Il est ainsi incontestable que, dans le contexte des larges majorités dont ils disposaient, aussi bien Margaret Thatcher que Tony Blair se sont révélés réticents et peu assidus dans les débats parlementaires. Ainsi, là où Harold Wilson, Premier ministre travailliste de 1964 à 1970, comptait 106 jours d'interventions aux Communes sur six ans de gouvernement, on n'en dénombre que 79 pour Margaret Thatcher sur les douze ans où elle a occupé le poste de Premier ministre. Encore la plupart du temps ces interventions portaient-elles avant tout sur des sujets de politique étrangère et non de politique intérieure.

Concomitamment, on a pu observer un déclin de la fréquence des discours et de la participation aux débats du Premier ministre aux Communes. Ainsi, de 1985 à 1989, Margaret Thatcher ne fit aucune intervention enregistrée dans ces débats ⁸. Plus récemment, Tony Blair s'est également révélé être un intervenant peu enthousiaste à la Chambre basse, à tel point que durant son premier mandat il a « consacré moins de temps aux activités parlementaires que ses prédécesseurs... Blair participe rarement aux débats ou aux votes. Durant les deux premières sessions de la législature 1997-2001, il n'a dirigé l'équipe gouvernementale que lors de trois débats, soit moins que n'importe quel autre chef de gouvernement dans la période récente. Son taux de vote est l'un des pires de ceux de n'importe quel Premier ministre moderne. Dans les deux premières sessions, il a pris part à moins d'un vote sur dix » ⁹.

Qui plus est, Tony Blair a réformé le temps de réponse aux questions du Premier ministre. Les traditionnelles interventions de quinze minutes les mardis et jeudis après-midi ont été remplacées par une intervention unique de trente minutes le mercredi après-midi. Si Blair insiste sur le fait qu'il est obligé de répondre aux questions pendant une durée équivalente, les critiques insistent sur le fait qu'il ne doit plus se présenter aux Communes qu'une fois par semaine au lieu de deux, ce qui réduit encore ainsi le nombre de ses apparitions au Parlement. Comme pour répondre

partiellement à ses détracteurs, Blair a annoncé au printemps 2002 une initiative qui devrait l'amener à se présenter deux fois par an devant la Commission de liaison pour répondre aux questions des députés ¹⁰. Il est envisagé que ces trois heures de discussion soient retransmises en direct à la télévision.

Troisièmement, le processus de centralisation contrôlé par l'exécutif a été accompagné par une fragmentation interne aux plus hauts niveaux du système politique britannique. Chez les politologues, ce thème a constitué pendant les vingt dernières années la base des études sur l'exécutif central, ce qui revient à accepter que se concentrer uniquement sur le pouvoir du Cabinet et/ou du Premier ministre – et la façon dont leurs prérogatives se sont accrues au détriment du Parlement – et est une simplification outrancière de la réalité. On en arrive à ne pas savoir apprécier la grande complexité des relations et des responsabilités au sein du gouvernement ainsi que l'ampleur de la « surcharge » provoquée par la centralisation dont la conséquence est de généraliser une prise de décision à un niveau infra-gouvernemental (mais toujours distant du Parlement).

L'exécutif central a été défini comme « la toile complexe d'institutions, de réseaux et de pratiques qui entoure le Premier ministre, le Cabinet, les commissions du Cabinet et leurs contreparties officielles, les rencontres ou « clubs » ministériels plus informels, les négociations bilatérales les commissions trans-départementales... [et] l'équipe du Cabinet » ¹¹.

Certains chercheurs incluent également les départements ministériels dans leur définition du *core executive*, pas seulement « parce qu'ils constituent les unités maîtresses dans la conception des politiques au sein du gouvernement central », mais aussi parce qu'ils sont normalement dirigés par un ministre du Cabinet ¹². Dans la mesure où la plupart des politiques sont formulées au sein et entre ses institutions et individus, c'est surtout le rôle d'institution de réaction du Parlement qui est renforcé. La majorité écrasante des politiques sont prédéterminées avant même d'être présentées au Parlement pour être débattues. Son impact sur la politique et sur la législation apparaît donc la plupart du temps assez marginal.

Quatrièmement, les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont connu une nette prolifération en nombre et en prérogatives des « *quangos* » (*quasi-autonomous non governmental organisations*) et des agences sous la férule des gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher et de John Major, dont le but était de vider l'Etat de sa substance. Pour ce faire, l'administration et la fourniture de services publics étaient soit dévolues ou déléguées, soit sujettes à des tests marketing voire privatisées – ou tout cela ensemble – au nom de la réduction des responsabilités et de l'intervention du gouvernement. En réduisant ainsi l'Etat à la portion congrue, les conservateurs développèrent à peine une nouvelle part de bureaucratie et une intervention indirecte dans la société civile à tel point qu'en 1993 plus de quarante-six milliards de livres sterling (soit 33 % des dépenses publiques) étaient financées par l'intermédiaire de ces *quangos* et agences...

Cette forte croissance de « l'Etat-*quango* » fut considérée comme ayant un impact négatif sur le Parlement. En effet, si les ministres demeuraient constitutionnellement responsables et interrogeables aux Communes quant aux politiques de leurs services et agences subordonnées, dans quelques occasions certains d'entre eux insistèrent

sur le fait que les problèmes qui pouvaient survenir étaient d'ordre opérationnel ou technique, liés à la mise en œuvre des politiques par les agences pour lesquels ils ne pouvaient être tenus responsables. Ainsi, lorsque des prisonniers s'échappèrent d'une prison de haute sécurité en 1994, le ministre de l'Intérieur soutint que le ministère n'était pas coupable puisque c'était l'agence des Prisons qui était en charge de la sécurité dans les établissements pénitenciers anglais. Pour sa part l'agence rétorquait qu'elle était censée mettre en œuvre des mesures sans que le ministère lui concède les ressources nécessaires. En l'espèce, ce fut cependant le directeur de l'agence des Prisons qui se retira, non le ministre de l'Intérieur.

Des controverses constitutionnelles identiques surgirent après la fondation, en 1993, de l'agence d'assistance à l'enfance qui fut créée pour s'assurer que les « pères absents » subviennent financièrement aux besoins de leurs enfants plutôt que de laisser les mères dépendantes de l'aide sociale. De nombreux problèmes se firent jour quand l'agence commença son activité, mais la responsabilité des difficultés fut un sujet chaudement débattu. La direction de l'agence pointait les contradictions dans la politique gouvernementale de protection de l'enfance et celle de l'agence tout en dénonçant un manque de ressources et de formation. Le ministère de la Protection sociale, pour sa part, niait les imperfections de la politique elle-même, signifiant ainsi que les problèmes ne pouvaient être que de nature « opérationnelle ». Après qu'une suite d'erreurs et de critiques aient été rendues publiques, ce fut le directeur exécutif de l'agence pour l'enfance qui démissionna et pas le ministre de la Protection sociale ¹³.

Une caractéristique supplémentaire du système politique anglais, issu de la domination de l'exécutif central – et contribuant simultanément à marginaliser le Parlement – est la façon dont de nombreuses politiques sont déterminées par des communautés politiques, reflétant ce qui fut appelé le « biais corporatiste » de la politique d'outre-Manche.

D. Biais corporatiste et communautés politiques

En parallèle avec la littérature portant sur l'exécutif central, les vingt dernières années ont connu une véritable déferlante de travaux universitaires portant sur les communautés politiques qui ont de sérieuses implications sur le rôle et le pouvoir du Parlement. Il a été admis depuis longtemps que certains intérêts organisés bénéficiaient invariablement d'une influence considérable et d'entrée (?) dans les décisions politiques. Middlemas y discernait, en 1979 ¹⁴, l'établissement progressif d'un « biais corporatiste » au long du XX^e siècle. De fait, pendant les années soixante-dix, une littérature importante s'interrogea sur le point de savoir si la Grande-Bretagne était devenue – ou ne devenait pas rapidement – une société corporatiste dans laquelle les élites politiques et administratives déterminaient ordinairement les politiques publiques en partenariat avec les dirigeants des intérêts organisés clefs (professionnel ou économique). A tel point que la représentation fonctionnelle supplantait la représentation électorale traditionnellement remplie par le Parlement ¹⁵.

Les gouvernements Thatcher des années quatre-vingt (et ceux de Major de 1990 à 1997) rejetèrent explicitement le corporatisme et exclurent certains intérêts organisés – tout particulièrement les syndicats ¹⁶ – des consultations de haut niveau et de la

prise de décisions ou alors ils obligèrent à des réformes auxquelles s'opposèrent certains groupes de pression habitués auparavant à des contacts plus harmonieux avec l'exécutif central. Si l'on excepte ces conflits sporadiques, des contacts étroits entre de nombreux départements gouvernementaux et les intérêts organisés les plus importants ont souvent été maintenus ou furent renoués après une période de tension. A tel point que la plupart des politistes furent convaincus que les relations entre l'exécutif et les groupes de pression demeuraient vitales pour bien comprendre la prise de décision dans la Grande-Bretagne contemporaine, et, inversement, pour apprécier la façon dont le Parlement était marginalisé dans le processus de *policy-making*.

Grant a suggéré que les intérêts organisés pouvaient être divisés en deux catégories, selon qu'il entretenait ou non des relations suivies avec l'exécutif central ou qu'ils en étaient la plupart du temps exclus (et donc obligés d'essayer d'influencer le Parlement et/ou sur l'opinion publique)¹⁷. Il nomme les premiers *insiders* (initiés) en raison de leur accès régulier aux allées du pouvoir de la politique anglaise et parce qu'ils étaient consultés d'ordinaire par les départements ministériels et leurs fonctionnaires. Ces intérêts organisés tendent à représenter une partie importante – et bien dotée – de la société en termes d'appartenance professionnelle, d'expertise technique ou de fonction socioéconomique. Grant appelle *outsiders* les groupes qui ne peuvent – ou ne désirent – pas obtenir un même accès, car ils sont tenus de chercher à avoir une influence au Parlement – par les arguments qu'ils transmettent aux différentes commissions ou par du *lobbying* auprès des *backbenchers* – ou de mener des campagnes publiques pour attirer l'attention sur les sujets qui les préoccupent.

Le fait que les plus importantes ou les plus puissantes de ces organisations ciblent avant tout l'exécutif illustre l'impact limité du Parlement sur la plupart des politiques publiques et sur la législation (même si certains groupes d'*insiders* maintiennent des liens avec le Parlement pour « doubler » l'influence qu'ils exercent *via* l'exécutif). Comme le note un spécialiste du domaine, « pour les intérêts organisés, les décisions qu'il faut pouvoir influencer sont celles qui se situent à l'intérieur de la « boîte noire » située entre les ministères et les fonctionnaires, mise à l'abri de la curiosité publique par la doctrine du secret qui caractérise le gouvernement britannique »¹⁸.

Dans ce contexte de relations étroites entre groupes d'intérêts majeurs, ministères et hauts fonctionnaires des départements ministériels, certains politistes ont avancé le concept de « communautés de politique », qu'ils caractérisent ainsi : une appartenance stable et fermée, limitée à un petit nombre de groupes privilégiés, normalement sur la base du pouvoir économique, de la situation professionnelle voire du statut ; des valeurs et des objectifs partagés ; des contacts fréquents avec l'exécutif central ; une relation d'échange où les acteurs concernés ont chacun des ressources – savoir spécialisé, expertise technique, statut professionnel, autorité politique – qui doivent être partagées pour une formulation et une mise en œuvre réussie de la politique publique concernée¹⁹. Qu'une si grande partie des politiques publiques dérive de l'intrication des liens entre groupes d'intérêts privilégiés, ministères et hauts fonctionnaires a amené certains observateurs à considérer la Grande-Bretagne comme « une démocratie postparlementaire » dans laquelle les « relations impliquées par la communauté politique des ministères et des groupes, la pratique de la co-option et le

style consensuel rend mieux compte des résultats politiques que l'examen de la prose des partis, des déclarations ou de *l'influence parlementaire* »²⁰.

E. La Chambre des Lords

Le XX^e siècle a connu un net déclin dans les pouvoirs de la Chambre haute, ce qui, là encore, est considéré comme une des manifestations du déclin de Parlement en Grande-Bretagne. La Chambre des Lords a dû faire face à deux problèmes essentiels. En premier lieu, ses pouvoirs formels ont été mis en péril par la législation provenant des Communes, notamment le *Parliament Act* de 1911 qui a restreint son pouvoir de délai législatif à deux ans et lui a enlevé son pouvoir de veto financier. Par la suite, en 1949, un autre *Parliament Act* a réduit ce pouvoir de délai à un an. Un projet qui envisageait de l'amener à six mois a échoué en 1969 en raison de l'incapacité du gouvernement travailliste à s'accorder précisément sur la réforme de la Haute Chambre, certains ministres et députés ayant même été jusqu'à prôner sa disparition pure et simple.

Le second problème ayant affecté la Chambre des Lords qui a justifié une réduction de ses prérogatives, a été son soi-disant manque de légitimité démocratique. Comme les Communes sont responsables devant virtuellement chaque citoyen tous les quatre ou cinq ans lors des législatives, ministres et députés savent qu'ils doivent persuader les électeurs que leur réélection vaut la peine et chercher à obtenir un nouveau mandat pour la législature suivante. Par comparaison, les membres non élus de la Chambre des Lords, qu'ils soient désignés ou héritiers du titre leur permettant de siéger, sont incapables de se réclamer d'une quelconque légitimité populaire, ce qui les a amenés à se modérer considérablement vis-à-vis des politiques ou projets de loi qu'ils désapprouvaient. Cela ne signifie pourtant pas que les Lords se soient totalement abstenus d'essayer de bloquer des mesures approuvées par les Communes, mais de telles tentatives ont constitué l'exception et non la règle. Même dans ces occasions exceptionnelles, la seconde chambre faisait généralement marche arrière si le gouvernement présentait à nouveau la mesure concernée. Il faut néanmoins signaler que, comme nous le verrons plus loin, la Chambre haute, bien que très subordonnée aux Communes, est devenue un peu plus revendicative depuis le début des années soixante-dix.

F. La décentralisation (devolution)

Depuis 1999, l'importance du Parlement dans la politique britannique a, semble-t-il, été réduite encore un peu plus par le programme de *devolution* du gouvernement Blair qui a permis la création d'un Parlement en Ecosse et d'une Assemblée élue au pays de Galles. Le Parlement écossais dispose de pouvoirs législatifs significatifs et de prérogatives limitées en matière d'impôts. L'Assemblée nationale du pays de Galles est essentiellement un organe exécutif sans réels pouvoirs législatifs ou dans le domaine fiscal. Il met en œuvre des politiques locales en les adaptant, autant que faire se peut, aux besoins locaux. Les deux institutions représentent malgré tout une nouvelle diminution de l'autorité et de la juridiction du Parlement puisque « la *devolution* a considérablement réduit à Westminster l'étendue du débat et du contrôle sur les problèmes gallois et écossais »²¹.

G. *L'Union européenne*

L'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Union européenne, le 1^{er} janvier 1973 est sans doute le facteur ayant eu le plus de conséquences sur les activités et l'autorité du Parlement et aussi celui qui a causé la plus grande consternation parmi les constitutionnalistes conservateurs. La souveraineté du Parlement était réduite de façon substantielle puisque tout un éventail de secteurs politiques était effectivement subordonné aux institutions supranationales de Bruxelles. Les compétences de la Communauté ont, on le sait, encore été étendues par l'Acte unique signé en 1986, notamment par l'extension du vote à la majorité qualifiée qui limite la possibilité pour un Etat membre d'exercer son veto sur les décisions *via* le Conseil des ministres. En outre, la Cour de justice représente également une autre limitation de la souveraineté parlementaire, dans la mesure où ses décisions contraignent juridiquement les Etats membres. En outre, et bien que la Grande-Bretagne ait choisi de s'en tenir à l'écart, le traité de Maastricht a scellé le mouvement vers une union économique et monétaire qui, pendant les années quatre-vingt-dix, n'a fait qu'accroître la crainte Outre-Manche de perdre encore davantage de souveraineté, notamment en matière budgétaire et économique.

Il n'est pas possible d'expliquer ici pourquoi la Grande-Bretagne a si souvent manqué d'enthousiasme à l'égard de l'aventure européenne, ni pourquoi la notion d'intégration européenne et de fédéralisme suscite une telle inquiétude. Qu'il suffise de dire que le concept de souveraineté parlementaire est profondément enraciné dans la culture politique britannique et qu'en outre la souveraineté est conçue comme « indivisible ». L'idée de souveraineté partagée est sans doute l'une des plus étrangères qui soit à la tradition politique anglaise, particulièrement parce que la Grande-Bretagne a été, jusqu'à il y a peu, un Etat unitaire dont le système électoral produisait normalement un fort gouvernement monopartisan. Par conséquent, l'inexorable mouvement vers l'intégration européenne, où toujours plus de décisions liant les Etats membres sont prises par des institutions supranationales, est perçu comme signifiant « l'arrêt de mort » de la souveraineté parlementaire, de l'autonomie et de l'indépendance nationale qu'elle est censée symboliser.

Le Parlement britannique a, bien entendu, eu recours aux outils institutionnels lui permettant de contrôler les implications domestiques des politiques et directives européennes, essentiellement par la commission sur la législation européenne des Communes et la commission sur les Communautés européennes des Lords. Toutefois cela n'a aucun effet sur la formulation des politiques au niveau européen pas plus que la Commission européenne n'est obligée de tenir compte des recommandations contenues dans les rapports de ces commissions. Si ces derniers ont un quelconque impact, ce sera en influençant le point de vue des ministres anglais lors du Conseil des ministres, mais, comme on l'a déjà évoqué, l'extension de la majorité qualifiée a elle-même réduit la faculté individuelle des ministres de bloquer les mesures qu'ils estiment dommageables pour leur politique intérieure.

3. Les indications d'un renouveau du Parlement

Malgré les tendances mises en lumière (ou à cause de celles-ci), certains universitaires ont développé l'idée que le Parlement britannique a montré des signes

de retour partiel depuis les années soixante-dix, suggérant par là que le diagnostic de mort était prématuré. Philip Norton, un expert du sujet, a constamment affirmé que le renouveau du Parlement avait été encouragé par des changements individuels et structurels : d'une part, les parlementaires cherchent à jouer un rôle plus actif aux Communes (doublé par une augmentation identique de l'activité et de la pugnacité des pairs de la Chambre haute) ; d'autre part, de nouveaux organes parlementaires permettant de mieux contrôler l'activité de l'exécutif – donc de le rendre plus responsable – ont vu le jour ²².

A. Une plus grande « indépendance » des députés

Depuis 1970 un nombre croissant de *backbenchers* – particulièrement ceux de la majorité – ont montré qu'ils étaient capables de voter contre leur parti lors des votes de fin de débat. Avant 1970, la loyauté partisane – et la soumission des députés aux leaders – était telle que, par exemple, pendant la législature conservatrice de 1955 à 1959, seul 2 % des votes de fin de débat étaient des votes contre son camp, le bref gouvernement travailliste de 1964-1966 n'enregistrant que 0,5 % de votes de ce type. Par contraste, de 1970 à 1974, ce score est remonté à près de 20 % atteignant 28 % pendant la législature 1974-1979, ce qui représentait plus de 420 votes. Comme durant la plus grande partie de cette période, le gouvernement ne disposait pas d'une majorité, il en résulta 42 échecs aux Communes dont 23 découlaient du vote de députés travaillistes avec l'opposition conservatrice sur des mesures spécifiques.

Cette plus grande indépendance des *backbenchers* et les votes contraires qui en ont résulté ont continué pendant les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher et de John Major (1979-1997). Les gouvernements Major étaient particulièrement exposés aux échecs au Parlement en raison de la faible majorité dont il disposait (et qui devait encore s'amoinrir à cause d'une succession de défections, de décès et de défaites aux élections partielles). En 1986, le projet de loi sur les commerces (pour légaliser l'ouverture le dimanche) fut rejeté en seconde lecture et ce bien que le gouvernement Thatcher ait été réélu, en 1983, avec 144 sièges de majorité : c'était la troisième fois en un siècle qu'une proposition du gouvernement était rejetée à ce stade.

Le premier gouvernement Blair (1997-2001) a dû aussi faire face aux rébellions de ses propres troupes, particulièrement sur le sujet de la réforme de l'Etat providence (un euphémisme invariablement utilisé pour réduire ou restreindre les bénéfices du système de sécurité sociale). Toutefois la large majorité de sièges (179) dont disposait le gouvernement a permis que ces votes contraires ne mettent pas en échec les projets aux Communes. Il n'en demeure pas moins qu'à certaines occasions, les ministres considérèrent plus sage de proposer des concessions ou amendements, soit pour pacifier soit pour anticiper les difficultés parmi les députés de la majorité.

Les facteurs qui expliquent la plus grande « indépendance » ou la baisse de la loyauté partisane depuis 1970 sont un sujet de débats académiques. Norton soutient que l'élément catalyseur a été le style de *leadership* hautain, voire autocratique, d'Edward Heath au début des années soixante-dix couplé avec son incapacité à pleinement faire preuve de ses pouvoirs de « patronage » au profit des députés conservateurs du rang. Cette arrogance distante et ressentie éloigna des sections du parti conservateur au point que

la frustration et le ressentiment de certains députés s'exprimèrent par des votes contre leur propre camp aux Communes. Quand les députés réalisèrent que ces mouvements d'humeur n'avaient, en général, de conséquences dommageables ni sur leur propre carrière ni sur la maîtrise du gouvernement par leur parti, ils eurent tendance à recourir à ce type de vote quand ils étaient fortement en désaccord avec telle ou telle politique mise en place par leurs leaders : un précédent venait de voir le jour ²³.

Depuis 1970, l'émergence de nouveaux enjeux transversaux dans la politique britannique rompant avec l'habituel clivage droite-gauche est une autre raison de la tendance croissante des députés à voter contre leur propre parti. L'Europe est sans doute l'exemple le plus parlant puisque les politiciens de l'aile droite conservatrice et de l'aile gauche travailliste adoptent la même position eurosceptique déterminée. Mais d'autres sujets ont posé problème à l'intérieur aussi bien qu'entre les deux grands partis politiques anglais. Ainsi de 1974 à 1979, le gouvernement travailliste, dépendant qu'il était des « petits partis » (les libéraux d'alors, *Plaid Cymru* et le parti national écossais), se sentit obligé de travailler à une politique de décentralisation (*devolution*) pour le pays de Galles et l'Ecosse alors même que de nombreux députés travaillistes (parfois écossais et gallois eux-mêmes) étaient fermement opposés à cette réforme. Cette situation causa des difficultés considérables à la direction du parti et à ses *whips* pour maintenir l'unité et la cohésion de leur groupe aux Communes.

L'échec du gouvernement Thatcher sur le projet de loi sur le commerce en 1986 refléta également les désaccords au sein du parti conservateur sur la question du travail dominical, de même que, plus récemment, la décriminalisation du cannabis révéla les dissensions à l'intérieur (plus qu'entre) les deux grands partis.

De tels exemples montrent que les nouveaux enjeux ayant émergé depuis les années soixante-dix dans l'agenda politique britannique ont partiellement amoindri l'unité des partis, facilitant « l'autonomisation » des députés et les votes contraires. Que certains parlementaires soient plus souvent enclins à défier les leaders de leur parti sur certains sujets est compris par des commentateurs comme Norton comme une preuve d'un retour du Parlement : la *leadership* du parti au pouvoir ne peut plus considérer comme acquis le soutien inconditionnel de ses troupes, comme ce fut le cas pendant « l'âge d'or » du Parlement, au milieu du XIX^e siècle. Au contraire, les leaders des partis doivent visiblement prendre en considération les points de vue et inquiétudes des *backbenchers*, ce qui signifie, entre autres, que l'exécutif se soucie plus de l'opinion parlementaire.

Certes, les votes contraires demeurent de loin l'exception, notamment parce que cette pratique est encore peu fréquente sur une large échelle. Cependant, s'il est exagéré de voir dans la plus grande indépendance des députés un véritable renouveau du Parlement – et une plus grande réactivité et retenue de l'exécutif – on peut cependant considérer que la tendance persistante à la rébellion des députés encourage les leaders des partis à solliciter les avis de leurs parlementaires avant de mettre en œuvre une politique particulière. Si tel est le cas, cela voudrait dire que les quelques échecs du gouvernement aux Communes ne résultent ni de la domination des leaders ni de la soumission des députés, mais plutôt des consultations informelles et du « sondage » des opinions des députés souvent conduit par les *whips* qui agissent comme interface entre le cabinet et le parti majoritaire ²⁴. Ainsi, les ministres ne poursuivraient que

les politiques dont ils sont sûrs qu'elles seront supportées par leurs députés, ce qui signifie que le Parlement, *via* les troupes des députés gouvernementaux, exerce une influence cachée ou latente sur l'exécutif et une subtile contrainte sur les ministres.

B. La montée des professionnels de la politique

La transformation de la carrière politique (à laquelle nous avons déjà fait allusion) est l'une des autres raisons avancées pour expliquer la plus grande indépendance démontrée par certains députés depuis le début des années soixante-dix. Cela révèle un des autres paradoxes du Parlement britannique, bien qu'il s'agisse également d'un phénomène qui comporte des aspects contradictoires. En effet, la montée en puissance des professionnels de la politique était souvent considérée comme un facteur étayant la thèse de la soumission du parlementaire à la direction du parti, ce qui diminuait la volonté du Parlement de contrôler l'exécutif. Une interprétation opposée a été proposée depuis les années soixante-dix. Selon celle-ci, les députés, qui conçoivent la politique comme une carrière à long terme ou comme une vocation professionnelle, sont souvent soucieux de rechercher un rôle plus dynamique et plus influent, et cela devient d'autant plus vrai qu'une grande majorité des parlementaires actuels ont une formation universitaire. En effet, les deux grands partis – conservateurs et travaillistes – se sont transformés depuis 1945 pour devenir des partis de classe moyenne : le parti conservateur grâce à des députés originaires de la classe moyenne voire *petits-bourgeois*²⁵ – moins aristocrates et patriciens qu'auparavant – et le *Labour* également en raison de députés de plus en plus issus de la classe moyenne et dotés de diplômes universitaires (plutôt qu'ayant quitté l'école à quatorze ou quinze ans et ayant exercé des activités manuelles ou ouvrières comme souvent auparavant). Dans les deux organisations, cela a engendré un déclin de la déférence vis-à-vis de la direction partisane et un refus correspondant de jouer un second rôle sur les arrières-bancs des Communes. Au contraire, beaucoup de ces députés – plus éduqués, confiants en eux-mêmes, carriéristes – ont cherché à avoir un rôle plus actif au Parlement afin de s'assurer que les leaders de leur parti les remarquent : le rôle généralement passif des députés d'avant 1970 a été supplanté par une attitude « participative » aux Communes²⁶.

C. Les commissions ministérielles spéciales

En 1979, la diffusion de cette volonté de participation engendra une innovation structurelle significative aux Communes avec la création de quatorze commissions ministérielles spéciales (douze furent créées à l'origine mais, en raison de l'échec de la *devolution* cette même année, deux autres furent mises en place pour les affaires galloises et écossaises). Chacune de ces commissions chapeaute le travail d'un département ministériel, leur tâche précise étant « d'examiner les dépenses, l'administration et la politique des principaux secteurs ministériels ». Depuis cette date, de nouvelles commissions de ce type ont été établies, reflétant les occasionnelles restructurations ministérielles. Elles sont aujourd'hui au nombre de seize.

Elles comportent en général onze députés (six de la majorité et cinq de l'opposition), ce nombre pouvant éventuellement s'élever à treize (avec dans ce cas, une répartition de sept pour la majorité et six pour l'opposition). Ces commissions

spéciales disposent d'une latitude d'action importante et décident quels sujets ou problèmes politiques sont analysés, s'il est nécessaire de conduire une enquête de politique générale (par exemple, sur le rôle de l'université, la stratégie des transports...) ou de se concentrer sur un aspect spécifique d'une politique (comme l'impact des prêts étudiants sur l'accès à l'université de la classe ouvrière, ou encore la sécurité du réseau ferré britannique depuis la privatisation). Après avoir lancé une enquête, ces commissions sont autorisées à recueillir des témoignages (écrits ou oraux) d'un très large éventail d'individus ou d'organisations, comme les groupes de pression, les représentants d'autorités locales et autres fonctionnaires locaux chargés de la mise en œuvre des politiques. De façon plus significative, s'agissant du contrôle de l'exécutif, ces commissions ont la latitude de convoquer ministres et hauts responsables administratifs afin de les interroger sur une politique ou une décision dont ils sont responsables.

Après avoir conduit une enquête, la commission concernée publie un rapport qui, invariablement, contient des recommandations pour améliorer une politique ou la façon de résoudre de manière plus satisfaisante telle ou telle question. Bien que le gouvernement ne soit pas constitutionnellement lié par ces critiques ou recommandations, certains rapports exigent une modification de la politique gouvernementale, même si c'est plus l'exception que la règle. Ainsi, au début de l'été 2002, le rapport d'une commission spéciale sur la stratégie à dix ans du gouvernement Blair en matière de transports a été tellement critique qu'il a contribué à la démission du secrétaire d'Etat aux Transports, Stephen Byers ²⁷. Une autre commission spéciale sur les affaires intérieures enquêtant sur la législation en matière de drogue avait facilité la décriminalisation du cannabis en juillet 2002.

Des répercussions aussi importantes sont extrêmement rares et les commissions ministérielles demeurent souvent des institutions réactives mais qui exercent peu d'influence sur la formulation des politiques au sein de l'exécutif central. Quoiqu'il en soit, leur existence peut être comprise comme une réponse au désir des *backbenchers* de jouer un rôle plus actif dans l'examen des textes gouvernementaux et les opérations menées ont parfois contribué à la modification de politiques existantes, ce qui trahit aussi une plus grande volonté des ministres de répondre occasionnellement aux critiques et recommandations de ces commissions. Dans cette perspective, on peut dire que le Parlement, par le biais de ces commissions spéciales, a certainement joué un rôle un peu plus actif et influent depuis 1979.

D. Les liens avec les intérêts organisés

Même si la plupart des groupes visent avant tout l'exécutif central (voir *supra*), il n'en demeure pas moins que de nombreux groupes d'intérêts optent pour une stratégie duale, dans laquelle les relations régulières avec les ministères sont doublées par les contacts avec les MP et les commissions parlementaires, tout particulièrement celles dont il vient d'être question. De fait, la plupart des arguments pris en compte par ce type de commissions quand elles étudient des politiques ministérielles spécifiques sont fournis par les groupes d'intérêts. Ainsi, une importante étude de la fin des années quatre-vingt portant sur 253 groupes d'intérêts a révélé que plus de 65 % d'entre

eux avaient fourni des arguments écrits lors des enquêtes des commissions, 49 % apportant des témoignages oraux.

En terme d'impact, 16 % des organisations concernées avaient le sentiment d'avoir exercé une « influence significative » et 69 % pensaient avoir eu une « certaine influence ». Il demeure que seuls les groupes les plus proches du pouvoir – les *insiders* – ont des liens privilégiés avec ces commissions : 74 % d'entre eux ont pu proposer des arguments oraux contre 33 % des *outsiders* (même si 83 % des arguments écrits sont fournis par ces derniers contre 53 % pour les premiers).

Si l'on excepte les commissions, les groupes d'intérêts tentent également d'influencer les parlementaires, par exemple en les amenant à introduire des propositions de loi (*Private Members' Bill*), « forme de législation qui offre l'opportunité de proposer plutôt que de résister au changement... [un] champ de l'activité parlementaire où les groupes anticipent plutôt qu'ils ne subissent »²⁸. Le petit nombre de députés qui réussit à introduire des propositions lors des débats se retrouve fortement sollicité par une myriade de groupes d'intérêts afin qu'ils agissent en leur faveur dans la législation. Un député travailliste déclarait ainsi qu'après avoir réussi à présenter une proposition de loi, « les lettres, propositions de rédaction, idées et invitations se sont multipliées... à la fin, j'avais cinquante suggestions et vingt propositions de loi possibles »²⁹.

Il ne faut cependant pas exagérer l'utilité des *Private Members' Bills* pour mettre en œuvre dans la loi les buts des groupes d'intérêts. En premier lieu, assez peu de propositions sont retenues. D'abord parce qu'il faut que le gouvernement donne suffisamment de temps parlementaire aux Communes, ce qui est rare, à moins que les ministres eux-mêmes ne soutiennent fortement la proposition. Pendant la législature 1987-1992, sur 584 propositions, seules 65 d'entre elles (soit 11 %) sont effectivement devenues des lois. En second lieu, si on se réfère à une étude menée au début des années quatre-vingt, à peine 23 % des propositions de lois émanaient directement de groupes de pression³⁰. Avec juste un quart de toutes les propositions attribuables au travail des groupes d'intérêts et à peine un peu plus d'un dixième devenant des lois, il est clair que les probabilités pour un groupe de pression de voir une proposition retenue au Parlement sont assez faibles. Qui plus est, les groupes qui essaient de persuader les députés d'introduire des propositions appartiennent essentiellement à la catégorie des *outsiders*. Les groupes les mieux introduits tenteront plutôt d'influencer le département ministériel ou le ministère directement s'ils souhaitent transformer la loi.

Les groupes d'intérêts essaient d'exercer une influence *via* le Parlement de deux autres façons. D'une part, en convainquant les députés de suggérer des amendements spécifiques sur un texte à l'étape de la commission, c'est-à-dire au moment où ses dispositions particulières sont examinées en détail. D'autre part, en discutant avec l'une des commissions de réflexion qui opère dans chacun des principaux domaines parlementaires. Si l'on considère ces deux moyens d'influence potentiels, un groupe d'intérêts avisé reconnaîtra que c'est à l'étape de la commission que les détails techniques d'une loi sont débattus et sujets à amendement. Cette étape offre donc la meilleure opportunité de modifier le texte lorsqu'il a commencé son trajet parlementaire : c'est le moment où les groupes peuvent informer les parlementaires

des difficultés ou des problèmes potentiels liés à certains aspects du projet et persuader les plus compréhensifs de proposer un amendement. Dans ce contexte, une relation d'interdépendance peut se développer entre des députés qui apprécient le conseil spécialisé que ces organisations peuvent fournir – qui leur permettent éventuellement d'avoir plus d'influence et d'informations à l'étape des commissions – et des groupes de pression satisfaits de voir leurs doléances reprises par des parlementaires compréhensifs, ce qui peut amener, le cas échéant, des amendements à la législation.

Malgré tout, là encore, la possibilité pour les groupes d'intérêts d'exercer une influence sur la législation à l'étape de la commission ne doit pas être surestimée. Comme avec les propositions de loi, ce sont les vœux du gouvernement qui prévalent, de telle façon qu'un amendement introduit sous l'influence d'un groupe de pression a peu de chance d'être repris dans le texte (à moins que le gouvernement lui-même n'y soit favorable, ou que les députés de la majorité ne le retiennent lors du vote en commission en raison de son intérêt). Il faut cependant préciser que la grande majorité des amendements introduits avec succès lors des discussions en commissions sont ceux parrainés par le gouvernement lui-même, même s'il est concevable que certains d'entre eux soient des réponses aux actions entreprises par les groupes de pression.

Les commissions de réflexion (*subject committees*) constituent alors le dernier moyen auquel les groupes d'intérêts peuvent recourir pour tenter d'influencer les députés. Comme leur nom l'indique, ils sont formés de parlementaires qui ont un intérêt particulier dans un secteur spécifique de la vie politique et qui rejoignent – ou composent – une commission avec des collègues de leurs partis ayant les mêmes préoccupations afin de discuter (parfois sur une base hebdomadaire) la ligne de leur parti sur le sujet dans le but d'essayer d'exercer une influence sur leur direction. Beaucoup de ces commissions de réflexion – mais pas toutes – correspondent aux départements gouvernementaux ou ministériels et, entre autres, aux commissions permanentes les plus importantes. Ces groupes de réflexion ont de nombreuses activités : discussions générales, où le ministre responsable est invité à faire un discours ou à répondre à des questions concernant la politique ou les projets du gouvernement, visites d'information... La plupart du temps, les représentants des groupes de pression sont également invités à s'exprimer sur un sujet particulier. Là encore, une relation d'interdépendance peut naître, les groupes d'intérêts espérant pouvoir influencer indirectement le gouvernement ou le ministre responsable par l'intermédiaire des députés, alors que ces derniers « désireront obtenir l'information donnée par le groupe de pression afin d'être plus efficaces dans leur mission parlementaire ». Ces organismes sont alors conçus comme une ressource qui « leur permet d'exercer leur activité d'une manière plus professionnelle »³¹, en posant des questions plus précises aux ministres lors des séances orales, lors des commissions, ou encore en contribuant de façon plus avisée au débat parlementaire.

E. Une Chambre des Lords plus active

L'augmentation de la pugnacité et de l'activité de la Chambre des Lords est un autre indicateur du plus grand impact et de l'apparent renouveau du Parlement depuis 1970. En effet, depuis cette date, la Haute Chambre s'est montrée beaucoup plus encline à critiquer les mesures formellement approuvées par les Communes, et

a, de ce fait, rendu la vie plus difficile au parti au pouvoir. Avant 1999, la Chambre des Lords contenait un nombre démesurément important de pairs conservateurs, la majorité d'entre eux de façon héréditaire souvent issue de familles aristocratiques dont les titres remontent parfois à l'ère féodale. Cela n'a pas empêché les gouvernements conservateurs et travaillistes d'être les victimes d'une chambre plus confiante, encline à retourner des textes variés pour amendement, voire pour relecture, aux Communes. Les gouvernements travaillistes ont ainsi enregistré 350 défaites à la Haute Chambre de 1974 à 1979 alors que ce chiffre atteignait plus de 150 pour les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher de 1979 à 1990. Bien entendu, ces échecs étaient plus embarrassants et irritants pour les ministres que fatals à la législation concernée. De fait, si le gouvernement représente le texte sans tenir compte des amendements des Lords, la Chambre Haute se soumet aux Communes et renonce à retarder le projet une seconde fois. Plus récemment, le gouvernement du *New Labour* de Tony Blair a essuyé plus de cent défaites devant la Chambre Haute pendant ses trois premières années de pouvoir ³².

Deux motifs essentiels expliquent ce regain de combativité vis-à-vis des Communes depuis les années soixante-dix. En premier lieu, c'est à partir de cette époque que les conséquences du *Life Peerages Act* de 1958 se sont manifestées. Cette loi a permis la création de pairs non héréditaires à qui le titre était donné à vie. Ces pairies à vie étaient en général décernées aux individus en reconnaissance de leur contribution exceptionnelle à la vie publique (bien que les Premiers ministres aient parfois utilisé cette faculté afin d'offrir un poste de ministre à un non-parlementaire). Outre qu'elle rend la Chambre des Lords un peu plus représentative de la société britannique, cette réforme a également eu pour conséquence directe de la rendre perméable à une plus grande variété d'expériences « du monde réel », facilitant des débats et des prises de décisions mieux informées. L'introduction de pairs à vie a sans doute accru la légitimité de la seconde chambre.

Le second facteur explicatif du plus grand activisme de la Chambre des Lords depuis 1970 est lié à l'échec des gouvernements travaillistes de la période 1964-1970 qui ont tenté de faire passer une loi réduisant un peu plus le pouvoir de la Haute Chambre et privant les pairs héréditaires du droit de vote. Le fait que ce texte n'ait pas été retenu est largement le fruit des divergences au sein du parti travailliste quant au sort qui devait être réservé à la Chambre des Lords. Il y avait un très net désaccord parmi les députés travaillistes et les ministres aussi bien sur l'appartenance à la Chambre haute – et la façon dont elle devait être déterminée – que sur les prérogatives et fonctions qu'elle devait exercer. Alors que certains politiques militaient pour une abolition pure et simple, préférant que la Grande-Bretagne adopte un monocaméralisme, d'autres s'inquiétaient du résultat d'une réforme qui aboutirait à une Haute Chambre plus représentative, efficace et légitime qui la rendrait plus prompte à mettre en difficulté les gouvernements travaillistes ³³. En tant que tel, cet échec de la réforme travailliste a redonné confiance à la Chambre des Lords quant à son avenir et autorisé les pairs à adopter un style plus « agressif » et actif vis-à-vis des Communes.

Plus récemment en 1999, le gouvernement de Tony Blair a finalement aboli quelque 92 pairies héréditaires, ce qui est censé constituer la première étape d'une

réforme de la Chambre haute. Malgré tout, le gouvernement Blair ne semble pas avoir d'idée plus claire en la matière que le gouvernement Wilson trente ans plus tôt. Dans l'intervalle, la disparition progressive des pairs héréditaires, l'introduction des pairs à vie a donné plus d'assurance à la Chambre des Lords, comme en témoigne sa propension à rejeter les textes les plus variés proposés par la forte majorité travailliste aux Communes. Récemment, à de multiples occasions, la Chambre des Lords a prétendu être un reflet plus fidèle de l'opinion publique que le gouvernement lui-même sur des thèmes controversés comme par exemple la libéralisation des lois relatives à l'homosexualité.

F. L'importance continue du Parlement

Les développements ci-dessus ont minimisé les affirmations de quelques analystes selon lesquelles le Parlement britannique aurait connu une renaissance depuis 1970 ou serait resté important tout au long du XX^e siècle. Si l'on suit ces analyses, les détracteurs du Parlement se sont trop concentrés sur le processus et les capacités législatives en négligeant d'autres fonctions cruciales, mais plus discrètes. Dans cette perspective, la plus grande « indépendance » des *backbenchers*, la mise en place des commissions ministérielles spéciales, une chambre des Lords plus confiante sont autant de signes démontrant que les parlementaires ont ressenti que trop de pouvoirs étaient concentrés dans les mains de l'exécutif. MP et pairs étaient résolus à se réaffirmer dans leurs enceintes respectives. Pour les tenants de cette thèse – tout particulièrement Philip Norton – seule la détermination des élus à jouer un rôle plus actif peut renforcer l'efficacité du Parlement, en autorisant un contrôle plus efficace et plus complet de la politique gouvernementale et en amenant les ministres à justifier leurs actions et décisions.

Le second argument en faveur de la thèse de l'importance et de l'influence continue du Parlement dans la vie politique britannique – qui n'est pas incompatible avec l'idée de renouveau – est que les détracteurs des Assemblées se sont concentrés sur une gamme étroite de fonctions en négligeant tout une gamme de rôles que le Parlement continuait à remplir même pendant sa soi-disant ère de déclin. Si l'on suit ce raisonnement, la thèse du déclin du Parlement présume trop fortement que celui-ci est avant tout un législateur qui devrait être plus activement et directement impliqué dans la conception des lois et des politiques : comme la plupart des décisions sont définies au sein de l'exécutif central, le Parlement aurait donc « perdu » son rôle.

En revanche, pour ses zéloteurs, le Parlement a, presque tout au long de son histoire, été une institution réactive aux initiatives politiques et législatives prises par les monarques à l'origine puis, depuis le XVII^e siècle, par les ministres. Cela signifie que les membres du Parlement ont rarement été concernés et/ou activement impliqués dans la « création » législative. Leur rôle a pratiquement toujours consisté à débattre puis à formellement approuver, amender ou rejeter des propositions de politiques ou de lois présentées par un ministre ou un souverain. Ainsi, ceux qui se lamentent sur la perte de pouvoir du Parlement dans le processus législatif lui attribuent des pouvoirs et des fonctions qu'il n'a jamais réellement possédés. Certes, le Parlement est un législateur et les textes doivent être approuvés par une majorité de députés avant de devenir des lois. Cependant, comme cela a déjà été noté, la plupart des projets

présentés au Parlement ne nécessitent qu'un vote formel : cela n'est pas nouveau ni ne témoigne d'un déclin du Parlement.

Selon les auteurs qui s'inscrivent dans ce courant, l'importance réelle du Parlement provient des autres fonctions qu'il remplit, comme, par exemple, le fait d'être l'arène de recrutement et de socialisation d'une grande majorité de ministres. Ainsi à tous les stades de la carrière – avant d'obtenir un poste ministériel, pendant son exercice ou avant d'être promu à un ministère plus prestigieux – les réputations politiques des ministres sont souvent partiellement déterminées par leur réussite et leur notoriété aux Communes. Inversement, les parlementaires perçus comme peu « performants » ont peu de chances de devenir ministres puisqu'ils risquent de perdre la confiance de la chambre ou de leurs amis politiques dont le moral s'effondrerait s'ils restaient en poste. De fait, c'est le degré de soutien dont dispose un ministre dans son groupe parlementaire qui est plus important que les – très rares – censures formelles et autres déclarations de défiance de la Chambre des Communes. Depuis 1980, c'est avant tout la perte de confiance des parlementaires du même bord qui a entraîné la plupart (voire la totalité) des démissions ministérielles plus que l'entérinement de la responsabilité pour faute politique. Le Parlement demeure donc l'arène institutionnelle où se font et se défont nombre de réputations politiques et de carrières.

Une autre fonction concédée au Parlement par ceux qui estiment qu'il continue à être une institution cardinale, est celui de l'articulation des problèmes publics et de redressement des torts par les députés au nom de leurs électeurs. L'aspect « représentatif » du rôle du Parlement s'exprime le plus clairement quand ces questions sont traitées par des canaux comme ceux des débats, des questions écrites et orales aux ministres, de la correspondance entre députés et ministres (voire des rencontres bilatérales qui peuvent en résulter). Occasionnellement, le volume de correspondance et les délégations de députés relayant les demandes locales reçues par les ministres peuvent suffire à faire modifier une politique particulière. Ce fut le cas au milieu des années quatre-vingt-dix quand de nombreux députés conservateurs furent inondés par les plaintes d'électeurs masculins à propos de l'impact que l'agence de soutien à l'enfance allait avoir sur eux. Ces protestations furent relayées auprès des ministres responsables de la sécurité sociale, alors que dans le même temps la commission sur la sécurité sociale diligentait des enquêtes sur le fonctionnement de l'agence ³⁴.

Mais la fonction primordiale attribuée au Parlement par ses défenseurs est celle de légitimation, qu'elle soit manifeste ou latente ³⁵. La légitimation manifeste est celle que donne l'approbation parlementaire de politiques publiques ou de textes formellement ratifiés par les votes des députés et des pairs. Ce type de légitimation implique également que le gouvernement dispose de la confiance des Communes (ce qui n'est généralement pas un problème si le parti au pouvoir dispose d'une majorité suffisante, mais qui le devient dans le cas contraire puisqu'il est susceptible alors d'être mis en échec par des motions de défiance, qui entraînent constitutionnellement la démission du gouvernement et de nouvelles élections).

La légitimation latente émane de la façon dont le Parlement mène ordinairement et régulièrement les débats (pas forcément sur les propositions de loi mais sur les politiques et problèmes en général, comme sur les crises nationales), contrôle l'exécutif par le biais des questions orales et de la pléthore de commissions parlementaires et

amène les ministres à répondre aux demandes des citoyens qui sont relayées par les MP. Même si les commissions ou la correspondance entre parlementaire et ministres ne sont pas publiques, cela n'entame en rien leur importance dans le contrôle de l'exécutif, la responsabilité des ministres ou le redressement des torts. Autant de fonctions essentielles qui relèvent de plein droit du Parlement.

Pour certains auteurs, le fait même que le processus politique se déroule au sein de l'exécutif ou de réseaux politiques n'ôte pas au Parlement son rôle légitimant pour les décisions prises et les lois promulguées. Au contraire, un analyste comme Judge insiste sur le fait que « le cœur du processus politique est formé de réseaux politiques composés de départements ministériels, de groupes d'intérêt institutionnalisés ; il est entouré, compris et en dernière instance délimité par le cadre légitimant du système parlementaire lui-même »³⁶.

Selon Judge, l'importance du Parlement provient non de ses « pouvoirs » formels mais des processus de représentation et de légitimation du gouvernement et de ses décisions. C'est sa fonction de légitimation, bien plus que le fait de voter des textes, qui donne au Parlement une importance durable et permet de le maintenir en position centrale dans le système britannique de gouvernement.

Il existe donc une tension structurelle – particulièrement sensible à la Chambre des Communes – entre gouvernement et députés (toutes tendances confondues). Un parti dans l'opposition accusera systématiquement le gouvernement de négliger le Parlement en insistant sur la nécessité d'une meilleure répartition des rôles entre exécutif et législatif. Il n'est pas non plus exclu que des députés de la majorité puissent réclamer aux ministres plus de transparence – voire plus d'humilité – ainsi qu'un accroissement de leur rôle dans la définition et le contrôle des politiques. Toutefois, dès que l'opposition reconquiert le pouvoir – ou que les députés de la majorité deviennent ministres – toutes ces requêtes ont tendance à s'évanouir.

Les gouvernements désirent que la législation soit votée le plus rapidement possible ; renforcer les pouvoirs du Parlement en octroyant plus de possibilités de contrôle aux députés équivaut à se créer soi-même des difficultés. Cela permet d'expliquer pourquoi le parti travailliste a été aussi circonspect s'agissant d'une éventuelle réforme parlementaire, alors qu'il transformait dans le même temps d'autres aspects du système politique.

En fait, le modèle de Westminster original repose sur une tension intrinsèque entre la responsabilité qui est celle du Parlement de contrôler le gouvernement³⁷ et son rôle d'appui de celui-ci. En pratique, la tension n'est pas perceptible en raison du soutien que les ministres reçoivent de leurs troupes ; à moins qu'ils ne soient fermement opposés à une mesure, les MP de la majorité sont peu enclins à provoquer la chute du gouvernement. De fait une grande partie – mais pas la totalité – de la fonction de contrôle échoit à l'opposition.

Même cette interprétation du modèle de Westminster caractérise mal les rapports entre gouvernement et opposition. Elle laisse supposer qu'aux Communes se déroule un affrontement entre deux tendances politiques, reflétant en cela la séparation idéologique gauche/droite entre travaillistes et conservateurs. Si cette présentation est adéquate dans la plupart des cas, il faut souligner que nombre de lois et de politiques ont avant tout un caractère technique et/ou administratif, c'est-à-dire non partisan. Il

y donc souvent un remarquable degré de coopération entre les deux grands partis et leurs leaders respectifs, ce qui autorise un bon fonctionnement du Parlement malgré les dissensions partisans sur quelques points clef.

Le modèle de Westminster est avant tout une vision idéalisée et normative de la manière dont fonctionne – ou devrait fonctionner – un Parlement bien plus qu’une description précise ou réaliste. Les dynamiques et processus internes caractéristiques des assemblées sont bien plus complexes et nuancés que ne le laisse apparaître le modèle théorique. Au final, ce modèle n’est que partiellement utile aux analystes dans la mesure où le pouvoir politique se matérialise également dans d’autres arènes.

Le Parlement peut et doit exercer une certaine influence, amenant parfois la démission d’un ministre (plus rarement, d’un gouvernement, comme ce fut le cas en 1989). La plupart du temps cependant, son poids est plus symbolique et culturel que ne le laisse penser le modèle de Westminster. En d’autres termes, la place centrale du Parlement dans le système politique anglais résulte moins de sa puissance réelle et de ses fonctions effectives que de son rôle durable de symbole de la souveraineté nationale et de la démocratie britannique. De fait, plus le pouvoir et la capacité de décision auront tendance à décroître ou à se déplacer dans d’autres arènes, plus l’importance culturelle et symbolique du Parlement tendra à s’accroître. Analystes et commentateurs pourront alors continuer à parler avec respect et révérence du modèle de Westminster...

Traduit de l’anglais par Eric Kerrouche

Notes

¹ *Members of Parliament* : la dénomination britannique des députés.

² L. BRYCE, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921.

³ Sir I. JENNINGS, *Parliamentary Reform*, 1934.

⁴ J. J. RICHARDSON, A. G. JORDAN, *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, M. Robertson, 1979.

⁵ J. MARGACH, *The Anatomy of Power*, Londres, W. H. Allen, 1971.

⁶ B. P. LENMAN, *The Eclipse of Parliament*, Londres, New York, Edward Arnold, 1992.

⁷ P. RIDDELL, *Honest Opportunism: The Rise of the Career Politician*, Londres, Hamish Hamilton, 1993.

⁸ P. DUNLEAVY, G. W. JONES, « Leaders, Politics and Institutional Change: The Decline of Prime Ministerial Accountability in the House of Commons », *British Journal of Political Science*, 23, 1993.

⁹ P. NORTON, « Parliament », in A. SELDON (dir.), *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, Londres, Little, Brown & Co, 2001.

¹⁰ La Commission de liaison est une commission parlementaire transpartisane composée essentiellement de *chairpersons* de certaines commissions.

¹¹ R. A. W. RHODES, « From Prime Ministerial Power to Core Executive », in R. A. W. RHODES, P. DUNLEAVY (dir.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, New York, St. Martin's Press, 1995.

¹² M. J. SMITH, *The Core Executive in Britain*, Basingstoke, Macmillan, New York, St. Martin's Press, 1999.

¹³ P. DOREY, « Public Policy: The Child Support Act and Agency », in S. LANCASTER (dir.), *Developments in Politics II*, Ormskirk, Causeway Press, 2000.

¹⁴ K. MIDDLEMAS, *The Politics of Industrial Society: The British Experience Since 1911*, Londres, Andre Deutsch, 1979.

¹⁵ A. COX, « The Failure of Corporatist State Forms and Policies in Post-War Britain », in A. COX, N. SULLIVAN (dir.), *The Corporate State*, Aldershot, Edward Elgar, 1988 ; P. DOREY, « Corporatism in the UK », *Politics Review*, 3(2), 1993 ; R. PAHL, J. WINKLER, « The Coming Corporatism », *New Society*, 10 octobre 1974 ; T. RAISON, *Power and Parliament*, Oxford, Blackwell, 1979.

¹⁶ P. DOREY, *The Conservative Party and the Trade Unions*, Londres, New York, Routledge, 1995 ; ID., « No Return to « Beer and Sandwiches »: Industrial Relations and Employment Policies under John Major », in P. DOREY (dir.) *The Major Premiership: Politics and Policies under John Major, 1990-1997*, Basingstoke, Macmillan, New York, St. Martin's Press, 1999.

¹⁷ W. GRANT, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, New York, Londres, Philip Allan, 1989.

¹⁸ G. K. WILSON, *Interest Groups*, Oxford, UK, Cambridge, Mass. USA, Blackwell, 1990.

¹⁹ A. G. JORDAN, « Sub-governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles », *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1990 ; D. MARSH, R. A. W. RHODES, (dir.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992 ; M. J. SMITH, *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, New York, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993 ; M. WRIGHT, « Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies », *Political Studies*, 37(4), 1988.

²⁰ C'est l'auteur qui souligne. J. J. RICHARDSON, A. G. JORDAN, 1979, *op. cit.*

²¹ R. MASTERMAN, R. HAZELL, « Devolution and Westminster », in A. TRENCH (dir.), *The State of the Nations 2001*, The Constitution Unit/Imprint Academic, 2001.

²² P. NORTON, *Dissension in the House of Commons 1945-74*, Londres, Basingstoke, Macmillan, 1975 ; ID., *Dissension in the House of Commons 1974-1979*, Oxford, Clarendon Press, 1980 ; ID., « The House of Commons: Behavioural Change », in P. NORTON (dir.), *Parliament in the 1980s*, Oxford, Blackwell, 1985 ; ID., « Public Legislation », in M. RUSH (dir.) *Parliament and Pressure Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

²³ P. NORTON, *Dissension in the House of Commons 1945-74*, *op. cit.* et Id., *Dissension in the House of Commons 1974-79*, *op. cit.*

²⁴ P. DOREY, « Much Maligned, Much Misunderstood: The Role of the Party Whips », *Talking Politics*, 5(1), 1992.

²⁵ En français dans le texte. Pour les transformations dans la composition sociale du parti conservateur et leurs conséquences, voir P. DOREY, « Exhaustion of a tradition: the death of « one nation » Toryism », *Contemporary Politics*, 2(4), 1996.

²⁶ S. BEER, *Britain Against Itself*, Londres, Faber, 1982 ; A. KING, « The Rise of the Career Politician in Britain – and its Consequences », *British Journal of Political Science*, 2(3), 1981 ; L. RADICE, E. VALLANCE, V. WILLIS, *Member of Parliament: The Job of a Backbencher*, 2^e édition, Londres, Basingstoke, Macmillan, 1990 ; P. RIDDELL, *op. cit.*

²⁷ Il est vrai que l'intéressé était déjà soumis à une forte pression politique pour d'autres raisons.

²⁸ P. NORTON, « Public Legislation », *op. cit.*

²⁹ A. MITCHELL, « A House Buyers Bill: How Not to Pass a Private Members' Bill », *Parliamentary Affairs*, 39(1), 1986.

³⁰ D. MARSH, M. READ, *Private Members' Bills*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

³¹ J. B. JONES, « Party Committees and All-Party Groups », in M. RUSH (dir.) *Parliament and Pressure Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

³² P. NORTON, « Parliament », *op. cit.*

³³ P. DOREY, « The Labour Party and the problems of a creating a « representative » House of Lords », *Representation*, 37(2), 2000.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ G. DREWRY, « Legislation », in M. RYLE, P. G. RICHARDS (dir.), *The Commons Under Scrutiny*, London, Routledge, 1988 ; P. NORTON, *Does Parliament Matter ?*, New York, London, Harvester Wheatsheaf, 1993 ; R. PACKENHAM, « Legislatures and Political Development », in A. KORNBORG, L. D. MUSOLF (dir.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Duke University Press, 1970.

³⁶ D. JUDGE, *The Parliamentary State*, London, Sage, 1993.

³⁷ Et le rôle de la minorité qui est de s'opposer aux mesures gouvernementales.

Le parlement italien est-il encore une institution centrale ?

Le renouveau de la démocratie parlementaire en Italie

Luca VERZICHELLI

1. Le parlement italien est-il encore une institution centrale ?

A. Questions de départ

La présente contribution est le produit d'une réflexion entamée il y a quelques années à propos des perspectives d'évolution du régime parlementaire en Italie ¹. Lorsque nous avons commencé ce travail, la démocratie italienne était dans une phase de grande effervescence. Sa première conséquence fut la crise soudaine de tous les partis qui avaient participé à des coalitions gouvernementales durant l'ensemble de la période républicaine (1948-1992). Durant cette «longue» décennie, le système politique, et plus particulièrement la pratique de la démocratie parlementaire, fut affecté par un autre phénomène remarquable. Celui-ci n'était pas un facteur de transformation propre à l'Italie, mais un phénomène plus global, affectant tout particulièrement les Etats membres de l'Union européenne. Il s'agit de l'émergence d'une «gouvernance à niveaux multiples» et de l'accroissement de la technicité et de la complexité de la définition et de la conduite des politiques publiques, ainsi que de l'administration publique.

Dans ce contexte d'évolutions multiples, la démocratie italienne est redevenue un objet d'étude particulièrement intéressant dans une démarche comparative. On a ainsi assisté à une revitalisation du débat scientifique sur l'Italie plus de vingt ans après la publication en anglais des analyses «classiques» d'Allum ² et de Giuseppe Di Palma ³, et de celle d'autres recherches importantes relatives à divers aspects du parlementarisme à l'italienne. Au milieu des années quatre-vingt-dix, les politistes italiens ont été impliqués dans un grand nombre d'études empiriques relatives à des questions telles que la production parlementaire, la centralisation, la modernisation et l'institutionnalisation. Ces études ont abouti à de nombreux articles et livres proposant des analyses empiriques renouvelées ⁴. Elles sont aujourd'hui très présentes dans

le débat intellectuel sur l'avenir du parlement italien, même si la prédominance traditionnelle d'autres approches (principalement celles des historiens et des juristes) tend à limiter leur visibilité ⁵. Aujourd'hui, de nombreux chercheurs sont à l'œuvre pour produire de nouvelles grilles d'analyse du Parlement italien.

La question de la transformation de la démocratie parlementaire italienne dans son ensemble reste toutefois négligée à bien des égards. Pour être plus précis, la plupart des auteurs impliqués dans ces débats remettent à plus tard l'élaboration d'un modèle d'interprétation global des institutions italiennes, estimant qu'une réforme définitive des règles constitutionnelles est imminente. Pourtant, la « grande réforme » annoncée par plusieurs leaders politiques par le passé et réclamée par l'opinion publique a fait place à des retouches moins ambitieuses concernant différents aspects du système politique. Une réforme claire – bien qu'incomplète – du système majoritaire mixte permettent, bien qu'elles opèrent dans un environnement partisan encore fragmenté, une alternance effective entre deux alliances électorales distinctes. Le doute que nous avons il y a quelques années, lorsque nous avons élaboré nos premières analyses des nouvelles formes de gouvernement de coalition en Italie, au sujet de la capacité du système à passer effectivement *des coalitions contraintes au gouvernement d'alternance* semble définitivement levé après les élections de 2001. Plus encore, d'autres événements intervenus depuis ont structuré l'agenda politique de telle sorte que de nouvelles modifications « révolutionnaires » du schéma constitutionnel italien semblent désormais très improbables ⁶.

De fait, plutôt que de penser en terme de nouvelles mutations « révolutionnaires », il faut envisager des évolutions plus graduelles, propres à adapter le système politique italien à un type de démocratie dont les maîtres-mots seraient : une pratique parlementaire plus *majoritaire*, une forme de gouvernement plus *fédérale*, des institutions exécutives plus *efficaces*, une classe politique davantage *ournée vers la société civile* et, enfin, un jeu d'interactions entre les acteurs de la politique italienne qui soit *plus proche* du modèle de la gouvernance européenne. Curieusement, ces termes ont été mis à l'honneur dans presque tous les programmes récents des partis, même s'ils sont difficilement transformables en dispositifs institutionnels concrets. Les élections de 2001, en vertu de leurs importants effets politiques et symboliques ⁷, ont conduit à une nouvelle phase de « normalité » où certains dispositifs institutionnels se révèlent très similaires à ceux de la Première République, tandis que d'autres sont inédits. Ainsi, la structure du système partisan est aussi fragmentée que par le passé : en revanche, le degré de polarisation et l'efficacité du pouvoir exécutif, dont le chef a été « consacré » par le vote populaire, constituent des innovations remarquables.

B. Les nouvelles questions

Si l'on en croit les analyses traditionnelles du système parlementaire italien, nous devrions nous référer à un modèle quelque peu controversé, celui de la puissance à « deux visages » du Parlement italien ⁸. En effet, d'un côté, les appareils des partis et leurs puissantes élites semblent avoir dépossédé la législature de son rôle et de ses responsabilités collectives, limitant de ce fait ses compétences fondamentales. C'est le cas par exemple de la fonction traditionnelle de contrôle de l'activité

gouvernementale, qui ne suscite pas d'intérêt significatif chez les parlementaires italiens, au moins depuis le début des années quatre-vingt. D'un autre côté, les chambres restent toutefois le *lieu* le plus important pour la résolution des conflits qui émergent entre les différentes structures élitaires des partis, et en leur sein. Cette situation a conféré au parlement un *effet de transformation* sur l'élaboration des politiques publiques, en particulier au niveau de la « micro-distribution »⁹. Dans les faits, les données relatives au comportement parlementaire des années cinquante aux années quatre-vingt montrent un usage croissant par les députés italiens de toutes les compétences qui leur permettent de détourner le gouvernement de son programme politique original, qu'il s'agisse de bloquer ses initiatives, d'amender ses propositions ou de le harceler. Comme cela a déjà été constaté¹⁰, cette double image du Parlement italien suggère que la distinction simpliste entre parlements faibles et forts s'applique mal au cas italien.

A la lumière des changements soudains qui ont affecté le fonctionnement des partis et les modalités du recrutement politique en Italie, on peut considérer que, depuis dix ans, un nouvel espace permettant la remise en cause des singularités du parlementarisme traditionnel a été ouvert. Les réponses aux questions habituelles (du type « quel genre d'institution le Parlement italien est-il ? » ou « quel rôle joue-t-il dans le système politique ? ») doivent être reformulées car les hypothèses basiques sur lesquelles elles s'appuyaient ne sont plus valides.

Compte tenu de l'évolution claire et nette de tous les indicateurs relatifs à la capacité de décision du Parlement italien, à l'impact de ses activités et à « l'esprit » des nouvelles règles constitutionnelles, nous devons élaborer des hypothèses alternatives quant à son mode de fonctionnement, en prenant si possible appui sur les typologies développées par l'analyse comparative des parlements.

Malheureusement, l'interprétation de l'image actuelle du Parlement italien est délicate. Quelques-unes des questions qui nous intéressent ont déjà fait l'objet de réponses, mais il est indispensable de les mettre en doute¹¹. De plus, dans certains cas, l'idée de « discontinuité » avec le passé entre en contradiction avec des faits qui plaident davantage pour la continuité substantielle : une fois encore, l'image d'ensemble du Parlement italien demeure sujette à controverses et nous devons attendre quelques années ou quelques législatures pour produire une analyse plus approfondie des transformations actuelles de cette institution.

Ce que nous proposons, afin de poser les jalons d'une approche plus ambitieuse, est d'individualiser les dimensions basiques qui permettent de mesurer de manière autonome les changements intervenus quant au rôle et au degré de « puissance » du Parlement, de manière à identifier les éléments d'un « changement indubitable » et de cerner les invariants. La présente étude a pour ambition de livrer la « cartographie » du Parlement italien la plus détaillée possible à ce stade de l'histoire. Son objectif est essentiellement descriptif, mais elle doit aussi permettre d'élaborer des analyses explicatives plus élaborées qui devront être testées empiriquement dans les années à venir.

L'ambition de notre travail étant de définir le sens général du rôle parlementaire dans un contexte de transition démocratique, nous ne renouvellerons pas les vérifications empiriques proposées par ailleurs pour mesurer le degré d'évolution du

Parlement italien d'un pur point de vue fonctionnel. Au lieu de cela, nous essaierons d'intégrer la plupart de ces contributions dans une analyse plus large de la nature du parlementarisme italien. Ce faisant, nous nous référerons à une contribution récente inspirée de la *théorie des agences*, qui permet de redéfinir le concept controversé de *démocratie parlementaire*. Selon Kaare Strøm¹², tandis qu'une *définition minimale* du parlementarisme peut renvoyer à l'arrangement institutionnel par lequel le pouvoir exécutif est responsable (le parlement pouvant voter la censure du gouvernement), une *définition maximale et idéal-typique* de la démocratie parlementaire renvoie à l'existence concrète d'une chaîne de pouvoir, allant des électeurs aux organes administratifs. Les maillons de cette chaîne sont formés sur le mode de la délégation d'un «*single principal*» à un «*agent*» (ou à plusieurs *agents* en situation de non-compétition), dans un contexte d'information totale et réciproque quant au contenu de la délégation et aux sanctions dont dispose le *principal*.

Dans une telle construction théorique, le rôle parlementaire est, par définition, central. C'est pourquoi, plutôt que de discuter de la visibilité et/ou de la puissance du parlement, il est possible d'aboutir à une analyse globale des différents effets du parlementarisme en étudiant le fonctionnement concret du parlement dans sa double nature de *principal* et d'*agent*.

Nous envisagerons dans un premier temps le *parlement en tant qu'agent*. Il s'agit de se focaliser sur le lien qui unit les électeurs à l'institution parlementaire, celle-ci recevant une pleine délégation afin de défendre certaines idées et de promouvoir des personnes compétentes vers l'arène exécutive. Ici, les facteurs décisifs pour établir une délégation transparente sont les règles procédurales transformant les votes en sièges (c'est-à-dire le degré de représentation proportionnelle) et les règles de sélection des candidats. Ce lien est toutefois fortement affecté par le rôle d'un acteur «*extérieur*» (les organisations des partis) qui est de nature à vider de sa substance la relation entre l'*agent* et le *principal*. Une sorte d'«*effet Caligula*» peut découler d'une totale perte de contrôle des acteurs extérieurs sur la pratique de la représentation¹³, privant le *principal* (l'électeur) de toute opportunité de contrôle *ex ante* et *ex post* sur l'*agent* (le député).

Afin d'avoir une vue d'ensemble du degré de changement qui a caractérisé cet aspect du parlementarisme italien, nous essaierons de mettre en lumière les manifestations concrètes de plusieurs phénomènes : l'apparition de nouvelles fonctions représentatives des députés face à la représentation partisane «*classique*», l'affirmation d'un véritable *leadership parlementaire* basé sur une conscience politique et cognitive, et, pour finir, le développement d'un réel rôle fonctionnel des députés, découlant de la reconnaissance de leurs compétences en matière de politiques publiques et de leur autonomie intellectuelle.

La seconde dimension qui caractérise le rôle des assemblées parlementaires dans la chaîne de délégation d'une démocratie parlementaire tient à la nature effective des relations qu'entretiennent les pouvoirs exécutif et législatif. Ici, le parlement est le *principal*. Ceci implique en théorie une forte capacité de contrôle sur la formation du gouvernement et la conduite de sa politique, en plus d'un fort contrôle *ex post* par le biais de la censure. Tout ceci, bien entendu, sans que le parlement empiète sur la sphère d'action de son *agent*.

Afin d'analyser ce rôle du parlement, nous étudierons les relations entre la majorité parlementaire, le gouvernement et l'opposition, le renforcement des pratiques parlementaires et, finalement, l'émergence d'un système élaboré de contrôle parlementaire.

En résumé, les questions traditionnelles relatives à la «centralité» ou à la «puissance» de l'assemblée cèdent la place à des questions moins ambitieuses théoriquement mais plus précises quant à la dynamique du changement qui affecte le double rôle du parlement en tant qu'*agent* et que *principal*, au sein de la chaîne de délégation qui caractérise la démocratie parlementaire en Italie. Plus spécifiquement, nous voulons vérifier deux groupes d'indicateurs de possibles écarts de la situation présente avec des phénomènes observés dans le passé, et ceci en ayant recours à l'analyse simplifiée de données récentes et à l'évaluation détaillée d'arguments issus de différentes études. Au terme de cette démarche, nous pourrions tirer des enseignements quant au sens des évolutions récentes de la définition globale de la pratique parlementaire en Italie, et nous formulerons quelques hypothèses destinées à être testées empiriquement dans les années à venir.

2. Le parlementarisme italien avant les années quatre-vingt-dix : *particratie*, et quoi d'autre ?

En nous appuyant sur l'abondante littérature disponible, nous dresserons en premier lieu un rapide portrait de la pratique parlementaire italienne dans les décennies qui ont précédé la crise des années quatre-vingt-dix. Selon la plupart des observateurs, l'élément essentiel de ce régime était le rôle des partis politiques qui jouaient le rôle de *portiers* institutionnels¹⁴ ou, du moins, étaient de puissantes *agences* influant sur les différents aspects du recrutement politique et de la définition des politiques¹⁵. Quelle que soit la définition que l'on adopte, l'aspect le plus remarquable d'une telle prédominance partisane était la capacité des élites partisans nationales à contrôler l'ensemble de la chaîne de délégation et de contrôle, du vote populaire à l'allocation des responsabilités parmi les acteurs bureaucratiques. De ce point de vue, nous pouvons dire que le règne des partis représentait, en Italie entre 1948 et 1992, une véritable *particratie* capable de réduire les coûts de transaction au sein d'une chaîne de délégation complexe, mais aussi de réduire inexorablement, voire de détruire, l'autonomie de certains acteurs institutionnels inclus dans cette chaîne¹⁶.

Selon Mauro Calise¹⁷, de nombreux éléments du régime démocratique italien antérieur à 1992 doivent nous inciter à remettre en cause la classification de l'Italie comme régime parlementaire et à faire appel à un troisième idéal-type de démocratie, que l'on peut appeler la *particratie*¹⁸. La notion de *particratie* ne peut, en l'espèce, être considérée comme un équivalent du *gouvernement de parti*. Cette seconde notion renvoie en effet à une doctrine qui applique des procédures et des pratiques spécifiques à un contexte de pure démocratie parlementaire, tandis que la première désigne une forme alternative de gouvernement, où les partis sont les seules institutions centrales, à l'image de ce que sont le président et le parlement dans les deux autres formes typiques de gouvernement que prennent les démocraties modernes.

D'autres analystes se sont gardés de créer sur la base de la pratique italienne une nouvelle catégorie de régime et ont admis une relation plus continue entre

le gouvernement de parti et la *particratie* : néanmoins, leurs conclusions quant à l'impact des partis durant la Première République en Italie ne sont pas très différentes de l'interprétation mentionnée précédemment. Un essai de Gianfranco Pasquino, fréquemment mentionné, relatif aux performances du gouvernement italien de parti ¹⁹ soulignait l'extension de la *dimension partisane* du gouvernement en Italie. Autrement dit, cette spécificité supposait depuis longtemps un contrôle systématique de la sélection des candidats par l'appareil des partis à tous les niveaux de la représentation, qu'il s'agisse des groupes parlementaires, du personnel ministériel ou des organes infra-gouvernementaux. Sur le long terme, cette dimension semble plus stable que les autres attributs caractéristiques du gouvernement de parti, c'est-à-dire la capacité des partis à induire le changement par leurs initiatives et recommandations. De ce point de vue, ce que nous avons appelé la *particratie* italienne présente une tendance au déclin, se montrant réellement incapable au fil du temps de produire des changements structurels de politiques ²⁰.

Verzichelli et Cotta ²¹ soulignent que l'application très spécifique des mécanismes formels de constitution du gouvernement permettaient aux leaders des partis de dominer les acteurs institutionnels et d'imposer leurs propres candidats, la seule résistance (partielle) émanant éventuellement du chef de l'Etat. Plus encore, ils évoquent une étrange *gouvernance de coalition* propre à la République italienne, dont les principales caractéristiques sont l'absence d'accords formels de coalition (ce qui permet aux partis de rester autonomes et d'ajuster en permanence leurs stratégies politiques), une forte représentation des partis dans le processus de nomination gouvernemental et infra-gouvernemental, et un comportement parlementaire très changeant, qui oscille entre un soutien politique pleinement « loyal » de la majorité au gouvernement, et un rôle plus autonome dans le processus législatif.

En résumé, nous pouvons dire qu'au-delà de l'impression de continuité que donnent les notions de *particratie* et de gouvernement de parti, le rôle du parlement a été très changeant, dans la mesure où les éléments qui assurent sa « centralité » constitutionnelle peuvent être agencés de manières très différentes. Présentons à présent brièvement les caractéristiques permanentes du Parlement italien et leur flexibilité relative – de la naissance de la Première République à sa crise définitive ²².

A. Le parlement en tant qu'agent : entre parlementarisme positif et contraintes extérieures

Dans la configuration originelle du parlementarisme italien, deux points méritent une attention particulière, dans la mesure où ils confirment le rôle central attribué à l'assemblée dès le début de l'expérience réellement démocratique. Le premier est la règle électorale proportionnelle qui, en théorie, assure la meilleure adéquation entre la voix du peuple et celle qui s'exprime au sein du système institutionnel. Le second élément est le parlementarisme « positif » ²³, c'est-à-dire l'obligation faite au gouvernement d'obtenir un vote de confiance au sein des deux chambres dans les dix jours qui suivent la nomination des ministres, qui assure la centralité traditionnelle du parlement.

Ces règles institutionnelles ont favorisé la construction de ce qui a été appelé un modèle *hybride* entre l'architecture parlementaire majoritaire et le système polycentrique ²⁴. En fait, alors que la *fusion* entre les majorités exécutive et législative a été, à l'origine, assurée par des règles précises de confiance initiale, la forte fragmentation partisane – confirmée au niveau législatif par la représentation proportionnelle – a induit la possibilité de majorités parlementaires multiples et surabondantes. Plus encore, d'autres règles institutionnelles rendaient possible une modification de la composition et du comportement de la majorité parlementaire et du gouvernement ; on pense notamment aux pouvoirs étendus des commissions parlementaires, à la lenteur des procédures législatives ou au caractère égalitaire du bicaméralisme ²⁵.

Les règles formelles ne sont, d'ailleurs, pas suffisamment différentes de celles des autres pays pour expliquer le développement des spécificités du parlementarisme italien. Deux autres facteurs extra-institutionnels semblent avoir joué un rôle crucial dans l'apparition d'une centralité parlementaire aussi puissante, mais néanmoins limitée. Le premier est le mode de recrutement et les logiques de carrière des élites parlementaires, qui étaient traditionnellement dominées par les appareils des partis nationaux. On peut mettre à part le cas le plus manifeste de domination d'un appareil partisan sur le recrutement et la carrière des parlementaires, à savoir celui du parti communiste ²⁶, dans la mesure où ce parti n'a jamais été impliqué dans la promotion des élites gouvernementales. On peut néanmoins constater que les règles de fonctionnement des partis conditionnaient étroitement la possibilité de devenir un député «senior», et d'entrer ainsi dans la sphère des «représentants parlementaires sélectionnés», qui était le lieu de recrutement habituel des ministres. Parmi ces règles, on soulignera la nécessité pour les députés de combiner une forte visibilité extérieure et une bonne réputation interne.

Le prestige personnel était ainsi un atout déterminant pour les candidats aux élections législatives (encore une fois, nous parlons ici de ceux issus des partis de gouvernement) : la véritable compétition avait lieu davantage au sein des listes de chaque parti, le but étant d'obtenir un maximum de votes préférentiels, qu'avec les candidats des autres partis. Une fois élus, les députés avaient pour habitude de confondre leurs rôles politiques et représentatifs, en veillant à conserver une bonne réputation au sein du parti «à Rome» (condition indispensable pour conserver l'investiture) et une certaine visibilité sociale au sein de leur circonscription (condition indispensable pour transformer cette investiture en réelle avancée de carrière). Cette situation engendrait habituellement une autre caractéristique des parlementaires italiens : leur nature «généraliste», qui a été confirmée par de nombreuses analyses relatives aux premières décennies de la Première République.

Comme l'écrivait David Hine : «Il est clair que les pressions émanant des circonscriptions sont très fortes, et qu'elles dominent la conception de leur rôle qu'ont un grand nombre de députés italiens jusqu'à ce qu'ils atteignent un stade relativement avancé dans leur carrière. Cette situation a traditionnellement empêché le parlement de développer une capacité d'expertise politique comparable à celle qui est réputée caractériser, par exemple, le Bundestag allemand...» ²⁷. Pour résumer, le rôle des députés en Italie était structuré selon une échelle à trois degrés : les entrepreneurs, qui

essaient d'accéder au cercle restreint des hommes politiques de dimension nationale ; les *peones*, qui essaient de survivre dans le parlement en usant pour l'essentiel des ressources de la micro-distribution ; les leaders parlementaires, qui ont pour habitude de se « reposer » dans des commissions politiques peu enthousiasmantes, où ils attendent des postes au sein de l'exécutif (s'agissant des députés dont les partis soutiennent le gouvernement) ou de l'appareil des partis (pour ceux de l'opposition).

B. Le Parlement comme « principal » : une responsabilité relative

L'image d'une législature « délégante » mais bien informée, qui peut être déduite dans une certaine mesure d'une analyse formelle de la constitution italienne, a toujours été assez éloignée de la réalité empirique. Plus exactement, le degré d'adaptation suscité par les différents contextes politiques, de même que les usages diversifiés des règles du parlementarisme, ont rendu les relations entre le parlement et le gouvernement flexibles et pragmatiques entre deux cycles de coalition et, dans une moindre mesure, durant la même phase historique.

Commençons avec les éléments de procédure les plus stables. Dans le passé, les instruments de la défiance parlementaire étaient peu utilisés, dans la mesure où la présence contextuelle de deux oppositions extrêmes d'importance (le parti communiste et les néo-fascistes) constituait une forte incitation à ne pas les employer. En revanche, le gouvernement avait fréquemment recours aux motions de confiance pour soutenir ses propres initiatives législatives. De cette manière, il était capable de réduire l'action des « francs-tireurs » qui avaient pour habitude de tirer profit du vote secret (la règle de vote commune jusqu'en 1988) pour s'opposer aux propositions gouvernementales sans exprimer un désaccord ouvert.

Même les instruments de contrôle autres que de sanction sont restés globalement inchangés durant la Première République ; leur renforcement à l'occasion de la réforme du règlement intérieur en 1971 n'a pas été suivi par un recours spectaculaire à ces moyens. C'est pourquoi, on peut affirmer que la fonction de contrôle et de supervision dans son ensemble était très secondaire dans la pratique parlementaire en Italie, au moins jusqu'à la moitié des années quatre-vingt. A cette époque, certains signes annoncèrent, à la fois au niveau normatif et dans la pratique quotidienne, les changements importants intervenus durant la décennie suivante ²⁸.

Si le parlement dans son ensemble ne chercha pas à rendre le gouvernement redevable de ses actions de manière plénière et permanente, quel était l'acteur extérieur ou le « lien supplémentaire » qui permettait de préserver la chaîne de délégation et de contrôle ? Le système de « délégation relative » prévu par un parlement toujours extrêmement ambitieux en termes d'activisme législatif correspondait à un degré de responsabilité encore plus faible, pour la simple raison qu'aucun acteur politique ne peut être contraint de se soumettre à un tel contrôle. Durant les années de la grande coalition de centre-gauche et des coalitions de « solidarité nationale » (correspondant, dans l'analyse fonctionnelle, au plus fort degré de polycentrisme du sous-système exécutif-législatif) le contrôle « externe » typique était exercé, à la fois *ex ante* et *ex post*, par différents types de « sommets de coalitions ». Cette pratique non parlementaire a perduré dans les années quatre-vingt et constitué une limite précise à la responsabilité du gouvernement « le plus majoritaire » durant cette

période. Le contrôle sur l'activité « administrative » de chaque ministre était quant à lui principalement exercé de l'intérieur, par un système de *chien de garde* assuré par des secrétaires d'Etat issus des différents partis de la coalition. Même dans le cas des gouvernements démocrates-chrétiens *monocolores*, la grande diversité de croyances sociales et politiques des ministres et secrétaires d'Etat appartenant aux différents courants du parti, suscita un jeu similaire de contrôles croisés. Dire qu'il était très difficile de mettre en jeu la responsabilité plénière du gouvernement devant le parlement durant la Première République ne signifie pas que les parlementaires italiens étaient totalement privés de moyens de contrôle sur les actions de l'exécutif. Au contraire, un ensemble de procédures très performant était prévu par les règlements intérieurs des chambres, notamment après leur réforme en 1971 ²⁹.

Capano et Giuliani ³⁰ ont récemment évoqué l'existence d'une sorte de pacte tacite de non-interférence mutuelle entre les majorités et les oppositions du Parlement italien durant la Première République. Leur hypothèse repose sur un certain nombre d'indications issues de réflexions relatives à la complexité de la pratique institutionnelle italienne (notamment parlementaire). En fait, cet accord de non-interférence mutuelle (qui peut être résumé ainsi : « moins de contrôle parlementaire et moins de délégation au gouvernement ») correspond parfaitement à l'idée de *pluralisme complexe négocié* (« *complex bargained pluralism* ») qui, selon David Hine, caractérise le fonctionnement institutionnel de la République. De la même manière, on peut voir dans ce pacte l'origine de la division entre les aspects « apparents » et « occultes » du processus décisionnel quotidien qui, selon Pizzorno ³¹, a joué un rôle particulièrement important dans la transformation de la politique italienne.

S'agissant des objectifs descriptifs de cet article, une telle image est utile pour une raison très simple : elle donne une idée concrète de la mesure dans laquelle la tendance « naturelle » d'un parlement à agir comme un *principal* peut, dans une certaine mesure, faire l'objet d'un troc avec d'autres possibilités, telle que l'opportunité de créer un consensus au sein du système de commissions et de conférer aux *backbenchers* de la majorité comme de l'opposition un rôle « transversal » de législateur distributif.

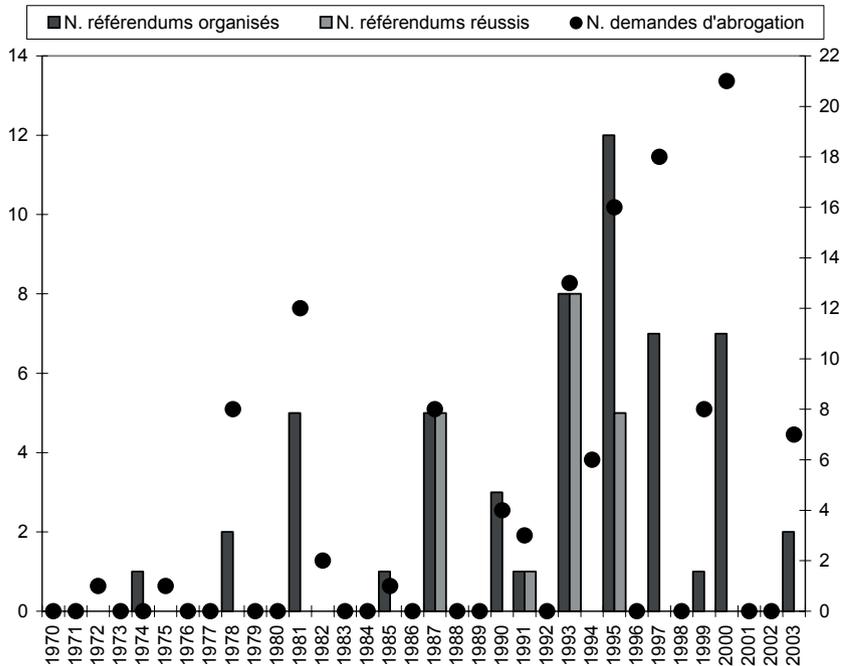
Toutes ces hypothèses intéressantes devraient, bien entendu, être testées par des études approfondies et répétées dans le temps, portant sur les différents aspects du contrôle parlementaire, chose qu'il nous est impossible de faire dans le cadre de cet article. Nous pouvons néanmoins nous référer à la littérature existante pour affirmer que, malgré une nette évolution des relations entre le gouvernement et l'opposition s'agissant du contrôle spécifique et des pouvoirs d'investigation ³², le caractère « hybride » mais polycentrique du parlementarisme italien a toujours été confirmé. Cependant, la plupart de ces outils de contrôle ont été mis en œuvre d'une façon différente selon les contraintes politiques du moment ³³. C'est pourquoi, on peut affirmer, en considérant le lien de délégation entre parlement et gouvernement, que l'*agent* est toujours relativement contraint, alors que l'efficacité de l'action du *principal* dépend de la nature des négociations interpartisanes à un moment donné et de l'influence de « pouvoirs tiers ». Le président et les gouvernements locaux (en particulier les régions) peuvent en effet, de temps en temps, influencer cet acquis délicat de la démocratie parlementaire, malgré la faiblesse des pouvoirs que la Première République leur avait attribués.

3. Qu'y a-t-il de réellement changé dans le parlementarisme italien ?

A. L'héritage paradoxal des années quatre-vingt

Comme nous l'avons rappelé précédemment, la demande de modification radicale du parlementarisme italien a été en quelque sorte « anticipée » dans les années quatre-vingt, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du débat institutionnel, durant le dernier « cycle de coalition » de l'ancien régime³⁴. Deux termes clés « réformateurs » circulaient à cette époque : un pouvoir décisionnel étendu pour le Cabinet (c'est-à-dire plus de délégation pour les grandes questions politiques) et une coopération parlementaire plus efficace (c'est-à-dire à la fois un contrôle plus fort sur les activités de l'exécutif et des progrès substantiels des instruments législatifs pour l'élaboration de projets, la discussion et l'adoption des lois). Le *decisionismo* imposé par les leaders gouvernementaux – surtout lorsque M. Craxi était au pouvoir (1983-1987) – était la contrainte « interne » la plus manifeste, et animait le fonctionnement entier du système politique. Toutefois, pour des raisons qui sont étrangères au présent propos, le déclin du gouvernement de parti à l'italienne a vite interrompu cette ultime tentative d'ajuster l'esprit de la démocratie italienne à une pratique plus majoritaire³⁵. Ce qui est intéressant ici, c'est de souligner l'existence de deux autres contraintes, qui ont constitué un héritage important pour les réformes des années quatre-vingt-dix.

Figure 1
Référendums organisés et réussis en Italie (1970-2003)



La première est l'affirmation du référendum comme mode alternatif de contestation du fossé exécutif et, en même temps, comme réponse à la dégradation qualitative des textes adoptés par le parlement. Dans les années soixante-dix, le recours au référendum abrogatif était limité et découlait pour l'essentiel d'initiatives isolées des radicaux et de tentatives des chrétiens-démocrates d'annuler les lois « séculières » sur le divorce et l'avortement, votées par une majorité parlementaire composée des partis de gouvernement laïcs et des communistes. La décennie suivante a vu, au contraire, une large acceptation de ce type d'outil par l'ensemble des forces politiques, apportant une autre limitation importante à la « doctrine » de la centralité parlementaire.

En 1985, le parti communiste fit appel à la consultation populaire pour abroger une décision gouvernementale restreignant l'indexation automatique des salaires ; finalement, c'est en 1987 que les Italiens ont pu voir les premiers cas d'abrogation législative par voie de référendum. En fait, seuls cinq textes mineurs relatifs à l'énergie nucléaire, à la responsabilité des juges et à l'autonomie des ministres vis-à-vis du contrôle juridictionnel furent annulés par ce moyen. Mais pour le leader socialiste Bettino Craxi, cela représentait une victoire importante à l'encontre du carcan parlementaire. Paradoxalement, le même Craxi fut le principal opposant (puis la principale victime) de la campagne de référendum 1991-1993, relative à plusieurs dossiers importants, parmi lesquels la loi électorale et la simplification ministérielle. On remarquera que l'élément le plus symbolique du modèle de Westminster (un système électoral majoritaire) a été requis sur un mode très « consensuel » (un référendum soutenu par des petits partis et des responsables politiques isolés) afin de corriger (entre autres) le caractère central de la réforme majoritaire intervenue lors de la décennie précédente.

Le second héritage clé des années quatre-vingt est la réforme partielle du règlement intérieur des deux chambres. Il conviendrait d'effectuer une analyse technique plus poussée de ces changements ³⁶ ; en résumé, les principales innovations concernaient l'introduction – au profit des présidents et des comités compétents – de formes de contrôle *ex ante* sur les propositions législatives, le renforcement des formes de contrôle *ex post* sur les décisions du gouvernement, la réduction du recours à la règle de l'unanimité (introduite en 1970) pour l'élaboration de l'ordre du jour du parlement, et la limitation du recours au vote secret.

Bien entendu, ces innovations limitées n'ont pas permis de dégager un véritable « modèle alternatif » de la pratique parlementaire, mais leur influence à long terme a été très importante en ce qu'elles ont diffusé une nouvelle « culture » législative au sein des partis de gouvernement et d'opposition. Plus encore, elles ont favorisé de manière déterminante des changements politiques cruciaux intervenus quelques années plus tard, dans un contexte politique totalement différent et en vertu de pressions extérieures ³⁷.

Pour finir, il faut mentionner le développement fonctionnel des services parlementaires durant les années quatre-vingt. A nouveau, nous ne pouvons entrer dans les détails, mais il est important de souligner la contribution des structures administratives à la « renaissance » du Parlement italien, en particulier dans les secteurs d'activité pour lesquels les questions politiques et législatives sont devenues

tellement complexes qu'elles requièrent une information de qualité et un soutien spécifique ³⁸.

Voilà, en résumé, les lignes de continuité et de rupture que nous pouvons observer dans la pratique parlementaire italienne il y a dix ans environ. Voyons à présent l'étendue et les conséquences des changements intervenus depuis, en utilisant le cadre analytique présenté précédemment.

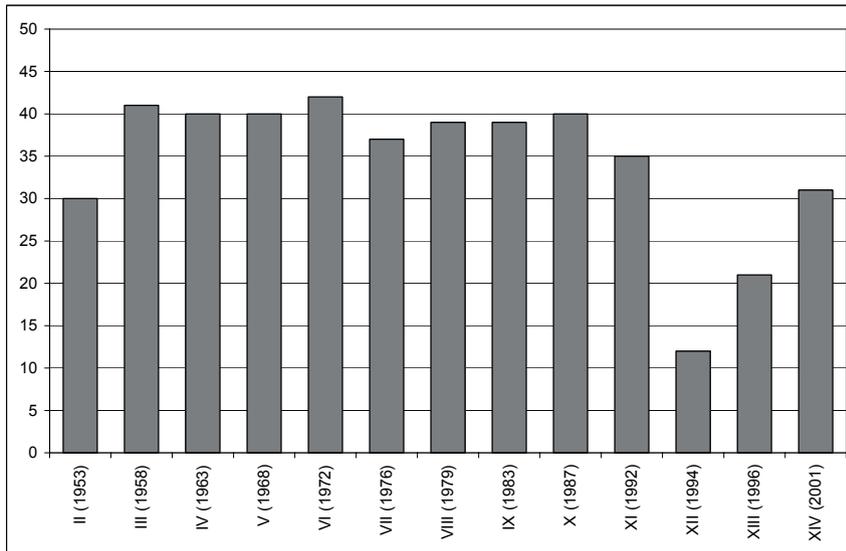
B. Le Parlement en tant qu'agent

Il n'est pas aisé d'estimer précisément l'importance des changements intervenus récemment au sein (et autour) de l'institution législative. En particulier, leurs effets sur les évolutions réelles et/ou perçues des rôles représentatifs des parlementaires sont difficiles à évaluer, et ce pour deux raisons au moins. Premièrement, nous sommes face à un processus prolongé de reconstruction d'un sous-système de relations complexes (avec les partis locaux et nationaux, les représentants individuels, les groupes politiques, les leaders législatifs...) qui intervient après une phase de stabilité de régime de cinquante ans, caractérisée par une adaptation «flexible» du Parlement italien, mais aussi par une indéniable solidité structurelle du système partisan et des modalités du recrutement parlementaire ³⁹. En second lieu, nous ne disposons actuellement que de données brutes à propos des indicateurs de ré-institutionnalisation parlementaire (mandat parlementaire, perception des rôles et pouvoirs politiques formels des parlementaires), et nous devons encore attendre des mesures *ex post* du changement relatif à l'évolution des rôles parlementaires (modalités de la carrière, spécialisation législative, usages différenciés des moyens mis à la disposition des parlementaires). En d'autres mots, notre analyse de la situation actuelle est juste une image instantanée qui pourrait être progressivement complétée par des données plus précises, de manière à former un ensemble d'indicateurs solide.

1. L'autonomie des parlementaires et l'auto-perception de leur rôle représentatif

Le premier phénomène qui doit être souligné est la diminution des contraintes générées par les modalités du recrutement partisan sur les profils politiques et sociaux des parlementaires. En d'autres termes, les nouveaux partis et les partis rénovés des années quatre-vingt-dix semblent avoir réduit leur rôle traditionnel de garde-barrière dans la prédétermination détaillée des conditions du recrutement et des opportunités de carrière de chaque parlementaire. A l'inverse, un système plus chaotique de «circulation permanente» semble être à l'œuvre aujourd'hui. La forme conditionnelle s'impose, dans la mesure où nous devons attendre au moins deux autres élections législatives pour définir un cadre d'analyse fiable de la capacité de chaque parti à «marquer» ses élus. Néanmoins, nous voyons que, même après les élections de 2001 (une date généralement considérée comme marquant le retour à un «régime démocratique stable», après deux législatures de pure transition), le taux global de parlementaires seniors se stabilise autour d'une moyenne nettement plus basse que durant la Première République.

Figure 2
Membres « seniors » de la Chambre basse

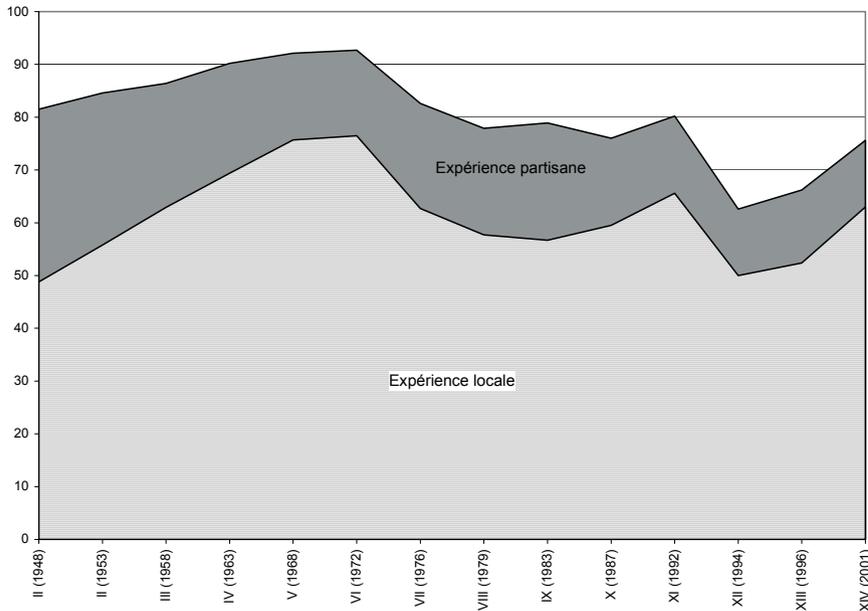


Que cela signifie-t-il ? Le débat sur ce point, qui est loin d'être clos, s'articule autour de deux réponses alternatives. La première est que ce phénomène découle d'une perte d'intérêt pour la représentation politique et de fortes incitations à préférer des responsabilités au niveau local plutôt qu'à mener une carrière politique de longue durée au niveau national. La seconde explication est que le risque d'être sanctionné par les responsables de la sélection (avant la compétition électorale) ou par les électeurs (pendant la compétition) s'est fortement accru avec l'introduction des circonscriptions uninominales. La première interprétation renvoie à un problème systémique de déclin de la représentation politique, tandis que la seconde laisse penser qu'un changement important a affecté le rôle représentatif des parlementaires nationaux.

Des signes d'instabilité et d'opportunisme individuel parmi les parlementaires élus entre 1994 et 2001 ⁴⁰ semblent par ailleurs démontrer que l'action simultanée d'un changement structurel (le nouveau système électoral, qui prévoit l'élection des trois quarts des parlementaires dans des circonscriptions uninominales) et d'un changement systémique (la crise des partis) ont ménagé de l'espace pour une interprétation « perverse » d'une disposition constitutionnelle telle que « la libre interprétation du mandat ».

Il reste qu'à la fin de la période de transition la classe parlementaire ne semble pas être sensiblement différente de celle d'il y a quinze ans. Le professionnalisme politique des parlementaires est apparemment revenu à un degré relativement élevé ; plus exactement, le taux de parlementaires issus des partis est légèrement plus bas que dans les années quatre-vingt, oscillant entre 70 % et 80 % de l'ensemble, tandis que le pourcentage de parlementaires avec une expérience électorale préalable au niveau local a retrouvé son niveau du milieu des années soixante-dix.

Figure 3
*Expérience au sein des partis et expérience locale
 des parlementaires italiens (1948-2001)*



Plus encore, le lien «culturel» entre les politiciens novices et les anciennes élites des partis est manifeste, puisque nous avons constaté qu'en 2001 près des deux tiers des parlementaires avaient une affiliation antérieure avec l'un des partis de la Première République ⁴¹.

Parallèlement aux caractéristiques politiques nouvelles qui ont découlé de la modification des systèmes de recrutement, un second élément de changement intéressant pourrait être l'apparition d'une logique «managériale» et «*media-oriented*». Elle rend en effet les candidats des circonscriptions uninominales plus visibles et, dans une certaine mesure, personnellement responsables vis-à-vis des électeurs. De nouveaux éléments semblent aujourd'hui déterminants pour les candidats : l'expérience d'administrateur local – davantage que celle de représentant politique –, un sens du débat public, et des relations directes avec un certain nombre de groupes d'intérêt apparaissant comme neutres ou, du moins, quelque peu extérieurs au système de gouvernement partisan.

2. Développement fonctionnel et spécialisation politique des parlementaires

Déjà durant la dernière décennie de la Première République, les commissions permanentes italiennes étaient les plus puissantes (en terme de pouvoirs formels) de l'ensemble des systèmes parlementaires occidentaux. Elles semblaient travailler d'une manière spécifique : certaines commissions législatives assuraient un travail

«horizontal» d'examen et de contrôle sur les résultats distributifs qui constituaient l'essentiel du travail législatif des autres commissions, chargées des politiques sectorielles ⁴². L'institutionnalisation de ce système a été assurée par les améliorations fonctionnelles des pouvoirs des commissions horizontales (celles du budget et des affaires intérieures) et grâce à une meilleure efficacité institutionnelle de l'ensemble du système, qui, durant les décennies précédentes, était sensible aux pressions distributives et marqué par l'improvisation ⁴³.

Il est difficile de dire dans quelle mesure le profil social et politique des nouveaux représentants peut être un réel défi en terme d'innovation, dans la mesure où ils pourraient contribuer à renforcer plus encore les capacités législatives des parlementaires italiens. Les rares données dont nous disposons confirment les signes de ré-institutionnalisation de la séniorité des commissions, apparus après les élections de 1996 ⁴⁴. En particulier, parmi les parlementaires réélus en 2001, le pourcentage de renouvellement de leur mandat dans une même commission atteint 67 % – à une époque où la taille du groupe de référence était limitée – et 57 % en 1996. A cela, on ajoutera qu'un sondage réalisé auprès des parlementaires quant aux *orientations pro-européennes de l'élite politique italienne* a montré un degré significatif d'« engagement fonctionnel » : selon le type d'arène institutionnelle considéré, le sentiment vis-à-vis d'une attitude spécifique (le renforcement de l'Union européenne, la défense des intérêts domestiques à Bruxelles, etc.) semblait changer d'une manière significative. Ceci pourrait être considéré comme un signe indirect de spécialisation politique des parlementaires, qui serait plus forte que dans un passé récent.

C. *Le Parlement en tant que principal*

Quel modèle d'interactions fonctionnelles entre l'exécutif et le parlement est apparu en Italie après l'émergence du nouveau régime démocratique ? Afin de répondre à cette question, nous résumerons les données collectées jusqu'à présent en nous concentrant sur un autre ensemble d'indicateurs. Nous commencerons par la gestion des relations interinstitutionnelles, pour nous tourner ensuite vers l'influence du parlement sur les grandes questions politiques et, pour finir, vers les transformations des modes de contrôle politique de l'exécutif.

1. *Les relations formelles entre majorité parlementaire, gouvernement et opposition.*

Si l'on examine l'histoire institutionnelle récente de l'Italie, on pourrait penser que l'adoption d'un système électoral majoritaire mixte (1993) a automatiquement déterminé une nouvelle méthode pour la formation des gouvernements. Selon cette hypothèse, les gouvernements formés après 1994 auraient dû illustrer le passage d'un mode de sélection *consensuel postélectoral* à un mode *westministérien pré-électoral* ⁴⁵. En principe, cette évolution aurait dû s'accompagner d'une réduction de l'ampleur de la délégation parlementaire et introduire la règle non écrite de «légitimation directe» du Premier ministre, qui caractérise le parlementarisme de type westministérien. En fait, malgré des règles de parlementarisme positif pesantes, le mode typique de formation de gouvernement durant l'ancien régime reposait largement sur l'organisation extérieure du parti, plutôt que sur les groupes

parlementaires ⁴⁶. D'un point de vue parlementaire, le changement n'a donc pas été spectaculaire. Aujourd'hui, le Premier ministre est certes davantage tenu de rendre des comptes qu'hier, mais la question de la délégation concerne avant tout les élites des partis et les électeurs.

L'Italie a connu sept cabinets depuis 1994, mais seuls trois d'entre eux ont pu compter sur une telle dignité «premier-ministérielle» (Berlusconi en 1994 et 2001, Prodi en 1996) et tous ont montré des degrés de légitimation très variables. Une analyse en profondeur des expériences récentes de formation gouvernementale ⁴⁷ montre que des mécanismes institutionnels et procéduraux nombreux et complexes interviennent dans la redéfinition de ce processus. En plus des instruments de légitimation personnelle du futur Premier ministre, il faut prendre en compte les pouvoirs spécifiques dont il dispose, ainsi que la limitation du rôle des acteurs extérieurs à la «chaîne de délégation» (en particulier du chef d'Etat). Le degré variable de soutien politique et les caractéristiques propres au type de *leadership* et au type de coalition qui se sont succédé durant la décennie déterminent ainsi un large éventail de situations empiriques. Personne ne peut contester le changement symbolique qui a affecté le mode de formation des gouvernements en Italie. Néanmoins, de fortes variations apparaissent si l'on examine les dimensions micro-institutionnelles, qu'il s'agisse de «l'engagement électoral» personnel du Premier ministre, du temps qu'il consacre à l'élaboration du programme de gouvernement, des modalités de sa participation à cette tâche, de l'auto-perception de son rôle ou encore du degré de «projection parlementaire» au sein du gouvernement, c'est-à-dire de la proportion de ministres d'origine technocratique ou n'appartenant pas à la majorité victorieuse. Aussi, est-il exagéré de parler d'une forme réellement alternative de relations entre la majorité parlementaire, l'opposition et le gouvernement lors de la formation du gouvernement.

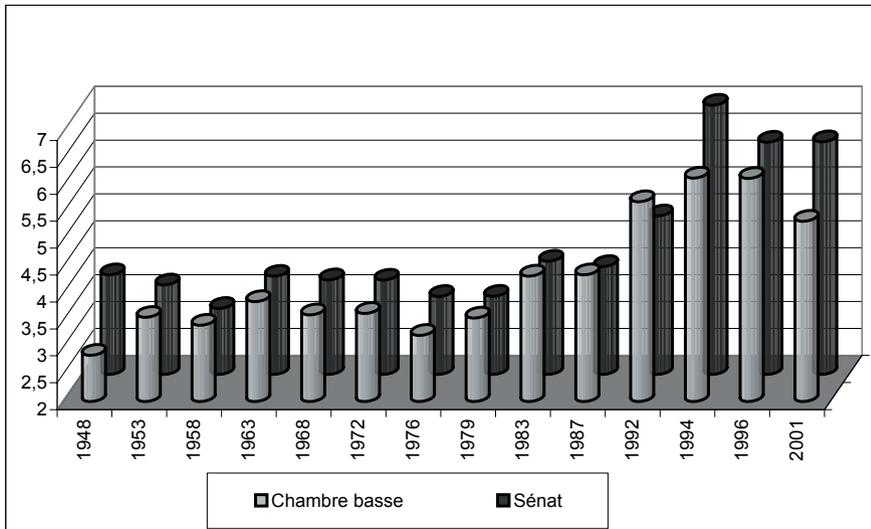
Si l'on se penche sur la vie parlementaire quotidienne, le constat de continuité se trouve confirmé plus nettement encore : durant les années quatre-vingt-dix, le Parlement italien a été confronté à une tentative saisissante de dépasser les «limites du modèle majoritaire» expérimenté durant la précédente décennie ⁴⁸. En fait, après 1994, la présidence des deux chambres, de même que celle des commissions législatives, a été constamment dans les mains de parlementaires issus des partis de gouvernement. L'allocation des postes parmi les vainqueurs a toutefois été marquée par des arrangements moins clairs que par le passé, et plus d'un conflit s'est déclaré au moment de définir les «fonctions de garanties» qui devaient revenir aux représentants de l'opposition parlementaire.

Les deux points que nous venons d'introduire, qui font toujours l'objet d'un débat ouvert entre les politiciens, reflètent les conséquences de la contrainte structurelle qui émerge à chaque fois que la question de la «règle majoritaire» est évoquée en Italie. Nous faisons ici référence à l'extrême (et persistante) fragmentation de la représentation parlementaire italienne. En tant qu'acteurs cruciaux des jeux parlementaires récurrents, les partis restent incontournables. Ils le sont d'autant plus quand ils doivent satisfaire les besoins de leur propre *leadership*, c'est-à-dire assurer la rétribution politique et leur visibilité. Le nombre total de partis parlementaires, calculé *a minima* (c'est-à-dire sans tenir compte des différentes entités des groupes

composites) au début de chaque législature, montre l'étendue actuelle de la fragmentation de la Chambre basse.

Figure 4

Nombre de groupes parlementaires au sein du Parlement italien



Malgré une réduction mineure après les élections de 2001, la moyenne de la dernière décennie reste la plus élevée depuis la seconde guerre mondiale. Comment est-ce possible ? La réponse est simple : un système polycentrique mais organisé autour des deux principaux *challengers*⁴⁹ offre, dans la pratique quotidienne, l'opportunité d'un fonctionnement parlementaire à la fois «consensuel» et de type «westministérien». A l'inverse, une compétition bipolaire entre des coalitions alternatives est de nature à susciter, en cas de forts conflits internes aux coalitions, de dangereux blocages où l'opposition n'est pas associée aux décisions (parce que cela est contraire à la règle majoritaire basique) mais où la majorité divisée n'arrive pas à prendre de décision.

2. Le rôle du Parlement dans les grands dossiers politiques

Afin de mesurer la capacité du Parlement à exercer une certaine influence sur l'exécutif, nous devons examiner sa capacité à susciter, accélérer, amender et finaliser des textes législatifs. Ce faisant, il faut aborder la question très complexe et controversée des activités et «non-activités» du parlement, ce qui rend l'analyse encore plus ardue. Néanmoins, notre problème n'étant pas d'estimer le taux de succès législatif d'ensemble (ou d'ambition législative) du parlement, mais de mesurer son influence sur les activités strictement gouvernementales, notre analyse empirique portera sur un nombre d'éléments réduit : à savoir, tous ceux relatifs à des questions

Figure 5
 Activité législative du Parlement

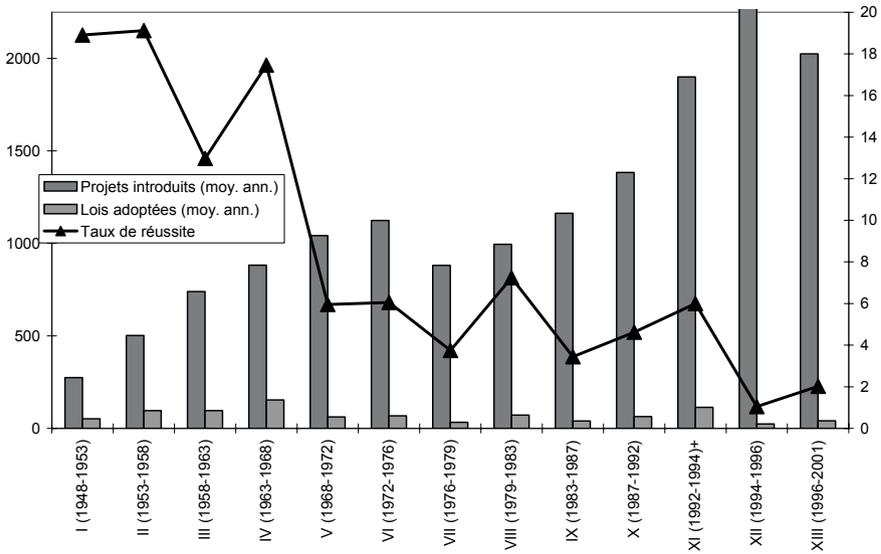
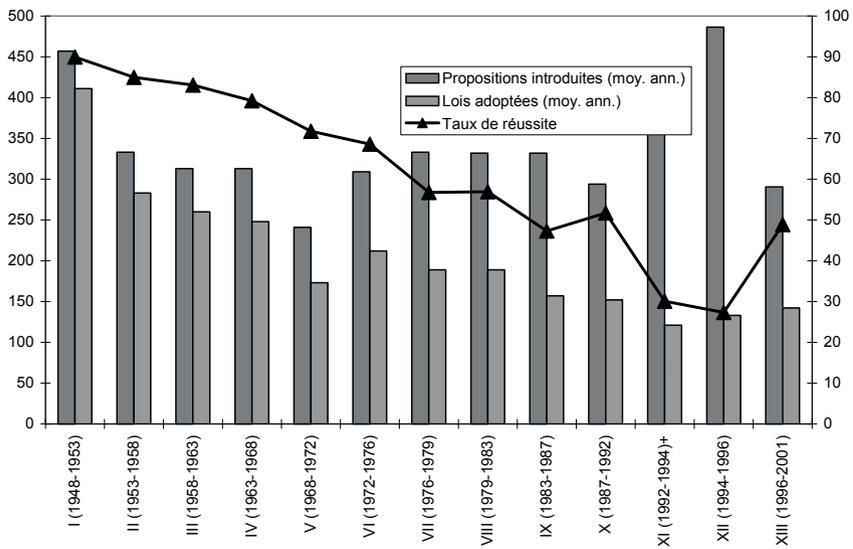


Figure 6
 Activité législative du gouvernement

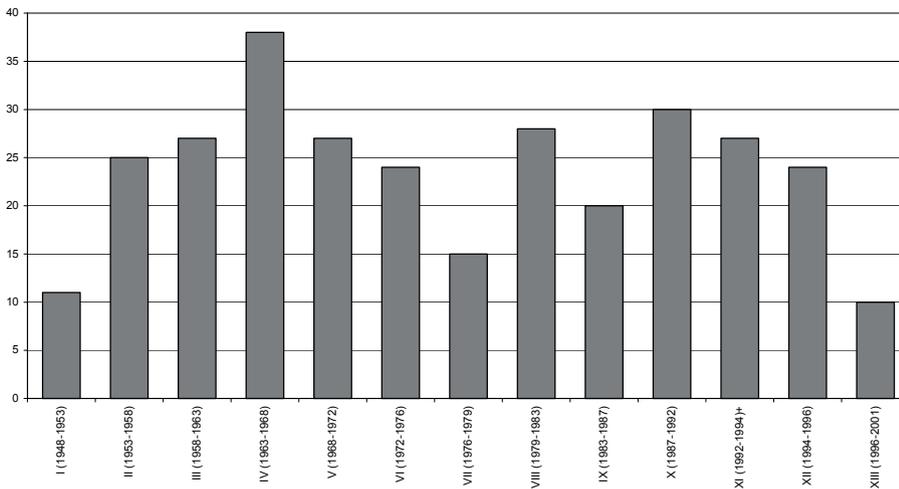


politiques générales, pour lesquelles toute ingérence parlementaire constitue une contrainte sur l'action de l'exécutif ⁵⁰.

Dans la mesure où la restriction d'une production législative extensive (particulièrement en Italie) à la stricte catégorie des « questions politiques générales » ne peut pas être opérée facilement, faute de définitions précises, nous opterons pour une approche plus inductive. Nous partirons de données générales pour aller vers des domaines plus spécifiques, de manière à disposer d'un premier ensemble de généralisations au sujet des relations entre parlement et gouvernement sur ce point précis. Une vue d'ensemble peut être tirée d'une présentation « classique » de l'activité législative du gouvernement et du parlement.

Ces graphiques montrent que les réformes institutionnelles et les stratégies politiques intervenues du milieu des années quatre-vingt à la première période de règle majoritaire n'ont pas induit de changement significatif. Pour le dire autrement, le déclin du rôle législatif du parlement est confirmé (même) en Italie, alors que la part totale de la production législative d'origine parlementaire s'effondre lors de la dernière législature, jusqu'à atteindre 10 %.

Figure 7
Part des textes législatifs d'origine parlementaire



Le même phénomène a été observé entre 1948 et 1953, lors de la seule législature de la Première République à être habituellement qualifiée par les historiens de *majoritaire* ou *premier-ministérielle* ⁵¹. Par ailleurs, l'extraordinaire activisme de l'exécutif qui apparaît après 1992 n'a pas donné lieu à une consolidation de son taux de succès. La divergence entre l'activité massive mais peu productive des parlementaires et la contribution sélective (mais largement vouée à l'échec) du gouvernement doit être soulignée (on notera que les deux figures emploient des échelles différentes).

L'image d'ensemble est le résultat d'un combat où l'un des duellistes est clairement vaincu, et le second trop blessé pour pouvoir crier victoire.

Dans deux publications récentes, Giliberto Capano et Marco Giuliani ⁵², les meilleurs spécialistes du système législatif italien, donnent une explication de cette image. En résumé, la crise du rôle législatif du parlement est nette, mais l'usage symbolique de l'activité législative, en plus des structures d'opportunités liées au système des commissions, explique le nombre toujours très important de propositions individuelles déposées par les parlementaires. Si l'on prend en compte la nature des dossiers, on constate que les initiatives gouvernementales qui ont le plus de succès ont trait aux domaines qui sont légalement réservés au gouvernement. En prêtant attention aux dossiers qui relèvent du domaine concurrent, on remarque que la période de la 10^e à la 13^e législature a vu une diminution du succès des textes entièrement « imposés » par le pouvoir exécutif.

A ce point, nous pouvons proposer une analyse plus précise de la manière dont le parlement peut réellement « conduire » l'action de l'exécutif. Dans le contexte du débat italien, la période 1992-2001 a toujours été considérée comme une sorte de phase de « reconstruction » d'un style gouvernemental. Ce constat coïncide avec certaines analyses spécifiques des changements politiques récents en Italie ⁵³. Néanmoins, cette évolution a donné lieu, plus qu'à une délégation plénière de compétences du parlement au gouvernement pour certaines politiques, à une sorte de *division du travail* forcée. Si la question de confiance et les autres instruments « défensifs » étaient habituellement utilisés pour protéger les propositions gouvernementales dans les « domaines réservés », où l'initiative appartient par définition aux ministres ⁵⁴, le renforcement du gouvernement s'est aussi opéré sur la base de plusieurs « instruments de conjoncture » qui ont permis aux gouvernements de transition de surmonter les vetos législatifs croisés (*legislative cross vetoes* ⁵⁵). En particulier, nous pensons ici à un usage plus sélectif des décrets exécutifs⁵⁶, des décrets de délégation et d'autres pouvoirs de régulation moins courants.

On sait que le résultat à court terme de ces activités législatives était très important pour parvenir à certains objectifs, de l'Union économique et monétaire à la réforme de l'administration publique. Il reste toutefois à savoir si l'« *agency loss* » provoquée par les délégations forcées au gouvernement peut constituer une délégation réelle de long terme, confirmant le pouvoir de décision de l'exécutif et renforçant, simultanément, la capacité de la majorité parlementaire à stimuler *ex ante* des politiques au moyen d'instruments spécifiques.

Le principal point faible de ce processus de transformation est que, comme l'ont indiqué Capano et Giuliani, les nouvelles règles parlementaires et les réformes électorales n'ont pas remis en cause le style consensuel d'élaboration des lois mais ont limité leur impact à un mode d'élaboration de l'agenda parlementaire plus majoritaire (s'agissant en particulier du traitement des propositions gouvernementales). Plus encore, les partis semblent toujours compter, y compris à ce niveau de l'analyse ⁵⁷. La structure polycentrique qui continue de sous-tendre le système des partis parlementaires n'est pas d'une grande aide dans ce processus de transformation.

3. *Contrôles ex ante et ex post sur l'activité gouvernementale*

Selon la théorie classique des agences, une parfaite information quant à l'étendue du contrat de délégation (avant les actions) et à la responsabilité effective de l'agent (après que celui-ci ait opéré au nom du *principal*) est la condition de base pour éviter l'*agency loss* et, par conséquent, un déséquilibre dans la chaîne de délégation. Appliquer cette théorie au lien qui unit les institutions législatives et exécutives dans une démocratie parlementaire idéale-typique revient à supposer que le parlement soit très unitaire et prêt à laisser au gouvernement une responsabilité politique totale ; la situation d'information parfaite doit en effet permettre de réduire les risque d'*action cachée* de la part du gouvernement, mais aussi d'exercer une pression permanente sur le Premier ministre (et les autres délégués de son gouvernement), de manière à vérifier le respect effectif de l'accord contractuel.

Comme on l'a déjà dit, le cadre constitutionnel et procédural adopté après 1948 en Italie prévoyait déjà un ensemble important d'instruments de sanction et d'autres formes de contrôle sur les actions du gouvernement. Nombre de ces instruments ont été renforcés avec l'adoption de nouveaux règlements intérieurs dans les deux chambres (1971), dans la mesure où la vision « consociationnelle » et la rhétorique de la « centralité parlementaire » qui avaient cours à cette époque mettaient l'accent sur la prise en compte des droits des partis d'opposition et, plus largement, des « droits des représentants du peuple » vis-à-vis du détenteur du pouvoir exécutif.

Néanmoins, au moins jusqu'au milieu des années quatre-vingt, le contrôle parlementaire n'a jamais été important, pour les raisons mentionnées précédemment : l'individualisme des parlementaires, la faible attractivité des instruments de contrôle *ex post* et, enfin, l'absence de responsable « unique » à contrôler.

Les choses semblent avoir nettement changé après les années quatre-vingt. Le contrôle politique sur les ministres s'est récemment accru à différents niveaux : la chute du gouvernement de M. Prodi (octobre 1998) a été le premier (et pour l'instant le seul) cas de crise gouvernementale ouverte par le rejet d'une motion de confiance par l'une des chambres. Une autre nouveauté fut le recours répété à des motions de défiance individuelles contre des ministres, autre signe d'une stratégie de contrôle plus fin sur les différents agents exécutifs. Bien entendu, il ne faut pas surestimer de tels événements : nous savons que M. Prodi espérait obtenir une courte majorité grâce à certains « rebelles » du nouveau groupe communiste. Nous savons également que le seul cas de censure parlementaire d'un ministre isolé (le cas du ministre Mancuso en 1995) était, en fait, une opération conduite par M. Prodi pour renvoyer un membre de son équipe (chose qui indique davantage un manque de responsabilité du Premier ministre qu'un accroissement du pouvoir de contrôle du parlement). Toujours est-il que le recours aux instruments du contrôle parlementaire s'est accru avec le temps. Le parlement est désormais moins engagé dans des activités extérieures à la chaîne de délégation (par exemple, l'action législative au sein des commissions) et plus impliqué dans les activités destinées à contrôler les représentants du pouvoir exécutif, ce qui démontre l'existence d'un important processus d'apprentissage institutionnel.

Le même constat peut être fait au sujet des formes de contrôle autres que la censure. S'agissant des innovations procédurales, le récent achèvement par les chambres de leur « équipement de supervision » montre leur nette volonté de

disposer d'instruments de contrôle efficaces sur le Premier ministre, qui est leur véritable interlocuteur. Une nouvelle forme d'heure des questions « individuelle », réservée au Premier ministre, a été introduite, tandis que les « questions urgentes » au gouvernement ont été renforcées, afin de limiter sa capacité à reporter ou à éviter la confrontation parlementaire.

Les données brutes relatives à l'usage des instruments de supervision renforcent notre impression d'un contrôle croissant, mais limité, sur le gouvernement. Durant les deux dernières législatures, un taux moyen de cinquante actes par jour a été atteint ⁵⁸ ; l'attention particulière que cette activité suscite chez les juristes confirme cette évolution ⁵⁹. Toutefois, deux indices nous poussent à interpréter ce développement davantage comme un processus d'adaptation d'un système parlementaire « consociatif » de *checks and balances*, que comme l'introduction de nouvelles relations *principal-agent*. Le premier concerne la qualité de l'activité de contrôle. Selon les chiffres bruts issus de la base de données parlementaire, l'accroissement le plus significatif qui est intervenu durant les deux dernières législatures concerne les outils du contrôle « léger », tels que les questions orales et les motions d'ordre du jour. On peut se référer ici aux travaux de Capano et Giuliani ⁶⁰ pour affirmer que la perte persistante de contrôle réside aujourd'hui encore dans une capacité de guidage *ex ante* faible, rapportée à une activité de contrôle *ex post* assez intense.

Le second indice qui nous pousse à décrire une situation relativement inchangée est relatif à la finalité ultime du contrôle parlementaire. L'accroissement du recours aux instruments de contrôle gouvernemental est, en fait, largement dû à des initiatives individuelles de parlementaires membres de la majorité comme de l'opposition. En d'autres termes, plutôt que de renforcer l'idée qu'un seul *agent* (c'est-à-dire le leader politique de l'exécutif) pourrait être strictement contrôlé par un *principal* unique ⁶¹, le parlement italien semble prendre la voie d'une addition désordonnée de pressions individuelles, où les buts ultimes du recours aux instruments de contrôle doivent être cherchés dans le besoin de visibilité de chaque parlementaire et dans la défense d'intérêts locaux ou spécifiques (ce dernier objectif étant particulièrement clair dans le cas des questions et des pétitions déposées au sein des commissions législatives).

4. Implications et résultats de l'étude

A. Ce que nous avons appris de la transformation du parlementarisme italien (1992-2002)

La présente réflexion partait de la nécessité d'évaluer les récentes transformations du parlementarisme italien à la lumière d'un cadre théorique encore peu développé, mais avec un ensemble de questions empiriques aussi large qu'ambitieux. Nous pensons, par conséquent, qu'il est raisonnable de conclure cette étude en soulignant les points les plus intéressants, plutôt que d'essayer de dégager des explications trop minces.

Commençons par la conclusion la plus simple d'un point de vue structurel. En Italie, la décennie 1992-2002 a été presque entièrement orientée vers la construction de pratiques majoritaires, qui ont modifié le rôle et la structure interne du parlement en vertu de modifications importantes du système électoral et du règlement intérieur des chambres. Toutefois, cette évolution a pris place dans une institution parlementaire

qui reste plutôt polycentrique et dans une conjoncture politique très confuse. L'innovation la plus importante qui découle de ce processus est l'accroissement de la capacité institutionnelle du parlement, qui est désormais capable de s'opposer au gouvernement. Il faut souligner ici l'impact potentiel du système électoral majoritaire-mixte qui, après trois élections, semble institutionnaliser une structure de compétition bipolaire, et l'apparition d'un nouveau type de relations entre le parlement et le gouvernement.

L'existence d'un nouvel espace de délégation bipolaire des électeurs aux parlementaires est attestée par l'alternance effective des coalitions gouvernementales et par l'affaiblissement (au moins au début de chaque législature) des «troisièmes voix» au sein du parlement. On peut diagnostiquer un renforcement de la logique de délégation dans les relations entre le parlement et l'exécutif si l'on prête attention aux nouvelles procédures législatives (en particulier à la défense des propositions de l'exécutif relatives aux finances publiques et aux adaptations à l'intégration européenne) et à l'émergence de nouvelles formes de contrôle parlementaire.

Plus spécifiquement, l'apparition de trois éléments induit des *conditions politiques* favorables à une confrontation plus transparente entre le parlement et le gouvernement. Le premier est un processus de délégation plus manifeste au chef de l'exécutif, dont la visibilité personnelle et le rôle politique croissent en vertu de multiples facteurs, pas nécessairement liés aux mutations du système politique italien. Le second est l'accroissement de la responsabilité technique des pouvoirs législatifs «délégués» (exercés par les commissions parlementaires) qui correspond au renforcement de la responsabilité technique des pouvoirs exécutifs délégués (détenus par les ministres). Ceci implique, en principe, d'autres améliorations du processus de rationalisation des activités législatives, qui avaient déjà été observées durant la phase finale de la Première République ⁶². Le troisième élément est la réduction partielle du caractère polycentrique du processus législatif, due à l'exercice par les présidents des assemblées et des commissions parlementaires de nouveaux pouvoirs pour la définition de l'ordre du jour, et la présence continue du gouvernement qui cherche à éviter l'obstruction et les amendements irrationnels.

L'impact potentiel de toutes ces innovations sur l'architecture globale du régime parlementaire italien semble étroitement conditionné par l'élément structurel que nous avons mentionné précédemment, et qui peut être décrit comme la persistance d'éléments polycentriques au sein (et autour) du parlement. Ces éléments ont en effet été quelque peu renforcés durant la période de transition politique mouvementée que l'Italie a connue ; on en veut pour preuve l'accroissement du nombre des groupes politiques. C'est pourquoi, certains effets pervers propres au polycentrisme – l'opportunisme parlementaire et le *trasformismo* – sont réapparus avec force après la disparition des organisations partisans différentes mais également «efficaces» qu'étaient la DC et le PCI.

Il faut insister sur le fait que les tendances *majoritaire* et *polycentrique* continuent d'être, même dans les périodes de transition, davantage des «adaptations partielles» que des tournants cruciaux. Le parlement, en particulier, est une institution où le «vent du changement» doit résister aux héritages culturels et institutionnels. Autrement dit, l'arène parlementaire, qui était considérée comme tellement «centrale» dans la

rhétorique du consensualisme, a probablement été toujours plus faible que la théorie ne le laissait penser. Inversement, le parlement des années quatre-vingt-dix a sûrement été plus « central » que ce que la rhétorique pro-majoritaire décrivait au début de cette phase de transition, où les attentes de renouveau politique étaient fortes.

B. Ce que le parlementarisme italien pourrait nous apprendre à l'avenir

Après avoir forgé la notion de *régime particratique* sur la base de l'expérience républicaine italienne, Mauro Calise prédisait ⁶³ (dans un article de 1994) que « de même que pour les films les plus populaires, « Particratie deux » ferait suite à la Première République ». A la même époque, Maurizio Cotta ⁶⁴ avançait que l'ensemble des facteurs explicatifs des relations entre les pouvoirs législatif et exécutif en Italie qu'il avait analysés, évoluaient tantôt en direction d'un système plus majoritaire, tantôt en direction d'un système plus polycentrique. La combinaison de ces deux phénomènes a irrésistiblement abouti à ce que le sous-système exécutif-législatif soit affecté par un certain degré de contamination entre les deux modèles. Si l'on poursuit l'analyse dans cette direction, il faut préciser le sens ultime de l'argument précédent : il existe une forte continuité dans l'expérience du parlementarisme italien, avant, pendant et après la Première République. Ceci n'est d'ailleurs pas surprenant si l'on adopte une perspective d'interprétation néo-institutionnelle : après tout, le cadre constitutionnel reste substantiellement inchangé depuis 1948. Durant toute cette période de stabilité, la révision complète des règles de procédure parlementaire n'a été opérée qu'une seule fois. Les changements importants survenus parmi les acteurs politiques après 1992 ne sont, pour l'essentiel, que les fruits de crises de dé-légitimation nées du « hasard ». La plupart des nouveaux acteurs politiques sont soumis au même phénomène de « *path dependency* » qui caractérisait la politique italienne sous la Première République.

Il ne faut néanmoins pas sous-estimer la transformation historique du parlementarisme en Italie. Au moyen d'une approche micro-institutionnelle, nous avons appréhendé l'impact des changements spécifiques qui affectent le rôle du parlement à la fois en tant qu'*agent* (qui reçoit désormais un « message électoral » plus clair de la part des électeurs) et en tant que *principal* (qui délègue plus efficacement à son *agent* exécutif et le contrôle mieux). Plus encore, l'institutionnalisation de règles et pratiques spécifiques (du pouvoir des *speakers* sur l'ordre du jour au comportement plus rationnel des commissions parlementaires) implique des changements concrets décisifs.

D'un autre côté, la même approche nous amène à souligner les carences manifestes qui ont accompagné l'adoption de nouveaux modes de délégation et de responsabilité entre les électeurs, le parlement et le gouvernement. L'achèvement des réformes relatives à la structure gouvernementale et la modifications d'autres points de détail du règlement intérieur des chambres (par exemple, le renforcement des règles organisant la responsabilité de chaque parlementaire vis-à-vis de ses électeurs) sont nécessaires pour achever le processus d'adaptation du parlementarisme italien à un système de compétition réelle. De même, la refonte en un système plus homogène de l'ensemble du cadre réglementaire organisant la compétition électorale (qui inclut le système électoral, mais aussi les règles relatives à la campagne, au financement public des partis, à l'éligibilité et aux incompatibilités) est toujours inscrite à l'agenda.

On peut affirmer, sans risque de se tromper, que ces ajustements prendront du temps. Il est également prévisible que le degré de changement que l'on pourra mesurer dans la période à venir ne sera jamais surprenant.

Traduit de l'anglais par Olivier Costa

Notes

¹ Je tiens à remercier Maurizio Cotta de ses commentaires sur une version antérieure de cet article. M. COTTA, L. VERZICHELLI, «Italy: Sunset of a Partitocracy», in J. BLONDEL, M. COTTA (dir.), *Parties and Government*, London, Macmillan, 1996 ; L. VERZICHELLI, M. COTTA, «Italy: From «Constrained» Coalitions to Alternating Governments ?», in W. MÜLLER, K. STRØM (dir.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 433-497.

² P. ALLUM, *Italy: a Republic without government?*, London, Sage, 1973.

³ G. DI PALMA, *Surviving Without Governing*, Berkeley, University of California Press, 1977.

⁴ Nous ne citerons pas ici toutes les sources de la littérature de langue italienne utilisées pour rédiger cet article. Une mention particulière doit toutefois être faite aux auteurs qui travaillent sur d'importants projets relatifs aux transformations du parlement italien : L. VIOLANTE *et al.*, *Gli Annali della Storia d'Italia*. Vol. 17: *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, sur l'histoire et les fonctions parlementaires ; G. CAPANO et M. GIULIANI (dir.), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001, sur le processus législatif et ses produits ; Ch. DE MICHELI, «L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica», *Rivista italiana di scienza politica*, XXVII(1), 1997, sur l'activité législative des gouvernements.

⁵ Un exemple parlant est la publication récente d'un texte important (L. VIOLANTE *et al.*, *op. cit.*) relatif au passé et au présent du Parlement italien, qui comprend des contributions intéressantes de politistes italiens et étrangers (ce qui implique un intérêt croissant pour l'approche politologique du parlement) ; celles-ci se caractérisent toutefois par une certaine «restriction» de leur travail vis-à-vis des arguments des autres intellectuels impliqués dans ce champ de recherches.

⁶ A cet égard, nous devons mentionner au moins trois faits : l'échec de la tentative d'abolir par la voie référendaire le quota proportionnel établi par la loi électorale de 1993 (et, ce faisant, d'imposer au système la règle du *first past the post*) ; l'échec de la (troisième) Commission bicamérale pour la réforme constitutionnelle en 1998, et l'adoption de réformes partielles (mais importantes) qui ont modifié des éléments essentiels de l'architecture politique italienne ; la loi constitutionnelle 2/2001, qui a achevé la décentralisation dans certains domaines et renforcé le rôle politique des gouvernements locaux à travers la constitutionnalisation du principe de *subsidiarité*.

⁷ Les analystes se souviennent qu'une substitution complète de la majorité par l'opposition, et vice-versa, ne s'est pas produite en Italie depuis 1876, époque à laquelle le système politique n'était pas une vraie démocratie parlementaire et où seuls 2 % de la population avaient le droit

de vote (sur ce point, voir P. BELLUCCI, M. BULL (dir.), *Italian Politics, The return of Berlusconi*, New York, Berghahn, 2002.

⁸ M. COTTA, «The Rise and Fall of The Centrality of the Italian Parliament», in W. G. COPELAND, S. C. PATTERSON (dir.), *Parliaments in Modern World*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994, p. 59-84.

⁹ G. DI PALMA, *Surviving Without Governing*, Berkeley, University of California Press, 1977.

¹⁰ M. COTTA, «The Rise and Fall of The Centrality of the Italian Parliament», *op. cit.*, p. 59-84 (p. 60).

¹¹ De manière révélatrice, les titres de deux articles récents relatifs au Parlement italien s'intitulent : « The Italian parliament : In search of a new role ? » (G. CAPANO et M. GIULIANI) et « Much ado about something ? Parliamentary Politics in Italy amid the Rhetoric of Majority Rule and an Uncertain Party System » (L. VERZICHELLI). *Journal of Legislative Studies*, 9(2), 2003, p. 8-34 et 35-55.

¹² K. STRØM, «Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies» *European Journal of Political Research*, 37, 2000, p. 261-289.

¹³ P. MITCHELL, «Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies», *European Journal of Political Research*, 37(3), 2000, p. 335-351

¹⁴ L. MORLINO, M. TARCHI, «The dissatisfied society», *European Journal of Political Research*, 30, 1996, p. 41-63.

¹⁵ G. PASQUINO, «Party Government in Italy. Achievements and Prospects», in R. S. KATZ (dir.), *Party Governments. American and European Experiences*, Berlin, De Gruyter, 1987. M. COTTA et L. VERZICHELLI, «Italy : Sunset of a Partitocracy», *op. cit.*

¹⁶ MÜLLER, «Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work», *European Journal of Political Research*, 37(3), 2000, p. 309-333.

¹⁷ M. CALISE, «The Italian Particracy: beyond President and Parliament», *Political Science Quarterly*, 109(3), 1994, p. 441-460.

¹⁸ Un régime de *particratie* est défini par Calise comme un régime où le choix du chef du gouvernement est, dans une large mesure, une affaire «extra-électorale» (la compétition électorale étant juste un instrument destiné à garantir la légitimité démocratique de l'autonomie des partis) et un régime où les branches législative et exécutive sont également «faibles» (en raison de leur état de dépendance vis-à-vis des choix des organisations partisanses).

¹⁹ G. PASQUINO, «Party Government in Italy. Achievements and Prospects», in R.S. KATZ (ed.), *Party Governments. American and European Experiences*. Berlin, De Gruyter, 1987.

²⁰ M. COTTA, L. VERZICHELLI, «Italy : Sunset of a Partitocracy», *op. cit.*

²¹ L. VERZICHELLI, M. COTTA, «Italy: From «Constrained» Coalitions to Alternating Governments ?», *op. cit.*, p. 433-497.

²² Pour une description approfondie des instruments institutionnels et des pratiques situant le rôle du parlement au sein de la chaîne de délégation en Italie de 1948 à 1992, voir L. VERZICHELLI, «Much Ado about Something? ...», *op. cit.*

²³ T. BERGMAN, «Formation Rules and minority government », *European Journal of Political Research*, 23, 1993, p. 55-66.

²⁴ M. COTTA, «The Rise and Fall of The Centrality of the Italian Parliament», *op. cit.*, p. 65.

²⁵ Pour une présentation exhaustive de ce cadre institutionnel voir l'ouvrage classique de D. HINE, *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

²⁶ M. COTTA, *Parlamento e classe politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1979.

²⁷ D. HINE, *op. cit.*, p. 173.

²⁸ G. CAPANO, M. GIULIANI (dir.), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001 ; V. LIPPOLIS, «Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana», in L. VIOLANTE *et al.*, *op. cit.*.

²⁹ Depuis le début de l'ère républicaine, le parlement a introduit quelques dispositifs de contrôle *ex ante* sur les actions du gouvernement, tels que les motions, les motions d'agenda et les résolutions. De plus, certains moyens de contrôle *ex post*, tels que les interpellations et les questions, ont été introduits par le règlement intérieur en 1971, puis renforcés.

³⁰ G. CAPANO, M. GIULIANI (dir.), *op. cit.*

³¹ A. PIZZORNO, *Le radici della politica assoluta : e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1993.

³² G. FLORIDIA, S. SICARDI, «Le relazioni tra governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa», *Quaderni Costituzionali*, XI(2), 1991, p. 225-289.

³³ Par exemple, le pouvoir d'enquête du parlement a connu une pratique clairement consociative durant les années de «solidarité nationale». Certaines commissions bicamérales (commission de vigilance et de contrôle) chargées de superviser l'action du gouvernement sur des questions spécifiques (par exemple les télécommunications et la distribution des ressources aux gouvernements locaux) ont quant à elles été gérées différemment, passant de phases consociatives à des phases plus majoritaires.

³⁴ L. VERZICHELLI, M. COTTA, «Italy: From «Constrained» Coalitions to Alternating Governments?», *op. cit.*

³⁵ Au sujet de la fin de la règle du parti au début des années 1990, voir L. MORLINO et M. TARCHI (*op. cit.*) et L. MORLINO («Crisis of Parties and Change of Party System in Italy», *Party Politics*, 2, 1996, p. 5-30.). A propos de l'explication des performances déclinantes du gouvernement de partis italien, voir M. COTTA et P. ISERNIA, *Il Gigante dai Piedi d'Argilla*, Bologne, Il Mulino, 1996.

³⁶ Voir G. CAPANO et M. GIULIANI, «The Italian parliament : In search of a new role ? », *Journal of Legislative Studies*, 9(2), 2003, p. 8-34.

³⁷ L. VERZICHELLI, *La Politica di bilancio*, Bologna, Il Mulino, 1999 ; M. FERRERA, E. GUALMINI, *Salvati dall'Europa ?*, Bologna, Il Mulino, 1999.

³⁸ Les deux cas qui ont été étudiés sont «l'équipe budgétaire», inspirée du CBO américain, et l'Office pour la législation de la Communauté européenne. Il faut aussi se souvenir que le Parlement italien a adopté, durant cette période, deux lois importantes réformant la procédure budgétaire dans le sens d'une plus grande efficacité (1988) et assurant la transmission récurrente des directives européennes en droit national (1989).

³⁹ M. COTTA, A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, «Italy: Parliamentary Elite Transformations Along the Discontinuous Road of Democratisation», in H. BEST, M. COTTA (dir.), *The European Representative 1848-1998*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁴⁰ L. VERZICHELLI, «La formazione del governo parlamentare: tra vincoli antichi e potenziamento istituzionale», *Quaderni di Scienza Politica*, 1, 2002, p. 145-181.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² V. DELLA SALA, «The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work?», *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1993, p. 157-183.

⁴³ Sur ce point, voir G. DI PALMA, *Surviving Without Governing*, Berkeley, University of California Press, 1977.

⁴⁴ F. ZUCCHINI, «Arena elettorale, arena parlamentare e arena legislativa», in G. CAPANO, G. GIULIANI, (dir.), *op. cit.*

⁴⁵ L. DE WINTER, «The role of parliament in government formation and resignation», in H. DOERING (dir.) *Parliaments and majority rule in Western Europe*, New York, St. Martin Press, 1995, p. 115-151

⁴⁶ L. VERZICHELLI, M. COTTA, «Italy: From «Constrained» Coalitions to Alternating Governments?», *op. cit.*

⁴⁷ L. VERZICHELLI, «Much Ado about Something? ...», *op. cit.*

⁴⁸ M. COTTA, «The Rise and Fall of The Centrality of the Italian Parliament», *op. cit.*, p. 79.

⁴⁹ Pendant plus de trente ans, le parti communiste et la Démocratie chrétienne ont obtenu ensemble une proportion de sièges (dans la chambre basse) comprise entre 68 % (1963) et 77 % (1976). Même après leur déclin électoral, leur performance d'ensemble a été de 64 % en 1983 et de 62 % en 1987. Il n'est pas étonnant que le principal contre-argument à l'interprétation classique d'un multipartisme polarisé ait pris le nom de *système bipartisan imparfait*, voir G. GALLI, *Il Bipartitismo Imperfetto*, Bologna, Il Mulino, 1966.

⁵⁰ J. BLONDEL, *Comparing Legislatures*, Englewood Cliffs, Chatham House, 1973, p. 119.

⁵¹ Rappelons que, durant cette période, la Démocratie chrétienne pouvait compter sur une majorité absolue à la Chambre basse, et que son leader Alcide De Gasperi a pu rester Premier ministre pendant toute la législature (un cas unique jusqu'à présent dans l'histoire de la République italienne).

⁵² G. CAPANO, M. GIULIANI (dir.), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, *op. cit.* ; G. CAPANO et M. GIULIANI, «The Italian parliament : In search of a new role ?», *op. cit.*

⁵³ M. FERRERA et E. GUALMINI, *Salvati dall'Europa ?*, Bologne, il Mulino, 1999.

⁵⁴ Cette règle s'applique aux propositions législatives financières et aux autres textes législatifs macro-économiques – qui peuvent emprunter la «voie rapide» durant les sessions budgétaires –, aux lois relatives à la transmission des directives communautaires, à la ratification des traités internationaux et aux autres décisions dans le domaine de la politique étrangère.

⁵⁵ L'expression est une traduction du titre d'un article de S. VASSALLO, «Le leggi del governo.Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati», in G. CAPANO, M. GIULIANI (dir.), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, *op. cit.*

⁵⁶ Pour une comparaison avec le passé, voir V. DELLA SALA, A. KREPPPEL, «Dancing without a lead: legislative decrees in Italy», in J. M. SHUGART, M. S. SHUGART (dir.), *Executive Decree Authority*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

⁵⁷ Sur ce point, voir par exemple J. NEWELL, *Parties and Democracy in Italy*, Aldershot, Ashgate, 2000.

⁵⁸ G. CAPANO, M. GIULIANI, «The Italian parliament...», *op. cit.*

⁵⁹ V. LIPPOLIS, «Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana», in L. VIOLANTE *et al.*, *op. cit.*

⁶⁰ G. CAPANO, M. GIULIANI, «The Italian parliament...» *op. cit.*

⁶¹ Selon l'analyse classique d'Anthony King, la situation est très différente si le *principal* est incarné par l'opposition (lorsque celle-ci s'oppose à une majorité gouvernementale très unie) ou s'il l'est au contraire par l'ensemble du parlement (lorsque celui-ci conteste l'action gouvernementale). Mais dans les deux cas, on peut considérer qu'il s'agit moins de la recherche effective d'une information complète que d'une situation dans laquelle pléthore de parlementaires essaient d'assurer à titre individuel leur «propre information». A. KING «Modes of legislative-executive relationship: Great Britain, France and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, 1, 1976, p. 11-36.

⁶² V. DELLA SALA, «The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work?», *op. cit.*

⁶³ «The Italian Particracy...», *op. cit.*

⁶⁴ M. COTTA, «The Rise and Fall of The Centrality of the Italian Parliament», *op. cit.*

Les parlements en Europe centrale et orientale

Bulgarie, Pologne et Roumanie

Jean-Michel DE WAELE, Petia GUEORGUEVA, Sorina SOARE

Après 1989, le bloc monolithique qu'on croyait exister derrière le rideau de fer s'est déployé dans sa diversité sociale, politique, économique, culturelle, ethnique etc. Chaque pays cache une histoire, un type de communisme, un présent, tous sous le signe de la différence. Dans ce contexte, l'analyse en profondeur des parlements d'Europe centrale et orientale représente un vaste travail que ne peuvent restituer ces quelques pages. Nous approfondirons donc la problématique des parlements à l'Est de l'Europe en nous appuyant sur trois cas : la Bulgarie, la Pologne et la Roumanie. Ces trois exemples montrent qu'une similitude apparente cache des différences marquantes. Après les trois études de cas, nous formulerons des conclusions plus générales sur la place des parlements dans le processus de démocratisation, sur leur rôle dans la gestion des nouvelles démocraties, sur leurs fonctions et sur les rapports de force entretenus avec les autres institutions des États.

Lors de la chute des régimes communistes, le choix démocratique semblait devoir avoir un triomphe général et immédiat. Pourtant, l'implantation d'un régime démocratique s'est avérée une tâche difficile. Il a fallu procéder à de multiples changements au niveau politique, économique, social et même culturel. Pour certains, il s'agissait de renouer avec les modèles poussiéreux d'un passé démocratique lointain. Pour d'autres, la perspective était de construire un système politique complètement nouveau. Au-delà des difficultés sociales et économiques, il faut prendre en compte les enjeux de la mise en place d'institutions politiques qui soient démocratiques, stables, efficaces et responsables. A ce niveau, le parlement est considéré comme un instrument de démocratisation important. Il permet, comme l'observe J. Wiatr, de déplacer protestations et conflits de la rue vers une arène fondée sur le consensus démocratique, la représentation et les garanties des libertés de l'individu ¹.

De nos jours, parler de *démocratie*, à l'Ouest et à l'Est, c'est parler d'une démocratie représentative et cela renvoie directement à l'institution politique qui unifie cette représentation : le parlement, organe vital de toute démocratie ². C'est au niveau de cette instance nationale que le nouveau régime construit son cadre légal de fonctionnement. Une des premières tâches des nouveaux parlements d'Europe centrale et orientale fut l'écriture d'une constitution. Cette première phase est nommée par Attila Agh le processus de parlementarisation de la vie politique. Les parlements sont les institutions modèles pour tout le processus de démocratisation, ce qui a mené à une *sur-parlementarisation* dans une première période ³. Cette formule peut choquer, surtout dans une perspective de la longue durée où les parlements à l'Est aussi entrent dans une zone d'ombre, souvent pointés comme des institutions fragiles et incapables de résoudre les conflits politiques ⁴. Force est pourtant de constater que pour les premières négociations des tables rondes, pour les premières élections partiellement libres, pour les premières assemblées démocratiques, tout se fait par, dans et pour le Parlement. Dans cette période de solidarité générale, il devient le symbole de l'unité pour la démocratie et contre le communisme. La notion de *parlementarisation* acquiert ainsi une connotation spéciale : elle renvoie à une question de construction institutionnelle mais aussi à une tentative d'imposer une culture politique en conséquence ⁵ ; une culture politique de la participation, fondée sur le respect des libertés et des droits fondamentaux.

Les parlements et les partis politiques deviennent ainsi les principaux acteurs de la construction démocratique des nouveaux régimes politiques d'Europe centrale et orientale. Mais le fait d'occuper cette place déterminante n'est pas sans conséquences. Les parlements deviennent les *boucs émissaires* des nouveaux régimes politiques. Partout les sondages d'opinions et les eurobaromètres ⁶ situent le parlement parmi les institutions ayant le plus faible taux de confiance. Ils concentrent tout le désarroi de la population devant des réductions socio-économiques importantes. Les interminables débats retransmis avaient indirectement décrédibilisé cette source de légitimité de tout système démocratique.

Les parlements manquaient d'expérience, d'une organisation structurée, de personnel qualifié et de personnes dotées de culture civique. Ces carences se structurent dans un déficit institutionnel ⁷ important qui marque de son empreinte l'évolution ultérieure des démocraties en conservant des partis immatures.

Quelles pourraient être les fonctions des parlements à l'Est ? Dans un essai célèbre en science politique, Klaus von Beyme distingue six fonctions principales du parlement : (1) la fonction de représentation et d'expression, (2) la fonction de communication, (3) la fonction de contrôle, (4) la fonction de participation au choix et au renvoi de l'exécutif, (5) la fonction législative et (6) la fonction de recrutement ⁸. Partant de ce schéma classique, Attila Agh essaie de construire un modèle propre à l'Europe centrale en identifiant cinq fonctions des parlements de la région : (a) une fonction législative, (b) une fonction de contrôle, (c) une fonction de *conflict management*, (d) une fonction de socialisation et (e) une fonction de légitimation ⁹. En regardant ces deux catégories, les similitudes sont importantes. Agh synthétise les fonctions présentées par von Beyme et surtout il met en évidence la fonction de légitimation, fonction essentielle des nouvelles démocraties.

La première fonction de von Beyme correspond à la définition même du parlement, en tant que « symbole de « démocratie » et de souveraineté populaire »¹⁰. Nous avons déjà analysé la fonction de légitimation : elle est directement liée à celle de socialisation permettant à la fois un apprentissage des règles démocratiques par les nouvelles élites mais également au fait que le Parlement en circonscrivant le débat et les différences idéologiques ou programmatiques à son arène, impose le respect réciproque des règles du jeu. La fonction législative est une fonction classique qui fait du Parlement la pierre angulaire du nouveau système, en lui offrant le cadre législatif qui gère son fonctionnement. La fonction de contrôle est censée empêcher tout abus de pouvoir et transforme le Parlement en arbitre de la compétition et de la gestion démocratique. La fonction de communication est directement liée à celle de la représentation. Elle assure le lien efficace et dynamique entre le peuple et le gouvernement¹¹. Les fonctions de socialisation et de recrutement permettent la reproduction du système à la fois par rapport aux gouvernés mais également du point de vue des relations entre les élites politiques.

Mais ce discours théorique reste isolé d'un débat très important qui vise la place du parlement par rapport à ses partenaires de la gestion du politique, en particulier la présidence et le gouvernement. Quelle place occupe le Parlement dans l'articulation des jeunes démocraties ?

Avant d'avancer dans l'analyse, précisons les trois phases dans la consolidation des nouveaux parlements. (1) La genèse des parlements, source de légitimité du nouveau système politique. Durant cette période, les parlements sont les principaux acteurs de la vie politique en tant que *constructeurs* des institutions politiques. (2) Une période de tâtonnement entre le parlement, la présidence et le gouvernement suit. Nous assistons à l'esquisse du futur rapport de forces entre ces institutions. L'enjeu est la forme finale d'organisation politique mentionnée dans la constitution. (3) La troisième période correspond à une consolidation et institutionnalisation d'une pratique de gestion démocratique du politique. Ces trois périodes sont plus ou moins importantes selon les cas. Si certains pays ont achevé depuis longtemps leur construction institutionnelle, d'autres sont en train de remodeler leur architecture politique.

Avant de se pencher sur les parlements de nos trois cas de figure, il nous faut brièvement esquisser l'enjeu de cette organisation politique. A partir des travaux accomplis sur les démocratisations du Sud de l'Europe ou de l'Amérique du Sud, les recherches ont essayé de pointer dans ces expériences encore récentes le modèle d'articulation institutionnel qui facilite le mieux la stabilisation et la consolidation démocratiques. Une préférence est généralement accordée au régime parlementaire¹², comme favorisant le consensus. Compte tenu des régimes personnalisés d'avant 1989, les précautions quant à de possibles dérives plaident en faveur d'un régime parlementaire. Pourtant, en examinant le paysage institutionnel de la région, les choix ne sont pas si nets. Dans des formes plus ou moins atténuées, le présidentialisme se retrouve dans la région non tant comme une création post-1989 que comme une continuation par rapport à des modes de gestion paternaliste et populiste du politique. C'est à ce niveau que Juan Linz¹³, pour le Venezuela, avait mis en évidence les

dangers de dérapages populistes et antidémocratiques des régimes construits sur le modèle ressemblant à celui des Etats-Unis ¹⁴.

L'articulation différente entre le parlement, la présidence et le gouvernement peut-elle être considérée comme une des clés de déchiffrement du type de régime politique existant dans un pays donné ? La prééminence d'une de ces institutions joue sur l'esquisse de tous les rapports intra- et interinstitutionnels de ce pays. Du passé communiste et du désir de se débarrasser des comparaisons gênantes avec celui-ci, on pouvait penser que les anciennes démocraties populaires choisiraient généralement des modèles parlementaires de gouvernement, avec une présidence effacée. Pourtant dans des pays comme la Roumanie et la Pologne, les présidences sont relativement fortes. Pour ce qui est des parlements, la structure diffère : tricaméralisme en Croatie (abandonné ultérieurement), bicaméralisme en Pologne, en République tchèque, en Roumanie, ... et monocaméralisme en Hongrie ou en Bulgarie.

<i>Pays</i>	<i>Parlement</i>		<i>Durée</i>	<i>Type d'élection</i>	<i>Mandat</i>
	<i>Chambre haute</i>	<i>Chambre basse</i>			
Albanie	Assemblée du Peuple		4 ans	Président élu avec vote indirect	5 ans
Bulgarie	Assemblée nationale		4 ans	Président élu avec un vote direct	5 ans
Croatie	Chambre des représentants	Chambre des districts	4 ans	Président élu avec un vote direct	5 ans
République tchèque	Chambre du peuple	Sénat	4 ans, 6 ans renouvelable tous les 2 ans d'un tiers	Président élu d'une manière indirecte	5 ans
Estonie	Conseil de l'Etat		4 ans	Président élu d'une manière indirecte	5 ans
Fédération russe	Douma	Conseil Fédéral	2 ans	Président élu avec un vote direct	4 ans
Hongrie	Assemblée nationale		4 ans	Président élu d'une manière indirecte	5 ans
Lettonie	Diète		4 ans	Président élu d'une manière indirecte	4 ans
Lituanie	Seim		4 ans	Président élu avec un vote direct	5 ans
Moldavie	Parlement		4 ans	Président élu d'une manière indirecte	4 ans
Pologne	Diète	Sénat	4 ans	Président élu avec un vote direct	5 ans
Roumanie	Chambre des députés	Sénat	4 ans	Président élu avec un vote direct	4 ans
Slovénie	Assemblée de l'Etat	Conseil de l'Etat	4 ans	Président élu avec un vote direct	5 ans

Il n'y a pourtant pas de déterminisme du type parlementarisme démocratique vs présidentialisme antidémocratique. L'implantation d'un modèle fonctionnel de démocratie consolidée de l'Ouest de l'Europe n'est pas censée aboutir aux mêmes résultats de stabilité démocratique dans des pays aux parcours historique, politique ou économique si différenciés. Nous analyserons la genèse et l'*adolescence*¹⁵ des parlements dans la région. Leur maturation exige encore l'épreuve du temps et, comme le cas roumain l'annonce, des modifications sont toujours possibles.

1. Le cas bulgare

La tradition parlementaire en Bulgarie débute à la fin du XIX^e siècle. Selon la première constitution (16 avril 1879), la principauté bulgare est une monarchie constitutionnelle avec une forme parlementaire de gouvernement. « Les architectes du troisième Etat bulgare hésitent entre trois options pour la construction de la structure étatique et politique – celle d'Europe occidentale (France, Angleterre), celle d'Europe du centre (Allemagne, Autriche-Hongrie) et celle de l'est (Russie). Finalement, le modèle d'Europe du centre l'emporte – une institution monarchique forte mais avec des principes libéraux dans le développement de l'économie »¹⁶. L'histoire du parlementarisme bulgare jusqu'à la seconde guerre mondiale se caractérise par une réduction, parfois à l'extrême, du rôle de l'Assemblée nationale. La vie politique de cette période connaît plusieurs événements qui rompent avec les principes démocratiques¹⁷.

Après la seconde guerre mondiale, la nouvelle constitution, adoptée le 4 décembre 1947, proclame la Bulgarie « république populaire ». Elle crée la base juridique pour les transformations socialistes ultérieures, mais sans annoncer explicitement la construction du socialisme¹⁸. Le présidium de l'Assemblée nationale devient l'organe suprême du pouvoir étatique et son président a les fonctions de chef d'Etat. « On ne peut pas parler d'un vrai parlementarisme. En l'absence des partis d'opposition, le parti communiste gagne environ 99 % des voix à toutes les élections »¹⁹. La troisième constitution, adoptée en 1971, stipule l'unité du pouvoir d'Etat et la fusion du législatif et de l'exécutif. Cette unité est concentrée dans la nouvelle institution – le Conseil d'Etat.

Ce bref descriptif historique témoigne de l'existence d'une tradition parlementaire, mais souvent bafouée. La parenthèse communiste ne fait que réduire l'expérience de vie parlementaire. Ainsi, la nouvelle démocratie bulgare après la chute du régime de T. Zivkov se heurte au problème de manque d'une tradition et d'une culture parlementaires solides, et de l'absence de cadres professionnels.

Après la chute du régime, « l'Assemblée nationale devient « l'arène principale » où la naissance spectaculaire de la démocratie bulgare a lieu », souligne D. Kanev²⁰. Trois types de parlements et de pratiques parlementaires différents ont fonctionné en Bulgarie depuis. Le premier, c'est le dernier parlement du régime de Zivkov qui reste en place quelques mois après le changement politique – 35^e Assemblée nationale (juin 1986-avril 1990) ; le deuxième type est le parlement constituant – la grande Assemblée nationale (juin 1990-octobre 1991) ; le troisième type de parlement débute avec les assemblées nationales élues à partir de 1991 (36^e Assemblée nationale – novembre 1991-octobre 1994 –, 37^e Assemblée nationale – janvier 1995-février 1997 –, 38^e

Assemblée nationale – mai 1997-avril 2001 – et 39^e Assemblée nationale – juin 2001)²¹.

La Bulgarie est parmi les premiers pays postcommunistes à adopter une nouvelle constitution. Le caractère négocié de la transition bulgare se matérialise dans la « table ronde » où deux acteurs politiques principaux négocient le développement ultérieur du pays : les anciens communistes et l'Union des forces démocratiques (SDS). Un troisième parti y participe, l'Union bulgare nationale agrarienne, le parti satellite du PCP pendant la période communiste. Les deux acteurs principaux deviennent les deux pôles du système bulgare de partis – une polarisation forte entre les *rouges* et les *bleus* – jusqu'aux élections de 2001, où le Mouvement national Siméon II brise la bipolarité.

C'est à la *table ronde* – un organe extra-institutionnel – que sont négociés les paramètres du nouveau modèle de gouvernement. Le Parlement, issu du régime communiste, adopte les décisions de la table ronde. Dès le début, un consensus existe sur l'instauration d'une république parlementaire. Cependant un débat aigu porte sur la future institution du président de la République et le destin du Conseil d'Etat. Il reflète les rapports de forces entre les communistes réformateurs et le front anticommuniste. Les premiers, bien organisés, mais en quête d'une nouvelle légitimité ; les seconds, jouissant du soutien de la rue, mais faibles organisationnellement. La délégation du PCB insiste sur l'attribution de pouvoirs élargis au président, sur son élection directe pour un mandat de cinq ou sept ans. La pression renforcée du PCB pour imposer un président fort et élu directement comme une institution « suffisamment pourvue de pouvoir et de droits... renforce la conviction du SDS que le parti communiste essaie d'introduire la version polonaise, tout en évitant les conséquences défavorables issues de l'élection indirecte et du choix préliminaire de Jaruzelski »²². Finalement la *table ronde* abolit le Conseil d'Etat et décide que, jusqu'à une nouvelle élection d'un président de la république, le président sera désigné par l'Assemblée nationale en fonction. La convocation d'une Grande assemblée nationale pour l'élaboration de la nouvelle loi fondamentale qui réglerait la forme du gouvernement étatique et les fonctions du président de la République est prévue. P. Mladenov est élu président de la République.

Les premières élections démocratiques ont été remportées par le parti socialiste bulgare – l'ancien parti communiste. Avec 47,15 % des votes et 221 sièges sur 400, les socialistes disposent de la majorité absolue. Le SDS conquiert 36,20 % des votes et 144 sièges²³. Comme dans la plupart des PECO, le parlement bulgare devient le centre de la vie politique, surtout dans la période initiale de la fondation institutionnelle de la démocratie. L'ambiance dans la Grande Assemblée nationale se caractérise par une confrontation idéologique aiguë entre les socialistes et le SDS. Si les premiers tentent de continuer sur la voie évolutionniste des réformes, commencées vers la fin du régime de Zivkov, le SDS préconise des réformes beaucoup plus radicales²⁴. Mais à la différence des Etats d'Europe centrale, l'opposition anticommuniste n'arrive pas à gagner les premières élections démocratiques. Cet échec a des effets sur l'ambiance au parlement. « Pour le SDS ce n'était pas simplement une participation dans la vie politique mais une mission historique », ses députés perçoivent plus le parlement comme une tribune pour leurs idées, voilà pourquoi la plupart des interventions

de l'opposition sont plutôt des discours électoraux »²⁵. Le manque d'expérience parlementaire se fait durement ressentir.

Sous les pressions des manifestations anticommunistes, le président P. Mladenov démissionne en juin 1990 et est remplacé par le leader du SDS, J. Jelev. Il gagne aussi la première élection présidentielle en janvier 1992.

Au sein du premier parlement démocratiquement élu évolue le processus de construction du SDS. Différentes questions polarisent cette large organisation. Ainsi, sur l'axe communiste-anticommuniste, se profile une aile modérée autour des sociaux-démocrates et une aile radicale et intransigeante vis-à-vis des compromis de toutes sortes avec les socialistes. Un groupe de trente-neuf députés « radicaux » (qui étaient pour la dissolution de cette assemblée et pour de nouvelles élections), quitte l'Assemblée nationale contestant la légitimité d'une constitution, qui serait élaborée par un parlement où la majorité est formée d'anciens communistes. La nouvelle constitution est adoptée le 12 juillet 1991. La forme institutionnelle de gouvernement est celle d'une république parlementaire. Selon la loi fondamentale, le parlement exerce

- le *pouvoir législatif* qui est sa fonction principale ;
- le *contrôle parlementaire* (article 62) sur les travaux du Conseil des ministres. Le Conseil des ministres peut demander au parlement un vote de confiance. Un cinquième des députés peut proposer un vote de défiance à l'égard du gouvernement, la décision est prise avec plus de 50 % des députés. Le gouvernement doit se destituer s'il n'a pas la confiance du parlement ;
- une fonction *constitutive* puisqu'il vote la composition du Conseil de ministres.

Le Parlement bulgare est monocaméral, composé de deux cent quarante députés et éligible pour une durée de quatre ans. Chaque citoyen bulgare à partir de vingt et un ans peut être élu député sous certaines conditions dont la citoyenneté bulgare unique. Les députés représentent non seulement leurs électeurs mais le peuple entier (article 67). Le gouvernement est constitué à partir d'une majorité parlementaire.

Pour la première fois dans la pratique constitutionnelle en Bulgarie est instituée une Cour constitutionnelle, qui peut exercer un contrôle sur les pratiques de la majorité législative²⁶.

Le président de la République, élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, personnifie l'unité de la nation et représente la République à l'étranger (article 92 de la constitution). Le régime n'est pas semi-présidentiel, les pouvoirs effectifs du président sont limités, « *they are those of a parliamentary head of state* »²⁷. Le président n'a pas le droit de dissoudre le parlement sauf si ce dernier n'arrive pas à former un gouvernement²⁸. Les fonctions limitées du président sont en contradiction avec son élection au scrutin direct. Cette contradiction ouvre le débat sur l'amplification des prérogatives présidentielles, qui surgira à maintes reprises au cours de la décennie après la chute du régime communiste. Les rapports entre l'institution présidentielle et le parlement sont fixés par la constitution²⁹.

Le parlement est un organe permanent³⁰. Les séances plénières ont lieu trois fois par semaine, les réunions des groupes parlementaires ont lieu deux fois par semaine. Le contrôle parlementaire est exercé une fois par semaine. Le fonctionnement du parlement est organisé par la régulation de l'organisation et de l'activité de

l'Assemblée nationale qui peut être modifiée par chaque nouveau parlement. Souvent, « elles sont une arme puissante entre les mains de la majorité », souligne Kanev.

L'assemblée nationale fonctionne aussi par des commissions parlementaires qui sont soit des commissions permanentes, soit des commissions *ad hoc*. Les commissions n'ont pas d'initiative législative. Cependant la plupart d'entre elles ont des fonctions législatives puisque les délibérations des projets de loi en leur sein sont une étape obligatoire du processus législatif³¹. Le nombre des commissions change dans les différentes Assemblées nationales. Dans la 39^e Assemblée, il y avait vingt commissions. La régulation de la 39^e Assemblée nationale limite à deux le nombre de commissions permanentes auxquelles un député peut participer. Chaque député ne peut être élu à la direction que d'une seule commission permanente³².

Le jeune parlementarisme bulgare est marqué par l'inexpérience parlementaire. Parmi les députés, beaucoup sont des *amateurs*, leur profil professionnel est divers. A cela s'ajoute la discontinuité des députés élus dans les assemblées différentes³³.

Renouvellement parmi les élus

36 ^e Assemblée nationale	66,25 %
37 ^e Assemblée nationale	60,00 %
38 ^e Assemblée nationale	70,29 %
39 ^e Assemblée nationale	75,83 %

Les chiffres montrent une fluidité extrême des représentants du peuple qui empêchera la formation d'une élite préparée et expérimentée à la pratique et à la culture parlementaire.

Malgré les difficultés de la démocratie bulgare et la volatilité des votes, on observe une stabilité relative des partis politiques représentés au Parlement bulgare : les trois forces principales de la transition bulgare, le parti socialiste, l'Union des forces démocratiques et le Mouvement pour les droits et libertés sont présents dans toutes les Assemblées nationales, élues de 1990 à 2001. Les alternances au pouvoir du BSP et du SDS (seuls ou dans des coalitions autour d'eux) ont été interrompues par l'apparition spectaculaire et la victoire écrasante du Mouvement national Siméon II. Même si les dernières élections parlementaires ont infligé une défaite grave au SDS, le parti n'a subi le sort ni de la droite roumaine aux élections de 2000, ni de la droite polonaise aux élections de 2001, et reste une force parlementaire. Le Mouvement pour les droits et libertés participe à la coalition gouvernementale et joue un rôle important pour la formation d'une majorité absolue. Les socialistes, qui en juin 2001 ont perdu les deuxièmes élections parlementaires consécutives et se sont retrouvés pour la première fois troisième force parlementaire, ont gagné l'élection présidentielle en novembre 2001 et restent une force politique bien implantée dans le paysage politique bulgare.

<i>Assemblée nationale</i>	<i>Partis politiques représentés</i>	<i>Sièges obtenus</i>
Grande assemblée nationale	1. Parti socialiste bulgare	211
	2. Union des forces démocratiques	144
	3. Union populaire agrarienne bulgare	16 23
	4. Mouvement pour les droits et libertés	
36 ^e Assemblée nationale	1. Union des forces démocratiques	110
	2. Parti socialiste bulgare	106
	3. Mouvement pour les droits et libertés	24
37 ^e Assemblée nationale	1. Parti socialiste bulgare	125
	2. Union des forces démocratiques	69
	3. Mouvement pour les droits et libertés	15
	4. Coalition « Union du peuple » (Union bulgare agrarienne populaire, parti démocratique)	18
	5. Business bloc bulgare	13
38 ^e Assemblée nationale	1. Forces démocratiques unies (Union des forces démocratiques et « Union du peuple »)	137
	2. Coalition de la gauche démocratique (parti socialiste bulgare)	58
	3. ONS (Mouvement pour les droits et libertés)	19
	4. Eurogauche	14
	5. Business bloc bulgare	12
39 ^e Assemblée nationale	1. Mouvement national Siméon II	120
	2. Forces démocratiques unies (Union des forces démocratiques)	51
	3. Coalition pour la Bulgarie (parti socialiste bulgare)	48
	4. Mouvement pour les droits et libertés	21

L'instabilité gouvernementale est grande : de 1989 à 2002, la Bulgarie a connu onze gouvernements différents, dont quatre d'experts. Par trois fois, une force politique obtint la majorité absolue au parlement : le BSP en 1990 et en 1994 et le SDS en 1997. Cependant, un seul gouvernement est resté en place pendant toute la législature : le gouvernement du SDS (1997-2001).

La légère avance avec laquelle le SDS gagne les élections législatives d'octobre 1991 a fait du Mouvement pour les droits et libertés le parti pivot de la majorité parlementaire. Le gouvernement du SDS de F. Dimitrov n'a duré qu'un an, jusqu'en octobre 1992 après le retrait du soutien du DPS. Dans l'assemblée actuelle, le

Mouvement national Siméon II a gagné 120 sièges et la majorité parlementaire se fait de nouveau avec le soutien du DPS.

Karasimeonov identifie trois caractéristiques du parlementarisme bulgare. La première serait « le syndrome de la tyrannie de la majorité »³⁴, qu'elle soit relative ou absolue. Les groupes parlementaires minoritaires se voient souvent marginalisés dans le processus décisionnel, dans l'initiative législative et dans le contrôle parlementaire. « Chaque parti politique gagnant les élections tend vers une centralisation du pouvoir et pour une politique non coopérative et exclusive. Le gouvernement majoritaire remplace le consensus dans le processus de prise des décisions ; les droits de l'opposition sont toujours limités »³⁵.

Les rapports tendus entre la direction des partis et leurs groupes parlementaires représentent une autre caractéristique du parlementarisme bulgare. C'est un phénomène qui n'a épargné ni les « rouges » (surtout pendant le gouvernement de J. Videnov), ni les « bleus », ni le début de la 39^e Assemblée. Notons les nombreuses scissions des députés d'un groupe parlementaire qui soit adhèrent à un autre groupe soit siègent comme indépendants. Pour la constitution d'un groupe parlementaire, dix députés au moins sont nécessaires³⁶. La reproduction de l'intolérance et de la confrontation extraparlamentaire dans le parlement représente la troisième caractéristique du parlementarisme bulgare. Les positions souvent irréconciliables de la majorité et de l'opposition révèlent la consolidation inachevée de la démocratie bulgare.

2. Le cas polonais

Le rôle central joué par le parlement polonais dans la transition démocratique est renforcé par des facteurs historiques. La Pologne possède de très anciennes traditions parlementaires que certains font remonter à 1493.

Au XVI^e siècle, l'originalité du système politique polonais est concrétisée par la célèbre République nobiliaire. A partir de 1573, l'ensemble de la noblesse qui a pu représenter 10 à 12 % de la population polonaise élit le souverain qui ne peut prétendre à l'hérédité de la charge³⁷. Qui plus est, les prérogatives royales sont très strictement limitées et contrôlées³⁸.

L'affaiblissement du pouvoir royal et central devient tel qu'il aboutit au *liberum veto* instauré en 1652. Il donne à tous les nobles un droit de veto sur chaque décision de la Diète (parlement). Le système paralyse progressivement le pays et ouvre la porte aux invasions étrangères et aux trois partages successifs de la Pologne entre la Prusse, l'Autriche-Hongrie et la Russie et aboutit à la disparition pure et simple de l'Etat polonais entre 1795 et 1918.

La reconstruction de l'Etat polonais à partir de 1918 se révélera particulièrement complexe. L'héritage des divisions passées ainsi que les nombreuses difficultés internes et externes produisent une instabilité politique permanente. Pas moins de treize gouvernements différents se succèdent entre 1918 et 1926. Le parlement élu à la proportionnelle est morcelé. En 1926, on dénombre pas moins de trente et un partis représentés qui, de plus, n'obéissent que fort peu à des logiques de discipline interne. La stabilisation démocratique est aussi rendue difficile en raison du pouvoir décisif dont bénéficie le maréchal Pilsudski dans toutes les décisions importantes ; pouvoir

non institutionnalisé mais dû à son autorité et à son prestige de sauveur de la Pologne du danger bolchevique.

Dès 1926, il organise un coup d'Etat et met en place un régime autoritaire où des élections sont encore organisées mais elles sont de plus en plus vidées de leur substance.

Durant l'entre-deux-guerres, la tentative de mise sur pied d'une démocratie parlementaire en Pologne connaît donc un échec qui s'explique par le retard économique, l'unification des trois parties du pays longtemps séparées, la présence de fortes minorités, le morcellement politique, et la dépendance importante à l'égard de facteurs internationaux.

Si ces facteurs historiques jouent un rôle par rapport aux imaginaires sociaux collectifs et fournissent certains modèles historiques, il faut également rappeler le rôle particulier joué par le parlement sous le régime communiste après 1956. Le parlement jouera en effet un rôle certes minimal³⁹ mais bien réel si on le compare avec les situations existantes dans les autres démocraties populaires. Progressivement après 1956 s'édifie un pluralisme limité avec la reconnaissance du rôle du pouvoir de l'Eglise et par une « coopération politique institutionnelle »⁴⁰.

D'une part, celui-ci associe d'autres groupes au pouvoir qui peuvent ainsi faire entendre leur voix mais, d'autre part, le système reste profondément inégal et vise uniquement à renforcer le régime. A côté des partis satellites sans réelle autonomie politique, un groupement d'intellectuels catholiques comme *Znak* aura, un temps, une autonomie politique et idéologique certaine.

Ainsi, sous le régime communiste, la Diète jouera un rôle politique certes mesuré et encadré mais différent par rapport aux autres parlements des démocraties populaires.

Durant les premières années de transition démocratique, le parlement polonais connaît de nombreuses évolutions non seulement dans sa composition mais aussi dans ses rapports avec les autres institutions⁴¹.

Le processus de démocratisation a démarré plus tôt que dans les autres démocraties populaires. La Pologne connaît des élections semi-démocratiques en juin 1989, résultat des accords de « la table ronde », passés entre les élites réformatrices du parti au pouvoir et celles de *Solidarité*. Ces accords qui prévoyaient la légalisation de *Solidarité*, organisaient aussi des élections totalement libres au Sénat. Pour le scrutin à la Diète, 65 % des sièges étaient réservés aux partis au pouvoir, et 35 % étaient en compétition libre. Le parlement devait élire un président de la République aux prérogatives importantes, dont il était acquis implicitement qu'il devait appartenir au camp du parti au pouvoir. La victoire totale de la mouvance de *Solidarité* – elle remporte 99 sièges sur 100 au Sénat et la totalité des 35 % des sièges en libre compétition – change le rapport de forces. Si le camp de *Solidarité* respecte l'accord sur l'élection de général Jaruzelski, les députés des partis satellites du régime communiste changent de camp et offrent ainsi une majorité parlementaire à *Solidarité*. Le pays est cogéré et vit une cohabitation avec un Premier ministre et un gouvernement issus de l'opposition sauf certains postes sensibles pour le Kremlin comme le ministère de la Défense ou de l'Intérieur. Le bilan de ce parlement « de transition » est considérable puisqu'il vota de nombreuses lois (248) d'importance

majeure. Durant ses vingt-sept mois d'existence, il sut mener un important travail législatif grâce à l'appui des différentes formations politiques

L'évolution de la situation internationale et la chute des régimes communistes rendent cet accord obsolète. En décembre 1990, L. Walesa est élu président de la République au suffrage universel et les premières élections démocratiques sont organisées en octobre 1991.

Trois autres scrutins se dérouleront par la suite : en 1993, 1997 et 2001. A chaque fois, le parti au pouvoir sera battu, confirmant ainsi la tendance à « l'alternance systématique » en Europe centrale depuis la démocratisation. Une seule Diète fut dissoute de manière anticipée par le président Walesa en 1993.

Quoique faisant l'objet de controverse, la Pologne a gardé jusqu'à présent un système bicaméral qui, dans les premières années de la démocratisation, fut préféré par référence aux institutions polonaises existant durant l'entre-deux-guerres. Les pouvoirs du Sénat sont faibles.

Deux périodes bien distinctes peuvent être mises en évidence dans la vie du parlementarisme polonais. La première, entre octobre 1991 et décembre 1995, est marquée par l'instabilité politique⁴². Les élections de 1991 produisent un morcellement considérable de la représentation partisane. Vingt-neuf formations politiques sont représentées à la Diète. La plus importante d'entre elles ne dépasse pas les 13 % des suffrages et il faut au moins sept partis pour former une majorité parlementaire. De plus, les scissions succèdent aux regroupements et au passage de députés d'un groupe à l'autre. La situation se complique encore suite à d'incessants conflits institutionnels nés des ambiguïtés et des faiblesses de la *petite constitution*, qui avait été acceptée suite à un compromis entre les principales formations politiques. Le partage des pouvoirs entre le Premier ministre et le président est peu clair et donne lieu à de multiples interprétations.

Le manque d'expérience politique du président Walesa combiné à sa personnalité autoritaire n'aideront guère à la stabilisation démocratique. Le résultat des élections législatives anticipées est contradictoire. La gauche remporte le scrutin et peut former une coalition stable avec ses alliés agrariens. Il n'y a plus que sept partis représentés au Parlement. Mais la Pologne vit deux années de cohabitation difficile entre le président Walesa, symbole de la mouvance anticommuniste, et un gouvernement composé de partis directement issus de l'ancien régime. Une guérilla institutionnelle permanente a cours jusqu'à l'élection présidentielle de 1995, que remporte le candidat de la gauche A. Kwasniewski.

Celle-ci ouvre la deuxième période du parlementarisme polonais, avec une stabilisation due à la diminution du nombre de partis aux élections parlementaires et l'adoption en mai 1997, après référendum, d'une nouvelle constitution. Elle attribue des pouvoirs importants au Premier ministre. Il a le pouvoir exclusif de nommer et de démissionner les membres du gouvernement. De même, il ne peut être remplacé que suite au vote d'une motion de défiance constructive c'est-à-dire que par la même occasion la Diète doit pouvoir élire son remplaçant. Le président conserve néanmoins des pouvoirs réels, tels que ceux de nommer le Premier ministre, qui doit obtenir la confirmation de la Diète. Il détient aussi le droit de veto sur les lois adoptées par le

Parlement. Dans cette hypothèse, ce dernier doit alors réunir 60 % des suffrages pour que le texte entre en application.

Cette nouvelle constitution a permis un relatif bon fonctionnement des institutions durant la deuxième cohabitation polonaise. En effet, en 1997, la gauche perd le pouvoir au profit d'une large alliance de partis de centre-droit. Tout en pesant sur certaines décisions, le président Kwasniewski, réélu au premier tour de l'élection présidentielle en octobre 2000, laissa la majorité de droite mener les réformes qu'elle jugeait utiles.

En septembre 2001, la gauche remporte les élections législatives. Le centre-droit qui avait gouverné le pays durant quatre ans subit une déroute électorale qui l'exclut totalement du parlement au profit de forces catholique, nationaliste et populiste, signe de la difficulté de la consolidation des organisations partisanes.

Evolution du nombre de partis représentés à la Diète

1991	29	1997	6
1993	7	2001	8 ⁴³

Dans cette courte histoire parlementaire d'après 1989, il faut noter que seules deux formations sont parvenues à être présentes au parlement sans discontinuité : le SLD, de tendance *sociale-démocrate*, qui est un parti issu de l'ancien parti au pouvoir, et le PSL, parti agrarien héritier du parti satellite sous le régime communiste. De même, il convient de souligner l'origine parlementaire de la plupart des partis. Ils sont généralement le résultat de scissions au sein de groupes parlementaires suivies par la création, rarement réussie, de partis politiques.

Le règlement interne de la Diète permet de créer un groupe parlementaire avec tous les avantages afférents à partir de quinze membres. Mais des « groupes de députés » peuvent voir le jour.

Le travail en commission est important. La présidence des vingt-six commissions actuellement existantes dispose de pouvoirs non négligeables pour l'organisation des travaux. Certaines majorités ont décidé de laisser un certain nombre de présidences de commission à des partis d'opposition mais cela n'a pas toujours été la règle.

Il est intéressant de s'interroger sur la provenance sociale des députés des différents parlements. Quel est leur rapport avec le régime passé ? Leur taux de renouvellement ? L'évolution de leur provenance sociale ? Les études réalisées montrent clairement une rupture avec le passé dès l'élection semi-démocratique : 90 % des députés sont des nouveaux venus. Le renouvellement reste important à chaque nouvelle Diète mais diminue progressivement.

Nouveaux députés et députés déjà présents à la Diète

	1989	1991	1993	1997
Nouveaux députés	90,9	76,5	65,4	51,3
Députés déjà présents	9,1	23,5	34,5	48,7
Total N= 460	100	100	100	100

Seuls trente-trois députés sont présents dans les quatre Diètes, ce qui pose des problèmes pour les différents groupes : ils manquent de parlementaires expérimentés et spécialisés. La coupure avec le passé est par ailleurs attestée par l'effacement rapide des personnes qui avaient été membres de l'ancien parti ouvrier unifié polonais (POUP) et qui sont aujourd'hui députés du grand parti orienté à gauche (SLD), et des militants actifs de l'opposition au régime communiste.

<i>Année d'élection</i>	<i>Députés anciens membres du POUP membres du SLD</i>	<i>Députés anciens activistes actifs dans l'opposition au régime</i>
1989	100,0	14,5
1991	69,5	16,9
1993	43,1	12,0
1997	26,8	9,3

3. Le cas de la Roumanie

En décembre 1989, la Roumanie suit le rythme de la *décommunisation* induit par la chute du mur de Berlin. Mais l'adoption du modèle démocratique s'avère un processus compliqué, impliquant à la fois une déconstruction de l'ancien cadre institutionnel et une (re)construction des institutions démocratiques. Quelle est alors la place du parlement dans l'articulation du système politique roumain contemporain ? Avant de se pencher sur l'actualité même du sujet, il est nécessaire de survoler la période d'avant 1989 afin d'y déceler les caractéristiques du Parlement roumain à travers des régimes politiques divers depuis le début du XIX^e siècle jusqu'en décembre 1989. Nous analyserons ensuite la place du Parlement roumain de 1989 à nos jours.

En Roumanie, l'histoire parlementaire débute avec l'adoption des *règlements organiques* en 1829, considérés comme « les premières constitutions balkaniques effectives »⁴⁴. Ils essayaient de limiter l'autorité du prince en lui imposant comme contre-poids une assemblée générale, formée de quarante membres élus pour cinq ans. Le prince gardait pourtant une place importante dans le système. Il nommait les ministres et certains fonctionnaires de l'administration et conservait un droit de veto sur la législation. Peu après le Congrès de Paris de 1856, le statut de développement de la Convention confirmait l'existence dans les principautés d'une assemblée bicamérale et prévoyait un pouvoir législatif collectif partagé entre le Prince, l'Assemblée pondératrice⁴⁵ et l'Assemblée élective. Avec la promulgation d'une nouvelle constitution en 1866, inspirée du modèle belge, cette structure triadique du pouvoir législatif est maintenue. Le roi continue à jouer un rôle très important. Il peut révoquer le gouvernement sans vote de défiance du parlement. Deux mois plus tard, des élections étaient organisées et le parti au pouvoir au moment des élections s'assurait la majorité parlementaire. De fait, le gouvernement n'était pas le résultat d'une majorité parlementaire mais il se créait la majorité dont il avait besoin⁴⁶. Ce système change peu avec la nouvelle constitution de 1923. Cinquante-sept articles sont inchangés. Onze articles subissent des modifications superficielles, dix-neuf sont

amputés, vingt, supprimés, vingt et un, radicalement révisés et seulement vingt-quatre articles nouveaux sont introduits ⁴⁷.

La construction de la Roumanie moderne impliqua aussi la création d'instruments obligatoires pour tout régime qui se veut représentatif, les partis politiques. Et si le bipartisme semble être la caractéristique de la fin du XIX^e siècle roumain, à la veille de la *dictature* royale, le pays connaît une très forte segmentation partisane, encouragée par un seuil électoral de 2 %. Le nombre des partis présents aux élections après la première guerre mondiale est très éloquent. « Aux élections de 1922, 1926, 1927 et 1928, sept partis participent. Aux quatre élections suivantes, de 1931, 1932, 1933, 1937, dix-sept partis participent » ⁴⁸. Cette fragmentation partisane va de pair avec une faiblesse organisationnelle et d'enracinement social des partis, qui ne réussissent pas à assumer leur rôle de courroie de transmission. Ils gardent une organisation et un message élitiste, ce qui facilite l'avènement de mouvements populistes de type boulangiste ou fasciste (voir respectivement le mouvement d'Averescu ou la Garde de fer).

Partout dans la région, les dérapages autoritaires apparaissent au début des années trente et la Roumanie ne fait pas exception. La faiblesse partisane, doublée d'une faiblesse institutionnelle généralisée, a ainsi facilité l'imposition du régime carliste. Une faiblesse génétique de la constitution roumaine a également joué un rôle important ⁴⁹. Elle est due à une carence originelle des constitutions roumaines. Les constitutions de 1866 et de 1923 voulaient fonder une classe moyenne qui ne réussira pourtant pas à pénétrer profondément le paysage socio-économique de la Roumanie. Cela influe directement sur l'intériorisation d'une culture politique participative. La politique se retrouve indirectement abandonnée à un cercle restreint d'hommes politiques et à des paysans, souvent sans éducation et sans expérience politique, proies faciles pour des manipulations politiques. En 1938 ⁵⁰, une nouvelle constitution est mise en place, mettant l'accent sur le caractère représentatif des pouvoirs de l'Etat. Dans les grandes lignes, le cadre institutionnel demeure inchangé. La constitution de 1938 est suspendue par décret royal, le 5 septembre 1940.

L'installation complète du régime communiste après l'abdication forcée du roi a entraîné la déconstruction du modèle de la monarchie constitutionnelle et la construction de la nouvelle République. La constitution de 1948 annonce ainsi la création de la République populaire roumaine, dotée d'une structure législative monocamérale, et définie en tant qu'organe suprême du pouvoir d'Etat. Il s'agit de la Grande Assemblée nationale (MAN). On retrouve cette structure en 1989, avec des aménagements ultérieurs, notamment l'élargissement des compétences du président Nicolae Ceausescu.

Comme avant 1948, le corps législatif, malgré des prérogatives *de jure*, se trouve dans un rapport de soumission vis-à-vis de l'exécutif, voire du parti communiste. Dès 1972, la durée des mandats des députés de la Grande Assemblée nationale et des conseils populaires est portée à cinq ans, afin de correspondre au déroulement des congrès du parti ⁵¹. Cette synchronisation renforçait de fait le pouvoir en faveur de l'exécutif.

Après les manifestations de Timisoara et la fuite de Ceausescu, la Roumanie doit redessiner un nouveau paysage institutionnel. Deux périodes peuvent être observées

dans l'essai de reconstruction institutionnelle et démocratique de la Roumanie : (1) une première période préconstitutionnelle (de décembre 1989 jusqu'à l'adoption de la constitution en 1991) et (2) une période de *rodage* constitutionnel qui se poursuit.

1. La première étape débute sous le signe des événements de décembre 1989. Un nombre important de décrets créent une structure institutionnelle. Le célèbre décret 8 établit les premières dispositions légales concernant l'enregistrement et le fonctionnement des partis politiques. Une loi à portée électorale est adoptée en mars 1990. Cette dernière dévoile l'essence première du régime politique de la Roumanie postcommuniste. Le troisième article précise que le parlement de la Roumanie est composé de l'Assemblée des députés et du Sénat⁵², et que le président de la Roumanie est élu au suffrage universel, égal, direct et secret, librement exprimé. Avant même l'élection de l'Assemblée constituante, tous les actes déjà cités esquissent le schéma institutionnel de la nouvelle République⁵³.

Dans un climat politique encore confus, le 20 mai 1990 se déroulent les premières élections libres. La victoire de Ion Iliescu avec 85,07 % des voix et du FSN avec 66,31 % des suffrages à la Chambre des députés et 67,02 % au Sénat est un triomphe personnel pour le leader charismatique de 1989, mais aussi une victoire pour les républicains. Mais ce scrutin confirme aussi un rapport particulier de l'exécutif, structuré autour du couple Ion Iliescu et Petre Roman. Petit à petit, l'entente initiale entre les deux leaders se défait et des conflits apparaissent. A partir de mars 1991⁵⁴, ce qui semblait être le début d'une cohabitation entre un président FDSN et un Premier ministre FSN s'avère être une parenthèse dans la politique roumaine. Cette cohabitation est relative, compte tenu du fait que l'adhésion de la plupart des parlementaires élus au FDSN limite indirectement la portée des actions de Petre Roman. Nous assistons à la confirmation de la supériorité, *de facto*, du président dans la structure institutionnelle de la Roumanie.

Les législatures n'existent pas dans le vide, elles découlent des constitutions qui consacrent l'articulation des pouvoirs à l'intérieur d'un système politique donné⁵⁵. Paradoxalement, le dernier pays à s'être débarrassé du communisme est parmi les premiers à adopter une constitution. Cette hâte traduit le désir d'une légitimation *rationnelle* d'un pouvoir accusé non seulement d'avoir organisé un coup d'Etat en 1989, mais aussi d'avoir eu recours à des pratiques peu démocratiques. Très rapidement donc, le Parlement élu en 1990 parachève la construction de la constitution, qui ne reproduira aucun article de la dernière constitution démocratique de la Roumanie, celle de 1923⁵⁶. Il montre ainsi clairement le désir du pouvoir de se distancer de toute idée de *restauration*. L'électorat est appelé à voter la validation de la constitution en décembre 1991, ce qu'il fait avec 77,3 % de votes en faveur du texte de la constitution.

Malgré quelques hésitations initiales, le bicaméralisme est choisi comme la future forme organisationnelle du Parlement roumain⁵⁷ et cela moins comme le signe d'une continuité par rapport au régime d'avant 1948 que comme un désir de rupture, plus ou moins profonde, vis-à-vis du régime communiste.

2. Aux yeux de beaucoup, il semblait évident que la meilleure solution, pour éviter toute dérive ultérieure, était d'opter pour un modèle parlementaire, où le chef de l'Etat n'aurait que des prérogatives limitées. Ainsi la Roumanie aurait-elle dû, par

opposition au régime personnaliste de Nicolae Ceausescu, adopter un modèle éloigné d'un président fort et très visible. Pourtant, pour une raison qui tient à un désir de légitimation du pouvoir, la solution adoptée est celle d'un régime semi-présidentiel qui, d'un point de vue théorique, remplace une autorité monocéphale par une autorité exécutive à double visage. Autrement dit, le président devait en théorie partager son autorité avec le Premier ministre⁵⁸. Cette structure bicéphale impliquait la nécessité d'une hiérarchie qui distingue les tâches et les compétences du président et du Premier ministre, donc un rapport spécifique de séparation des pouvoirs.

Est-il dès lors possible de considérer le régime politique roumain comme semi-présidentiel ? Le président est certes une figure importante dans l'architecture du pouvoir roumain. Son pouvoir est indirectement accru par la tradition inaugurée par Ion Iliescu. Depuis 1989, les présidents élus sont, à la base, les chefs des formations partisans qui les appuient (du PDSR à la CDR). Les Premiers ministres sont doublement subordonnés hiérarchiques : à la fois dans la hiérarchie du parti et dans la hiérarchie de l'Etat. Du point de vue du rapport entre le président, le gouvernement et le Parlement, l'analyse empirique fournit suffisamment d'éléments pour affirmer que nous nous trouvons dans un cas de supériorité présidentielle, même relative par rapport au gouvernement et au parlement.

Comme dans le cas français, cette supériorité n'est pas puisée uniquement dans le texte *ad litteram* de la loi. Qui plus est, force est de constater que cette supériorité du président est en phase avec les préférences de l'électorat qui « conçoit la majorité comme une *majorité présidentielle*, comme une majorité non seulement obligée de soutenir le chef de l'Etat mais également installée au pouvoir par celui-ci. Les partis s'organisent autour ou contre le palais (Cotroceni), le gouvernement étant toujours perçu comme un gouvernement inspiré par le palais et validé par le parlement, non pas comme un gouvernement émanant du parlement et seulement confirmé par le palais »⁵⁹. Cette dépendance de la position du chef de l'Etat fait pencher globalement l'équilibre des institutions politiques vers le palais de Cotroceni.

Dans la constitution de 1991, le parlement est défini (article 58) comme « l'organe représentatif suprême du peuple roumain et l'unique autorité législative du pays ». Mais dans ses rapports avec le gouvernement, le parlement est souvent minimisé. Le texte de la constitution permet au pouvoir exécutif d'éviter les discussions parlementaires et l'article 113⁶⁰ de la constitution autorise le gouvernement à légiférer en employant la responsabilité d'un projet de loi, qui devient loi sans être votée ou adoptée par le Parlement. Dans ce cas, la seule opposition possible du parlement est le vote d'une motion de censure. Le gouvernement peut également être habilité par le parlement à émettre des ordonnances dans le domaine des lois ordinaires qui sont soumises à l'approbation du parlement uniquement si cela est prévu expressément dans la loi d'habilitation⁶¹. Ce processus compliqué et parfois contradictoire a accentué la confusion et le chaos législatif.

Si nous continuons l'analyse du rapport entre le parlement et le président, nous y décelons, de nouveau, une infériorité *de facto* du premier. La constitution roumaine accorde au législatif la possibilité de suspendre les fonctions du président (article 95). En pratique, le parlement ou sa majorité sont davantage soumis à un président généralement issu du parti majoritaire à la fois au gouvernement et dans

les deux chambres du parlement. Il faut pourtant tenir compte d'un taux assez élevé de migration interpartisane au Parlement, ce qui fait que les majorités parlementaires perdent au long des quatre années de la législature le poids parlementaire résultant des élections. Parfois le président perd son appui (voir la position d'Emil Constantinescu durant la deuxième partie de son mandat).

Globalement, il faut constater que le parlement ne profite pas de ses atouts constitutionnels. Il est l'image parfaite de la fragmentation partisane, de la polarisation du champ politique roumain. La faiblesse générale du système partisan se retrouve aussi dans cette soumission accrue du parlement à l'exécutif qui contourne souvent le circuit parlementaire. Il représente l'image en miroir du système partisan roumain, avec une forte fragmentation⁶². Le gouvernement, conforté dans ses compétences constitutionnelles, peut légiférer par des ordonnances d'urgence, ce qui est devenu une habitude⁶³. Tous les gouvernements ont été accusés d'éviter le circuit législatif parlementaire, l'opposition a toujours crié au manque de légitimité de cette procédure mais une fois au pouvoir, elle perpétue la même pratique.

Un aperçu général sur la période d'après 1989 montre un assujettissement, voire une myopie institutionnelle, du parlement dans la vie politique. A cette faiblesse *plus ou moins institutionnelle*, s'ajoute une importante carence d'image. Depuis 1989, le Parlement a toujours été le bouc émissaire de la politique roumaine. Il est intéressant de voir que, dans les sondages depuis 1989, le parlement et les partis politiques sont perçus comme *les mal-aimés* de la vie politique en général. La perception négative des parlements en tant que moyen de coloniser *os politique* (l'image autochtone attribuée à la politique) diminue indirectement sa position dans le système politique.

Qu'en est-il alors du système politique roumain ? Notre analyse prouve que le semi-présidentialisme roumain encourage une prééminence du président dans ses rapports avec le gouvernement⁶⁴ ou avec le parlement. La Roumanie connaît ainsi un régime plutôt semi-présidentiel mais dans une forme atténuée par une vie politique assez instable et par des normes constitutionnelles assez confuses. Le parlement est officiellement une des sources de légitimité du système actuel mais lorsque nous examinons ses compétences réelles, elles sont assez limitées par (1) un bicaméralisme confus, (2) une image générale négative du parlement et des partis, (3) une gestion politique en fonction de la majorité du président, (4) une expropriation partielle de sa fonction législative par le gouvernement. Il a pourtant quelques instruments de pouvoir : (1) la motion de censure construite de nouveau sur le modèle de la V^e République, (2) le vote de confiance pour l'investiture du gouvernement. Mais, ces prérogatives restent limitées à des cas théoriques, le parlement devenant dans la pratique un acteur secondaire du paysage politique roumain. Comme dans les démocraties de l'Ouest, le débat politique ne se fait plus principalement en son sein mais il se déroule davantage à l'extérieur au niveau des négociations intrapartisanes, des rapports avec les syndicats et les organisations patronales et/ou, profitant de son impact majeur, dans les médias⁶⁵.

Nous ne pouvons guère conclure sans rappeler que dans la période actuelle, les débats pour un changement constitutionnel du système politique roumain sont très présents. Le parti national libéral et le parti social-démocrate ont proposé de passer à un régime parlementaire. Mais ce changement impulsé par les élites politiques n'est pas

ancré dans les préférences de l'électorat. De manière constante, les sondages montrent un attachement à un président fort ⁶⁶, en dépit des débats politiques qui pourraient aboutir avant même les élections de 2004 à un changement constitutionnel.

4. Conclusion

L'analyse des trois parlements nous a permis de mettre en évidence que l'homogénéité supposée de la région est plus un mythe qu'une réalité, malgré certains points communs. Dans les trois cas analysés, les stratégies sont différentes, les rapports avec les autres institutions bien distincts. La sortie du communisme a ainsi permis des choix bien marqués qui utilisent à la fois des expériences régionales communes (d'une histoire plus ou moins récente) mais surtout qui valorisent différemment des modèles d'organisation politique. Souvent analysés ensemble, la Bulgarie et la Roumanie ont choisi des articulations institutionnelles différentes : le poids du parlement, son organisation, le type de régime politique sont des éléments qui distinguent visiblement les deux pays. Et même là où le régime politique semble plus proche, le parlement polonais, son Premier ministre et la place accordée au président en Pologne ne peuvent pas être placés au même niveau que dans le système politique roumain.

Acteurs plus ou moins importants des négociations pré-transition et de la reconstruction institutionnelle des nouvelles démocraties, les trois parlements analysés ont pourtant des points communs bien marqués. Au-delà des types de structures d'organisation choisies, ceux-ci semblent souffrir des mêmes maux : une myopie institutionnelle, un affaiblissement dû à la fragmentation partisane, une soumission à des leaders charismatiques qui font pencher l'équilibre institutionnel du côté des chefs de gouvernement ou du pays. A cela s'ajoute également la contrainte des critères de Copenhague concernant l'harmonisation et l'intégration de *l'acquis communautaire*. Le rôle du parlement national face aux exigences de Bruxelles perd encore de son importance, le processus décisionnel classique de la démocratie étant ainsi renversé.

Deux phases peuvent être observées dans la reconstruction des Parlements de la région.

Dans une première phase, avec le démantèlement des régimes communistes, les parlements se sont vite transformés en acteurs principaux de la démocratisation de la région, en abandonnant ainsi la passivité qui les caractérisait sous l'ancien régime ⁶⁷. Redynamisés dans la première période de la construction démocratique, les parlements jouent un rôle fondamental dans la construction des constitutions de la région marquant la rupture par rapport au passé communiste et l'exigence de légitimation rationnelle des nouvelles démocraties. La démocratisation, en tant que changement systémique, pour reprendre la formule de A. Agh ⁶⁸, avait besoin des parlements afin de légitimer son existence. Ils deviennent ainsi des outils obligés de toute (re)construction démocratique. Mais parfois ils sont aussi des outils de manipulation politique d'un groupe qui veut ainsi mieux légitimer sa position, c'est le cas du parlement de 1990-1991 de la Roumanie quand le FSN, devenu FDSN réussit à imposer sa volonté et à ignorer les débats et les critiques de l'opposition des partis historiques ou du parti de la minorité hongroise.

Dans tous les cas, les parlements représentent, dans une période de confusion énorme, le seul endroit de discussion politique pacifique et consensuelle. A cela force est d'ajouter la faiblesse de la société civile de la région qui perd peu à peu son emprise, tandis que les partis politiques sont encore des structures sans base sociale et sans cohérence programmatique.

Un type bien particulier de *déficit démocratique* semble aussi toucher la région des anciennes démocraties populaires. Ainsi, les parlements sont doublement évincés de leurs positions. D'un côté, les élites politiques semblent appuyer une balance institutionnelle qui donne un poids supplémentaire à l'exécutif, qu'il soit représenté par le Premier ministre (dans le cas bulgare) ou par le président (dans les cas polonais ou roumain). De l'autre, devant les exigences européennes, les politiques nationales sont généralement plus esquissées à Bruxelles que dans les capitales de l'Est. D'ailleurs, la négociation comme telle de ce processus d'intégration européenne est plus un idéal qu'une réalité effective. Hésitant entre les contraintes du FMI et de Bruxelles, les parlements apparaissent encore moins visibles au niveau national.

A l'examen des trois cas, les stratégies choisies correspondent à des logiques bien distinctes (de certaines personnalités politiques, historiques, sociales ou économiques, etc.). En même temps, les évolutions continuent dans la structuration de la place du parlement dans le paysage politique de chaque cas. Ainsi, même si la fin de l'*adolescence* des parlements de l'Europe centrale et orientale approche, leur maturation exige encore du temps afin de mieux se situer à l'intérieur des rapports de pouvoir interinstitutionnels nationaux et européens.

Mais le manque de visibilité institutionnelle du parlement n'est pas une conséquence due uniquement à des systèmes électoraux différents ; des traditions socio-historiques jouent un rôle. Ainsi, on ne peut guère ignorer un trait commun de toute la région : le manque d'expérience politique des membres des premières assemblées. Cela a directement joué sur la généralisation d'une image négative des parlements dans la région. En plus, le rôle des parlements n'est pas encore bien compris par une population qui n'a pas une tradition de culture politique participative. Si à l'Ouest les débats sur le déficit démocratique aboutissent aussi à une revalorisation de certaines valeurs de la démocratie directe, en Europe centrale et orientale le désintéressement complet pour la politique n'offre comme alternative que l'abstentionnisme et le populisme ⁶⁹.

Cette désillusion du public quant à l'activité politique par excellence du parlement traduit aussi une incapacité des élites politiques à répondre aux exigences d'une société en mutation. Les nouvelles élites politiques déçoivent ainsi non seulement leurs électeurs mais leurs collègues. A cela s'ajoute une certaine instabilité parlementaire des partis eux-mêmes. Les surprises électorales existent et du jour au lendemain de nouvelles formations apparaissent tandis que d'autres disparaissent de la scène politique ⁷⁰.

Globalement, le déclin du parlement est accompagné par une plus grande visibilité du gouvernement et/ou du président. Le parlement est transformé en un outil de légitimation en ratifiant davantage les productions législatives du gouvernement que ses propres propositions.

Notes

¹ J. J. WIATR, « L'évolution du parlementarisme polonais depuis 1989 », in J.-M. DE WAELE (éd.), *La Pologne et l'intégration européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003.

² Expression de Ph. NORTON, D. M. OLSON, « Parliaments in adolescence », in D. M. OLSON, Ph. NORTON (éd.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Londres, Portland, Frank Cass, 1996, p. 241.

³ A. AGH, *The Politics of Central Europe*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications, 1998, p. 88.

⁴ Ce n'est pourtant pas uniquement une caractéristique des parlements de ces nouvelles démocraties. Comme l'observe d'ailleurs Jean Blondel pour les démocraties de l'Ouest, les législatures sont rarement puissantes. « Les législatures (ou assemblées ou parlements) offrent peut-être la plus fascinante problématique concernant les structures de gouvernement, car elles sont et continuent d'être à la fois les plus décrites et les plus respectées, celles desquelles on attendait le plus et le plus souvent étant l'institution ayant le moins de succès des gouvernements contemporains ». J. BLONDEL, *Comparative legislatures*, Englewood Cliff, Prentice-Hall, Contemporary Comparative Politics Series, Joseph LaPalombara (éd.), 1973, p. 2-3.

⁵ A. AGH, *op. cit.*, p. 89.

⁶ Voir par exemple : D. ETHIER, « Le paradoxe est-européen : attachement et insatisfaction envers la démocratie », *Transition, ex-revue des pays de l'Est*, 2, 1998, p. 7-28.

⁷ Terminologie de A. AGH, *op. cit.*, p. 90.

⁸ K. VON BEYME, « Principales tendances de l'évolution du rôle des parlements en Europe occidentale », à l'occasion du Symposium *Sur l'Intégration européenne et l'avenir des Parlements en Europe*, Document Parlement européen, PE 35.651, p. 1.

⁹ A. AGH, *op. cit.*, p. 93-94.

¹⁰ J. BLONDEL, *op. cit.*, p. 3.

¹¹ K. VON BEYME, *op. cit.*, p. 6.

¹² Voir A. LIJPHART, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One countries*, New Haven, London, Yale University Press, 1984.

¹³ J. J. LINZ et A. VALENZUELA, *The failure of presidential democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.

¹⁴ A ce sujet, l'idéalisation du modèle primaire est critiqué par Weaver et Rockman qui lui attribuent des carences d'efficacité, une forte rigidité, des gaspillages au niveau du système, une séparation des pouvoirs incohérente, etc. Voir R. K. WEAVER, B. A. ROCKMAN (éd.), *Do Institutions Matter ? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC, Brookings Institution, 1993 ; également K. STRØM, « Parliamentary Government and Legislative Organisation », in H. DORING (éd.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, St. Martin's Press, 1995, p. 51.

¹⁵ Voir Ph. NORTON, D. M. OLSON, « Parliaments in adolescence », *op. cit.*, p. 231-243.

¹⁶ M. LALKOV, « Bulgaria I « dvulikiat Janus na nacionalizma » » (« Bulgarie et Janus à deux visages du nationalisme »), *Lica na vremeto (Figures du temps)*, 1, 1996, Sofia, p. 21.

¹⁷ Le premier coup d'Etat dans l'histoire moderne bulgare date d'avril 1881 quand le prince Alexander Batenberg instaure son régime plénipotentiaire (1881-1883), en abolissant la constitution et l'instauration un nouvel organe – Conseil d'Etat, l'assemblée nationale étant réduite à la seule fonction d'adopter le budget. L'atteinte la plus grave de la vie parlementaire est le coup d'Etat du 19 mai 1934 – les partis politiques sont dissous, l'assemblée nationale est décomposée. Le nouveau régime gouverne par des décrets.

¹⁸ *Bulgarskite darjavni institucii 1879-1986* (Les institutions étatiques bulgares : 1879-1986), Sofia, 1987.

¹⁹ E. KALINOVA, I. BAEVA, *Bulgarskite prehodi, 1944-1999*, p. 53.

²⁰ D. KANEV, « Parliament in Democratic Transition and consolidation : The Bulgarian case », in S. KRAATZ et S. VON STEISDORFF (éd.), *Parliaments and System Change*, Opladen, Leske+Budrich Verl., 2002.

²¹ Nous reprenons la typologie, proposée par G. KARASIMEONOV, « The Legislature in Post-Communist Bulgaria », in D. OLSON, Ph. NORTON, *The New parliaments of Central and Eastern Europe*, Londres, Frank Cass, 1996, p. 41.

²² R. PEEVA, « Kraglata masa » (« La table ronde »), in E. DAJNOV, D. KURANOV (éd.), *Za promenite (Pour les changements)*, Sofia, 2000, p. 65.

²³ Les députés de l'Assemblée constituante ont été élus par un mode de scrutin mixte – 200 par vote proportionnel, 200 par vote majoritaire. Pour les autres élections législatives est introduit le scrutin proportionnel avec un seuil de 4 %.

²⁴ G. KARASIMEONOV, *op. cit.*

²⁵ E. KALINOVA, I. BAEVA, *op. cit.*, p. 161.

²⁶ *Ibid.*, p. 81.

²⁷ J. BLONDEL, S.A. ANDREEV, « Bulgaria », in J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL (éd.), *Cabinets in Eastern Europe*, Palgrave, 2001, p. 136.

²⁸ Après consultation des groupes parlementaires, le président charge le candidat au poste de Premier ministre, désigné par la force parlementaire la plus nombreuse, de constituer le gouvernement. Si dans un délai d'une semaine le gouvernement n'est pas formé, le président charge le candidat Premier ministre de la deuxième force parlementaire, puis de la troisième force. Au cas où un accord de composition du gouvernement n'est pas atteint, le président nomme un gouvernement d'office, dissout le parlement et fixe la date de nouvelles élections parlementaires (article 99).

²⁹ Le président de la République fixe la date des élections parlementaires et municipales ; fixe la date des référendums, fait des déclarations devant l'Assemblée nationale, signe les lois. Dans le domaine législatif, le président peut demander correction au parlement d'une loi déjà votée, l'assemblée nationale ne peut pas refuser la relecture de la loi (article 101, 1). Le parlement adopte une deuxième fois la loi avec une majorité de deux tiers des députés.

³⁰ Les travaux du parlement sont séparés en trois sessions par les vacances de Pâques, les vacances d'été et les vacances de Noël. Voir le site de l'Assemblée nationale www.parliament.bg

³¹ E. DRUMEVA, « Parlamentarniat proces v republica Balgaria » (« Le processus parlementaire en république de Bulgarie »), in D. KANEV (éd.), *Roliata na parlamenta za konsolidirane na novite demociacii v Centralna i Iztochna Evropa (Le rôle du parlement pour la consolidation des nouvelles démocraties)*, Sofia, 1995, p. 22-41.

³² Article 18 de la réglementation de l'organisation et de l'activité de l'Assemblée nationale.

³³ Les données sont issues de l'article de D. KANEV, *op. cit.*

³⁴ G. KARASIMEONOV, *op. cit.*, p. 53.

³⁵ D. KANEV, *op. cit.*

³⁶ Le minimum de vingt députés indispensable pour la constitution d'un groupe parlementaire au début de la 36^e Assemblée nationale a été réduit à dix durant la même législature ; la 37^e Assemblée nationale réduit le minimum à sept députés. La 38^e et la 39^e Assemblée nationale ont établi un minimum de dix députés.

³⁷ N. DAVIES, *Histoire de la Pologne*, Paris, Fayard, 1990, p. 327

³⁸ A. WALICKI, « The three traditions in polish patriotism », in A. POLONSKY, S. GOMULKA (éd.), *Polish paradoxes*, Londres, Routledge, 1990, p. 21

³⁹ D.M OLSON, M. SIMON, « The institutional development of a minimal Parliament : the case of the Polish Sjem », in S. WHITE, D. NELSON (éd.), *Communist Politics : a reader*, New York University Press, 1986, p. 73-97.

⁴⁰ R. HANICOTTE, « Le tripartisme polonais et la coopération politique institutionnelle », *Revue française de science politique*, 3, janvier 1983.

⁴¹ J.J. WIATR, « Poland's three parliaments in the era of transition 1989-1995 », *International Political Science Review*, 18(4), 1997, p. 443-450.

⁴² M. SIMON, « Institutional development of Poland's post-communist Sejm : A comparative analysis », in D. OLSON, Ph. NORTON, *The new parliaments of Central and Eastern Europe*, *op. cit.*, p. 60-81.

⁴³ Ce chiffre comprend les représentants de la minorité allemande de Silésie qui sont, quels que soient les résultats, assurés d'être représentés à la Diète et ceux d'Unia Pracy, petite formation de gauche qui participait à une alliance électorale avec le parti du Premier ministre. Unia pracy forme un groupe parlementaire indépendant.

⁴⁴ S. K. PAVLOWITCH, *A history of Balkans 1804-1945*, Londres & New York, Longman, 1999, p. 45.

⁴⁵ Conformément à l'article VII était formé par des membres du haut clergé (dont le Mythropolite primate était le président du sénat), le président de la cour de cassation, le plus ancien des généraux en activité, plus soixante-quatre membres nommés par le prince en vertu de leur expérience et mérite et l'autre moitié formée par les membres des conseils généraux des districts, un par *judet*.

⁴⁶ M. DOGAN, « Dansul electoral in Romania interbelica », *Revista de Cercetari Sociale*, 2(4), 1995, p. 13.

⁴⁷ E. FOCSANEANU, *Istoria constitutională a României 1859-1991*, Bucarest, Humanitas, 1992, p. 61-62.

⁴⁸ M. DOGAN, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁹ K. HITCHINS, *op. cit.*, p. 1068.

⁵⁰ Les résultats officiels du plébiscite organisé par Charles II afin d'adopter cette constitution furent de 4 283 389 votes pour et 5 413 votes contre : le texte sera donc adopté avec 98 % des votes favorables. Ces chiffres surprennent et des doutes existent quant à leur exactitude. Voir M. DOGAN, *op. cit.*, p. 5.

⁵¹ E. FOCSANEANU, *op. cit.*, p. 130-131.

⁵² La première version de cette loi avait mentionné une vision plus corporatiste du Sénat en prévoyant une représentation spéciale pour les militaires et le clergé (l'introduction du clergé était soutenue particulièrement par le PNTCD).

⁵³ A l'époque, les discussions sur la forme d'Etat opposaient les partisans du républicanisme, notamment le FSN, au pôle des partisans d'une restauration de la constitution de 1923 et donc d'un retour du roi Michel I^{er}, notamment autour du PNTCD. Cette polarisation se superpose partiellement (le PNL ayant une position ambiguë) sur un clivage ex-communistes républicains versus anticommunistes monarchistes.

⁵⁴ Petre Roman profita des travaux de la Convention nationale du FSN, de mars 1991, pour légitimer sa position en tant que président du FSN. En avril 1991, Ion Iliescu sera obligé de créer son propre parti, le Front démocratique du salut national.

⁵⁵ D. M. OLSON, Ph. NORTON, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁶ E. FOCSANEANU, *op. cit.*, p. 156.

⁵⁷ Dès 1989, les débats sur les futures formes institutionnelles de la Roumanie commencèrent avec la question de la structure du Parlement. La tradition d'avant 1945 plaidait en faveur d'un bicaméralisme mais l'Assemblée constituante issue des élections de 1990 était divisée entre les adeptes du monocaméralisme, jugé plus efficace et ceux du bicaméralisme. La plupart des partis issus du FSN étaient les adeptes du monocaméralisme.

⁵⁸ G. SARTORI, *Ingenieria costituzionale comparata*, Bologne, Il Mulino, 4^e éd., 2000, p. 135.

⁵⁹ D. BARBU, *Republica Absenta*, Bucarest, Nemira, 1999, p. 152-153.

⁶⁰ Inspiré de l'article 49, alinéa III de la constitution française de 1958. *Apud* E. FOCSANEANU, *op. cit.*, p. 161.

⁶¹ E. FOCSANEANU, *op. cit.*, p. 161.

⁶² Suite aux élections de 2000, sept partis politiques sont représentés au Parlement de la Roumanie. En 1996, le Parlement était composé de douze groupements partisans et en 1992, de douze partis, auxquels s'ajoute le PDAR au niveau du Sénat. Les premières élections ont envoyé au parlement dix-huit formations partisanses.

⁶³ La technique du gouvernement par ordonnance montre indirectement quelle est la place du parlement dans le processus législatif, surtout au niveau de l'initiative législative. « Sur un total de 217 projets de lois avisés par le Conseil législatif en 1997, 206 avaient comme initiateur le gouvernement Ciorbea, et ce qui est plus intéressant, il y avait encore 198 projets d'ordonnance du gouvernement ou des projets d'ordonnances d'urgence et 395 projets de décisions du gouvernement » (R. GRECU, « Dominanta Cabinetului in sistemul politic românesc », *Sfera Politicii*, VIII(86), 2000). http://www.sfera.50megs.com/cgi-bin/framed/2329/_private/Archiva/sfera86/art1.html.

⁶⁴ De nos jours, dans les rapports avec A. Nastase, I. Iliescu semble plus effacé mais selon nous cela s'explique davantage par un positionnement inédit du président de la République. Comme il n'a plus le droit de se présenter aux prochaines élections, il concède des parcelles de son autorité non seulement à A. Nastase comme Premier ministre mais surtout à A. Nastase comme prochain candidat du PSD aux élections de 2004.

⁶⁵ Voir M. COTTA, « Parlamento », in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (éd.), *Dizionario di Politica*, Milan, TEA, 1990, p. 756.

⁶⁶ Selon un sondage Gallup effectué entre le 22 février et le 4 mars 2002 (par des interviews face à face, dans un échantillon représentatif de 1 200 personnes adultes, avec une marge d'erreur de 3 %), à la question : « Croyez-vous que le président du pays devrait être élu par le vote direct des citoyens, comme c'était le cas jusqu'à présent ou par les membres du Parlement ? », 91 % des interviewés se déclarent favorables à un vote direct par les citoyens. 51 % des interviewés déclarent par ailleurs que le Premier ministre aussi devrait être élu par le vote direct des citoyens. Source : www.gallup.ro. Le régime actuel de la Roumanie continue d'une manière indirecte une pratique du pouvoir paternaliste qui se reflète dans l'articulation institutionnelle la constitution actuelle mais aussi dans les *habitudes* de l'électorat. Voir Cl. KARNOUOH, « Esquisse d'une histoire sociale, politique et culturelle de la Roumanie moderne », *Transitions, ex-revue des pays de l'Est*, XXXVI(1-2), 1995, p. 5-42.

⁶⁷ D. M. OLSON, « The paradoxes of Institutional Development. The New Democratic Parliaments of Central Europe », *International Political Science Review*, 18(4), octobre 1997, p. 401.

⁶⁸ A. AGH, « Parliaments as Policy-making Bodies in Central Europe: the Case of Hungary », *International Political Science Review*, 18(4), 1997, p. 417.

⁶⁹ A en juger par les résultats des dernières élections du 21 avril 2002 en France, les choix ne sont pas si nets à l'Ouest non plus.

⁷⁰ Les cas du PNTCD et de l'AWS sont très éloquentes à ce sujet, étant dans la législature antérieure à leur défaite électorale les principaux partis de gouvernement.

Le parlementarisme à la française : une Assemblée nationale sous contraintes ?

Isabelle BOURBAO-GUIZIOU

L'Assemblée nationale n'attire que peu de regards politologiques ¹, si ce n'est éventuellement par rapport à la sociologie de la profession parlementaire ². Cette institution demeure le champ de prédilection des études juridiques. L'affaire est entendue : le déclin est considéré comme une donnée objective, le questionnement ne porte pas tant sur l'origine et les causes de l'abaissement des chambres, que sur la qualification de la crise en cours et les suites à y donner. Ceci s'inscrit en effet dans un phénomène plus général, l'inéluctable déclin des parlements, « droit commun des régimes parlementaires contemporains » ³. S'y ajouteraient les conséquences néfastes résultant de la pratique liée à leur environnement politique. Néanmoins, une seule raison d'ordre conjoncturel ne suffirait pas à expliquer la dévalorisation du rôle et des fonctions parlementaires. Il conviendrait par ailleurs de chercher les facteurs structurels révélateurs, dès son établissement, du « dévoiement » de la V^e République.

L'histoire constitutionnelle française oscille constamment entre le parlementarisme par excès et le parlementarisme par défaut : la V^e République se démarque nettement, *via* notamment le phénomène majoritaire, associé aux dispositions constitutionnelles et à une organisation rationalisée du Parlement qui accentuent la mise sous tutelle de l'Assemblée nationale. Dès 1958 et la mise en place du parlementarisme rationalisé, les analyses se succèdent mettant en exergue un Parlement vassalisé et obéissant à un exécutif surpuissant. La révision constitutionnelle de 1962 et le fait majoritaire tendent encore à renforcer le sentiment d'un pouvoir législatif amoindri, presque devenu inutile, comme l'atteste cette interrogation devenue aujourd'hui familière : à quoi sert le Parlement ? ⁴ Celui-ci ne serait plus à même de remplir les trois grandes fonctions dévolues à l'institution parlementaire ⁵ : législation, contrôle, information. La mainmise gouvernementale sur le processus législatif ⁶

transforme considérablement la capacité d'action des parlementaires et détermine les rapports institutionnels gouvernement-Parlement sous la V^e. Il est nécessaire de distinguer les règles « objectives » afférentes à l'économie de notre régime politique d'un ensemble de représentations collectives, parfois infondées ou alarmistes, qui mettent en accusation le rôle tenu par l'Assemblée nationale et le Sénat. La naissance même du régime parlementaire en France s'accompagne de l'émergence de courants protestataires et de critiques protéiformes ⁷. Il est légitimement possible de s'interroger sur la réalité d'un tel déclin car nous sommes passés d'une critique radicale du parlement surpuissant qui paralysait le gouvernement et privait de sa souveraineté le peuple « souverain captif » à la critique inverse ; les deux situations pouvant être considérées comme des déviances institutionnelles par rapport à un équilibre harmonieux prescrit par la démocratie parlementaire. Le thème de la dévalorisation parlementaire ⁸ renvoie par ailleurs à des modèles de référence contestables : au mieux, celui du parlement traditionnel qui décide souverainement de lois dont il prend l'initiative et contrôle effectivement le gouvernement. Au pire, celui des Parlements des III^e et IV^e Républiques qui symbolisent encore aujourd'hui l'échec du parlementarisme absolu ⁹. Cela revient « à confondre l'agitation avec l'influence, la capacité de renverser les gouvernements avec celle d'infléchir le cours des choses » ¹⁰. Les analyses sur le sujet participent de l'idée de crise de la représentation et de la démocratie et s'en nourrissent.

En outre, l'absence de crise objective (censure et/ou dissolution), permettant ainsi l'existence et la survie de gouvernements minoritaires artificiels en porte-à-faux avec le corps législatif ¹¹, conduirait au développement insidieux d'une lente décadence de la représentation nationale, sous-tendant une crise subjective. Celle-ci serait due notamment à l'effacement progressif de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, pourtant mécanisme central de l'équilibre des pouvoirs en régime parlementaire, au profit de sa responsabilité devant le président de la République. Par conséquent, des dispositions au demeurant judicieuses, comme celle de la question de confiance renouvelée, inspirées des effets pervers connus sous la IV^e République, ont retrouvé un caractère d'utilisation pathologique : cela équivaut à un mode banalisé de gestion d'un gouvernement minoritaire qui découle de la volonté présidentielle d'éviter le dilemme primordial du régime parlementaire : mettre sur pied une coalition capable de soutenir un gouvernement ou retourner devant les électeurs. Il est dès lors impossible d'évoquer une revalorisation de l'activité et du rôle parlementaire sans penser à la pesanteur des pratiques et au poids des habitudes et des représentations collectives. Si la revalorisation passe pour certains par des modifications constitutionnelles, elle ne pourra prétendre à l'effectivité que sous bénéfice d'un véritable changement des mentalités.

Aux évolutions institutionnelles ¹² se juxtaposent des évolutions socio-économiques qui fournissent les beaux jours des argumentaires « procrise » : les rôles tenus pêle-mêle par l'administration, les groupes de pression économique et financier, le poids accru d'instances de représentation différenciées (syndicats, nouveaux mouvements sociaux), et les médias qui contrebalanceraient la conception classique d'un parlement « interlocuteur/auditeur privilégié ».

C'est peut-être au prix d'un renversement de perspectives qu'il faudrait reconsidérer le rôle et la place de l'Assemblée nationale en France. Armel Le Divellec démontre qu'il est urgent de juger le parlementarisme français à l'aune de la « norme » en vigueur d'un point de vue à la fois historique et géographique¹³. Ainsi ce que l'on pourrait prendre pour des dysfonctionnements de principe correspondant en réalité à un fonctionnement normal de l'institution parlementaire. L'exemple de la primauté gouvernementale sur le corps législatif est ici significative : il ne s'agirait pas seulement d'un effet pervers du caractère majoritaire du parlementarisme, mais d'un de ses aboutissements logiques. Néanmoins, la question d'une éventuelle re-parlementarisation de la V^e République prend son sens lorsque l'on observe tout d'abord les facteurs à l'origine de la rigidité de ce régime en termes d'ordre juridique hiérarchisé et de ses excès, puis les tentatives successives de re-légitimation du travail parlementaire effectué par les membres de l'Assemblée nationale.

1. La vie publique française sous la V^e République recèle des éléments politiques et institutionnels qui contribuent *de facto* à la « mise sous dépendance » de l'Assemblée nationale.

Cela se joue à plusieurs niveaux : tout d'abord dans la production et la délibération de la loi, puis dans les rapports de force entre les acteurs politiques – principalement entre les groupes parlementaires appartenant à des familles politiques distinctes, entre le gouvernement et ces groupes. En effet, les pratiques législatives varient d'une famille politique à l'autre. Cet exercice différencié du mandat parlementaire dépend de la situation politique à un moment déterminé¹⁴.

Le caractère universel de la loi a tendance à régresser face à la prolifération de textes juridiques, la loi nationale étant de plus en plus concurrencée dans la production du droit, en particulier par les règlements de l'exécutif, les actes des autorités locales et une législation européenne directement applicable dans les Etats membres. Dès 1958, la constitution délimitait les matières appartenant au domaine de la loi et le Parlement en était donc réduit à adopter des dispositions relevant du domaine lui étant assigné. C'était alors perçu comme une révolution juridique puisque, tant sous la III^e que sous la IV^e République, l'idée avait été pleinement intériorisée que le Parlement semblait jouir d'une sorte de souveraineté qu'aucune norme supérieure ne pouvait limiter. L'article 34 de la constitution fournit ainsi l'interprétation – restrictive – du domaine de la loi et est complété par l'article 37 consacrant un pouvoir réglementaire autonome. La déclaration de principe présente au début de l'article 34 (le Parlement vote la loi) se trouve en butte à la fois à l'article 38 qui autorise le gouvernement à légiférer par ordonnances et aux articles 3 et 11, prenant acte que la loi peut également émaner directement du peuple, *via* le référendum. De plus, cette fonction fondamentale détenue par l'Assemblée nationale semble perdre de son efficacité et de sa crédibilité face à l'inflation législative¹⁵, qui trouverait son origine dans un biais textuel de la procédure parlementaire française. Celui-ci, construit tout au long du XX^e siècle, serait causé par la limitation du temps de parole des députés, par l'interdiction des résolutions et interpellations, mais aussi par la contrainte exercée sur le temps de travail du Parlement. La bataille parlementaire contre le temps¹⁶ peut fonctionner à contre-emploi en engendrant des lois certes moins nombreuses, mais aussi moins concises. Même si le nombre de lois promulguées depuis 1968 tend à décroître, deux

explications de cette inflation sont aujourd'hui avancées : d'une part, une excessive porosité du domaine de la loi, d'autre part une dégradation du style du législateur. Par ailleurs, cette surabondance législative s'exprime plus en volume qu'en nombre : elle résiderait moins dans une frénésie de demande sociale de lois que dans les procédures de rédaction et d'adoption. Les effets d'exercice du droit d'amendement sont ici notables : en effet, leur multiplication découle d'un élargissement de la gamme des fonctions de ce droit. Il n'est plus seulement utilisé comme un outil de perfectionnement de la loi, mais aussi comme un mécanisme de substitution des questions orales et des propositions de résolutions ¹⁷. Le juge constitutionnel ¹⁸ vérifie uniquement que l'amendement n'est pas dépourvu de lien avec le texte en discussion, ce qui porte parfois à confusion et au mélange des genres puisque rien n'interdit par exemple de rédiger par amendement des textes déclaratoires ou des dispositions de valeur réglementaire.

Le rôle joué par le Conseil constitutionnel dans le processus d'abaissement des assemblées est désormais bien connu. D'une part, il a modifié le domaine de compétence du Parlement en matière normative sans pour autant altérer la prédominance de l'exécutif. D'autre part, il a fortement contribué à une constitutionnalisation de l'activité normative des pouvoirs publics et à une juridicisation de la vie politique. Dans un premier temps, le Conseil a permis l'extension progressive des matières législatives, notamment en estimant qu'une matière relève de la loi chaque fois que la constitution, une disposition de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou du préambule de 1946 fait référence à la nécessité d'une intervention du législateur. Ensuite, un changement considérable s'est produit en 1982 lorsque le Conseil, par sa décision du 30 juillet, a fait valoir qu'une disposition législative intervenant dans le domaine réglementaire n'était pas forcément inconstitutionnelle si le gouvernement, en ne cherchant pas à s'y opposer lors de la discussion parlementaire, a tacitement consenti à partager provisoirement son domaine de compétence avec le Parlement. On retrouve alors une conception plus « illimitée » de la loi. Une série de décisions du Conseil constitutionnel a également durci les conditions d'emploi de la procédure des ordonnances par le gouvernement, notamment par l'utilisation des « réserves d'interprétation », et favorisé le contrôle en aval des ordonnances par le Conseil d'Etat. Néanmoins, les conséquences de cette politique jurisprudentielle ne profitent pas autant qu'il semblerait au Parlement ¹⁹. Tout au plus, le circuit législatif a été complexifié, mais le gouvernement en conserve l'initiative et la maîtrise. De surcroît, les assemblées ne sont plus maîtresses du contrôle de leur règlement (article 61-1 de la constitution). Or, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a imposé aux règlements des assemblées une interprétation du dispositif constitutionnel en systématisant la rigueur. En partant du principe que tout ce qui n'est pas explicitement permis par la constitution est contraire à celle-ci, elle protège strictement les prérogatives du gouvernement : ce qui affecte la capacité d'initiative et d'expression des députés de la majorité, bien plus que de l'opposition. Ainsi la résolution ²⁰ ne saurait faire office de proposition de loi, et surtout pas de moyen détourné de mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Les extensions jurisprudentielles ont été accompagnées d'un processus inverse : à partir de sa décision 71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association ²¹, le Conseil a étendu le contrôle de conformité

de l'article 61.2 de la constitution au contenu des normes édictées par le législateur, dans des conditions qui achèvent de bouleverser le système de 1958 – le législateur n'étant plus souverain dans les limites de son domaine. La révision de l'article 61.2 par la loi constitutionnelle 74-904 du 29 octobre 1974, permettant à soixante députés ou sénateurs de saisir le Conseil de la conformité d'une loi avant sa promulgation, a entraîné un développement spectaculaire de ce contrôle. C'est une opportunité pour l'opposition de se faire entendre et d'entrer dans le jeu parlementaire par l'extérieur. De 1974 à 1993, 95 % des saisines sont de leur fait. Les alternances de 1981, 1986 et 1993 ont révélé le dynamisme du processus amenant la droite et la gauche à amplifier par leurs saisines les contraintes qu'elles allaient subir à leur retour au pouvoir.

Outre des contraintes normatives, la fonction de représentation que doit assumer le député et son travail parlementaire sont quadrillés par les procédures de parlementarisme rationalisé, véritable instrument de maîtrise de la procédure législative par le gouvernement.

Le gouvernement dispose de mécanismes spécifiques : en premier lieu, l'irrecevabilité législative (article 41) qui peut être opposée à une proposition de loi ou à un amendement. Du reste, le recours répété à l'article 49.3 de la constitution de 1958 est devenu un symptôme de la législation « à marche forcée » puisque le gouvernement somme alors l'Assemblée d'accepter le texte en discussion ou de le renverser. Lorsque le Premier ministre engage la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte, celui-ci est considéré comme adopté à moins qu'une motion de censure ne soit déposée et votée dans les conditions de l'alinéa 2 de l'article 49. Initialement, cet article était destiné à répondre à une situation de type IV^e République, caractérisée par des majorités incertaines. Il donnait la priorité à la logique politique sur la procédure législative puisque les abstentionnistes étaient considérés comme des soutiens virtuels au gouvernement. Cela renverse alors la charge de la preuve, ne pesant plus sur le gouvernement, mais sur l'opposition : « ce n'est plus à lui de démontrer qu'il a toujours une majorité, c'est à ses adversaires de faire la preuve qu'il l'a perdue »²². Il est possible de distinguer trois usages de ce 49.3, utilisé à 85 reprises sous la V^e et toujours avec succès pour le gouvernement. Tout d'abord, un emploi du 49.3 dirigé contre l'opposition : à partir de la 7^e législature (1981-1986), l'opposition va inaugurer une stratégie d'obstruction systématique²³. Sur ce modèle, en dépit d'une majorité parlementaire écrasante, le gouvernement Raffarin a engagé le 12 février 2003 sa responsabilité devant l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi réformant les scrutins régionaux et européens. Il s'agissait de faire passer un projet sans débat et en bloc, et ainsi de gagner du temps face aux quelque 12 500 amendements déposés par l'opposition. L'article 49-3 n'avait plus été utilisé depuis juin 1996. Le Premier ministre de l'époque, Alain Juppé, avait fait appel à cette disposition constitutionnelle lors de la réforme du statut de France Telecom à laquelle s'opposaient les députés socialistes. C'est une procédure expéditive qui accrédite l'impuissance de l'Assemblée puisqu'elle permet de couper court à toute tentative d'obstruction parlementaire, et de la sorte à l'expression de l'opposition déjà fortement placée sous contraintes.

Par ailleurs, l'article 49.3 peut être un instrument permettant de cristalliser le fait majoritaire, utilisation qui prévaut pendant les six premières législatures. Il peut s'agir,

d'une part, pour le gouvernement de faire passer un texte auquel il tient absolument mais qui ne convient pas à une partie de sa majorité comme ce fut le cas en 1961 pour le gouvernement Debré qui voulait mettre en place « la force de frappe ». On peut également rapprocher de cet exemple celui de Pierre Mauroy qui en 1982 dut recourir à cette procédure pour faire passer la loi amnistiant les généraux fêlons. D'autre part, le gouvernement peut également devoir faire face à une majorité qui se délite comme ce fut le cas en 1979 pour le gouvernement Barre. La démission de Jacques Chirac de ses fonctions de Premier ministre, le 25 août 1976 allait entraîner une situation inédite : celle d'une majorité parlementaire fracturée. Le nouveau gouvernement conduit par Raymond Barre devra affronter une véritable guérilla parlementaire, le groupe RPR ne le soutenant plus sur un certain nombre de textes. En particulier, le budget 1980 qui fut rejeté dans un premier temps. D'autres textes subirent le même sort. Pour sortir de cette situation le Premier ministre eut recours assez systématiquement à l'article 49.3, au point que l'on parla d'utilisation en « cascade ».

Enfin, un dernier type d'utilisation du 49.3 correspond à la finalité première de cette procédure : permettre à un gouvernement « minoritaire », c'est-à-dire ne disposant pas de la majorité absolue de gouverner en évitant la jonction des oppositions. Pendant la 9^e législature, les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy ne disposaient que d'une majorité relative, qui plus est, l'opposition était divisée en deux groupes, la droite constituée du RPR et de l'UDF et les communistes. Pour faire adopter ses projets de loi, le gouvernement avait besoin de la majorité des suffrages exprimés, c'est pourquoi il inaugura l'emploi d'un processus double susceptible de le conforter dans ses positions : convaincre certains députés de l'opposition de voter pour le texte ou en cas d'échec persuader d'autres parlementaires de s'abstenir. Mais cette tactique ne fonctionnait pas systématiquement, il fallait alors recourir à l'article 49.3. C'est ce que fit Michel Rocard. Les communistes avaient annoncé qu'ils ne voteraient pas de motion de censure avec la droite. Celle-ci ne pouvait donc pas atteindre les 289 voix nécessaires à son adoption. Le gouvernement était assuré de passer grâce à l'article 49.3. C'est pourquoi Michel Rocard utilisera cet article à 23 reprises sur 13 textes. Il est à ce jour le Premier ministre qui a le plus recouru à cette procédure avec succès. Durant cette 9^e législature, l'article 49.3 sera utilisé 38 fois, soit un peu moins que pendant toutes les législatures précédentes (43 fois). Edith Cresson reprendra la même tactique ainsi que Pierre Bérégovoy.

Cet article est sujet à controverse, d'autant plus s'il est appliqué en combinaison avec le dernier alinéa de l'article 45²⁴. Le paradoxe est que ce texte, particulièrement important pour justifier que le gouvernement mette en cause sa responsabilité, n'a été formellement approuvé par personne. C'est une technique généralement employée par des gouvernements de gauche, contrés par le Sénat. Les députés sont également entravés dans leur activité législative par les articles 44.2, 44.3 et 45.3²⁵. Sauf pour les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale, tout texte est susceptible d'être examiné en premier lieu au Sénat. Cela dépend de facteurs politiques (y a-t-il concordance entre les majorités présidentielle et sénatoriale ?), stratégiques (le calendrier parlementaire est-il saturé ? Comme par exemple en période de vote des lois de finance, le Sénat récupère des textes), coutumiers (tradition de transmettre en priorité à la Chambre haute les textes se rapportant aux collectivités locales, projets de

	<i>Nombre de recours à l'article 49.3</i>	<i>Nombre de textes « adoptés »</i>
1 ^{re} législature (1959-1962)	7	3
Michel DEBRÉ	4	2
Georges POMPIDOU	3	1
2 ^e législature (1962-1967)	0	0
3 ^e législature (1967-1968)	3	1
Georges POMPIDOU	3	1
4 ^e législature (1968-1973)	0	0
5 ^e législature (1973-1978)	2	2
Raymond BARRE	2	2
6 ^e législature (1978-1981)	12	5
Raymond BARRE	12	5
7 ^e législature (1981-1986)	11	6
Pierre MAUROY	7	5
Laurent FABUS	4	2
8 ^e législature (1986-1988)	8	8
Jacques CHIRAC	8	8
9 ^e législature (1988-1993)	38	21
Michel ROCARD	27	13
Edith CRESSON	8	5
Pierre BÉRÉGOVOY	3	3
10 ^e législature (1993-1997)	3	3
Edouard BALLADUR	1	1
Alain JUPPÉ	2	2
11 ^e législature (1997-2002)	0	0
12 ^e législature (2002- ...)	1	1
Jean-Pierre RAFFARIN	1	1

loi portant approbation ou ratification d'engagements internationaux). Dès 1998, puis en 2000 ²⁶, le Conseil revient sur sa jurisprudence afin de revoir l'économie de l'article 45, en interdisant l'apparition d'amendements totalement nouveaux après réunion de la CMP et en s'assurant que seuls les amendements susceptibles d'être adoptés après réunion de la CMP doivent être en relation directe avec une disposition « restant en discussion ». Le bicamérisme initialement prévu en 1958 diverge largement des dispositions constitutionnelles en ce qu'il réserve à l'Assemblée nationale le pouvoir de statuer définitivement en cas d'échec dans la concertation. Il est cependant strictement contrôlé par l'instance gouvernementale qui détient seule la prérogative de recourir tant au « dernier mot » des députés qu'à la conciliation. Outre la possibilité pour le gouvernement de mettre fin à la navette entre les deux assemblées grâce à la déclaration de l'urgence (article 45.2), il maîtrise encore la procédure législative en convoquant – ou non – une commission mixte paritaire. C'est un moyen efficace d'« enterrer » des propositions de loi. De plus, le gouvernement est souvent critiqué pour l'usage abusif qu'il fait de son pouvoir d'amender le texte arrêté en CMP. Le

Conseil constitutionnel fit triompher, au détriment de la théorie de l'entonnoir, une conception uniforme du droit d'amendement qui voulait que celui-ci s'exerce dans les mêmes conditions à tous les niveaux de la procédure, y compris après réunion de la CMP ²⁷. Cela profitait au gouvernement puisque, à ce stade de la procédure, seuls les amendements qu'il dépose ou qu'il accepte, sont discutés.

Afin d'illustrer la prééminence du pouvoir exécutif, le constat le plus simple et invariable concerne le rapport entre les propositions de loi et les projets de loi parmi les textes que le Parlement a adoptés : à titre d'exemple, pour la 11^e législature ²⁸, 784 projets étaient pris en compte contre 5 103 propositions ; au final, 351 lois promulguées proviennent du gouvernement contre 81 du parlement, soit la proportion classique du 80/20, et ce, malgré les observations assez optimistes ²⁹ pour la période allant du 12 juin 1997 à septembre 2000 qui pointaient une fonction législative mieux respectée, notamment en raison d'un accueil plus ouvert réservé par le gouvernement Jospin aux initiatives parlementaires et une fonction de contrôle exercée de façon diligente ; ceci n'est pas représentatif d'une tendance plus générale selon laquelle il existerait des divergences dans le contrôle exercé par l'équipe gouvernementale sur les parlementaires selon leur affiliation politique. Les gouvernements de gauche tendraient à utiliser de façon plus soutenue des procédures contraignantes au sein de l'Assemblée ³⁰. Il s'agit en effet de ne pas céder à la crédulité car, même si le gouvernement prend soin de préparer les textes en amont, ce qui semblait alors indispensable pour le parti socialiste, eu égard à la configuration politique particulière (la majorité plurielle) et d'associer plus tôt le corps législatif à l'élaboration de la loi de finances notamment, il en maîtrise les principales orientations et l'incertitude règne toujours quant à la véritable origine parlementaire des propositions.

La majorité est « gouvernée » ³¹. Sa fonction essentielle est de soutenir l'action du gouvernement, mais les conditions constitutionnelles et politiques dans lesquelles elle joue ce rôle sont problématiques.

En effet la solidarité caractéristique du régime parlementaire entre législatif et exécutif n'est pas respectée. La France connaît une situation spécifique puisque le renforcement de l'exécutif ³² profite essentiellement au président, élu au suffrage universel direct depuis 1962 – donc investi d'une forte légitimité populaire, phénomène accru par la tendance générale à la personnalisation du pouvoir. Le renforcement du pouvoir du chef réel de l'exécutif modifie les mécanismes traditionnels de la responsabilité politique et pose la question de son contrôle. De fait, la mise en jeu effective de la responsabilité gouvernementale par les chambres constitue une circonstance plutôt exceptionnelle dans le fonctionnement des institutions et une cause marginale d'instabilité ministérielle. Circonstance courante en France sous la V^e République, elle n'a abouti qu'une seule fois en 1962, alors même que la motion de censure adoptée visait davantage le président que le gouvernement. La responsabilité politique mise en jeu devant le corps électoral, et non devant les chambres, va à l'encontre de l'idée traditionnellement répandue selon laquelle il aurait existé un âge d'or – et ce de manière paradoxale en raison du dualisme en vigueur à l'époque – de la suprématie parlementaire.

Le gouvernement est l'émanation, non de la majorité parlementaire, mais du chef de l'Etat devant qui s'exerce la seule responsabilité effective. La majorité

présidentielle ³³ a par conséquent des effets politiques fortement structurants : « En paraphrasant Kantorowicz, on pourrait dire que la majorité a deux corps : son corps naturel, organique, est constitué par les groupes parlementaires qui soutiennent le gouvernement à l'Assemblée, tandis que son corps idéal, formé par la majorité de citoyens qui a voté pour le président au second tour, est censé durer pendant les sept années de son mandat » ³⁴. De même, le droit de dissolution est un des garants de l'équilibre du régime puisqu'il vient en contrepartie de la responsabilité ministérielle. Toutefois, il est aux mains du président et vient de fait conforter le système majoritaire. Depuis 1962, il n'a jamais été utilisé ³⁵ pour sortir d'une crise parlementaire à proprement parler, mais pour provoquer la naissance d'une majorité plus conforme aux souhaits présidentiels. L'Assemblée nationale est le cheval de Troie du gouvernement afin de tester ou faire passer des textes impopulaires. Elle est contrôlée de l'extérieur et se présente désormais comme une entité durable et cohérente. Si elle repose toujours sur une coalition, celle-ci est déterminée de multiples façons *ex ante*, au lieu de l'être *a posteriori* par les négociations des états-majors. L'apparition de l'idée d'une majorité préconstituée en dehors du Parlement, dont l'expression parlementaire recoupe alors des clivages sociopolitiques préexistants, constitue ainsi un tournant dans l'histoire de la démocratie représentative ; tournant « conceptuel », selon B. Manin ³⁶, qui implique une nouvelle conception du lien représentatif et du rôle du Parlement. « Il devient le lieu où se mesurent et s'objectivent des rapports de force extraparlimentaires à la fois sociaux et politiques. Il n'est plus le lieu de la formation du consensus par la délibération ; il devient le lieu de l'expression d'une dichotomie partisane entre majorité et opposition » ³⁷. Ce serait par conséquent un espace particulier d'enregistrement des stratégies partisanes et d'expression d'une discipline de vote.

Les groupes parlementaires ³⁸ sont devenus les pièces maîtresses du travail législatif sous la V^e République afin de coordonner la mise en œuvre des politiques souhaitées par le gouvernement et la gestion au quotidien de coalitions parfois fragiles. La progressive dépossession législative du député va de pair avec un désinvestissement du député dans l'enceinte parlementaire, et ce malgré les lois successives du 30 décembre 1985 et du 5 avril 2000 ³⁹ portant sur le cumul des mandats. En effet, le comportement des acteurs est une variable essentielle afin de comprendre la mise sous dépendance de l'Assemblée nationale. L'image de la fonction parlementaire s'est dégradée à deux niveaux : d'une part, par les contraintes objectives pesant sur elle, d'autre part, par les perceptions qu'ont les députés de leur activité. L'absentéisme au sein des arènes parlementaires, et en particulier celle de l'Assemblée nationale, ne cesse d'être mis en exergue, comme révélateur de la crise ⁴⁰ que traverserait le parlementarisme contemporain. Vis-à-vis des citoyens, les comportements individuels au sein de l'institution parlementaire peuvent donc donner lieu à critiques, dans la perspective d'une crise de la représentation politique. Le non-respect du vote personnel est également très critiqué ⁴¹ et se perpétue malgré les réglementations successives, telle que celle qui, depuis 1994, indique qu'un parlementaire ne peut déléguer son vote qu'à un seul délégué.

De ce point de vue, la corrélation entre la détention de mandats locaux, l'exercice de responsabilités partisanes et la place occupée au sein du groupe parlementaire, voire

de l'Assemblée est déterminante. Un enracinement local fort qui éloigne souvent l'élu de l'Assemblée peut par exemple conduire à un renforcement du pouvoir du groupe par des phénomènes de délégation au profit de ses dirigeants et porte-parole. De même, la volonté d'occuper de hautes responsabilités (ou la promesse d'en occuper) peut conduire un opposant à suivre la ligne du parti et donc à l'allégeance⁴². A l'inverse, un élu disposant de réseaux partisans bien implantés joue plus facilement de la contestation sans être trop inquiet, pour finalement monnayer son vote. Les rapports au parti sont en mesure d'accentuer la discipline et de contrecarrer l'action émancipatrice de l'influence notabiliaire. En plus d'être une structure d'organisation parlementaire, une structure de concertation et d'encadrement politique, le groupe politique possède une dynamique propre avec, par exemple, des jeux de stratégies individuelles. Dispensateur de biens politiques matériels/symboliques⁴³, il met en concurrence des membres aux intérêts distincts, qui cherchent à mobiliser et à maximiser des avantages ou des soutiens de tous ordres. Ils peuvent y faire valoir leurs qualités individuelles auprès de leurs pairs (aptitude à prendre la parole en public, capacité à s'intégrer dans une équipe de travail, disposition à jouer les intermédiaires auprès d'organisations associatives ou syndicales...). Le député peut trouver, dans son groupe (*via* les commissions), la possibilité de valoriser ses compétences techniques et sa connaissance des dossiers, susceptibles de favoriser une carrière gouvernementale. Les élus peuvent également y faire valoir leur loyauté envers le parti en jouant le jeu de la discipline et en rendant un certain nombre de services (participation aux travaux du groupe parlementaire, notamment aux réunions de groupe en milieu de semaine, inscription dans les divers ateliers de réflexion organisés par les chargés de mission) ; ce qui leur permet de conserver ou d'accroître leurs chances d'être à nouveau investis pour les élections suivantes, voire pour certains d'entre eux de s'élever parallèlement dans la hiérarchie du parti.

Par ailleurs, les élus ont tendance à se résigner et à accepter leur position de faiblesse au sein du dispositif législatif français, en délaissant leur rôle de représentation nationale au profit de celui d'intermédiation entre leurs électeurs, des groupes d'intérêt, socioprofessionnels et les pouvoirs publics. La dévalorisation du travail parlementaire passe aussi par la méconnaissance des députés de leurs droits et obligations constitutionnelles⁴⁴. Malgré l'indemnité dont ils jouissent, ils se montrent très préoccupés par l'établissement d'un véritable statut de l'élu. Il semble que, dans leur grande majorité, l'Assemblée ne soit pas forcément un lieu d'approfondissement de connaissances, voire d'apprentissage de nouvelles compétences « techniques »⁴⁵. Si apprentissage il y a, ce serait plus celui d'un savoir-vivre politique que d'un savoir-faire proprement dit. Il est ainsi possible de distinguer les « professionnels » de l'Assemblée – quelques rares députés connaissant parfaitement les rouages parlementaires, consacrant beaucoup de temps à leur travail législatif. Ils ont pour trait commun un haut niveau d'études et des spécialisations techniques, aussi sont-ils sollicités très régulièrement par le groupe pour des textes considérés comme ardues et/ou polémiques – et les « figurants », disposant de peu d'occasions de faire leurs preuves. Le choix des rapporteurs et orateurs témoigne de cet état de fait.

Les groupes parlementaires sont aussi placés sous tutelle car il existe une étroite coordination entre ces groupes et les organes directeurs des partis, ce qui donne un

système très rigide dans le cas de l'Assemblée nationale. La contrainte partisane y est plus ou moins forte selon le niveau de gouvernement. Si l'on suit l'étude de Converse et Pierce ⁴⁶, la contrainte partisane était même la principale variable explicative du vote des lois au début des années 1980. Les nouvelles dispositions contenues dans l'article 48.3 de la constitution permettent davantage la coordination implicite entre cabinets ministériels et groupes parlementaires, contribuant ainsi à la vassalisation parlementaire. Au sein d'une coalition parlementaire, un autre élément déterminant intervient : la capacité d'intégrer les courants éventuels et d'apaiser les conflits, destructeurs de cohérence stratégique. D'autant plus que l'influence de la majorité est proportionnelle au nombre de ses élus : or plus elle domine l'Assemblée nationale, moins il serait facile au gouvernement de lui imposer une discipline que ne justifie pas la menace de l'opposition. A cet égard, le groupe UMP issu des urnes de 2002 risque de faire figure de cas d'école : non seulement il représente à lui seul la majorité absolue, mais les rapports de pouvoir entre ses membres sont singulièrement compliqués par des origines politiques multiples, constitutives de cultures partisans différenciées. Au delà, la configuration politique propre à l'Assemblée n'est pas indépendante de l'organisation des autres élections infranationales et supranationales. La contrainte majoritaire est alors concurrencée par des consultations aux logiques spécifiques, organisant dans l'ensemble un calendrier très incertain et dessinant un « accordéon électoral » ⁴⁷. A cela se superpose une crise plus profonde des partis politiques soumis à des processus multiples et contradictoires – fragmentation, notabilisation, instabilité, localisation. L'érosion des effectifs, le vide doctrinal et les incertitudes stratégiques sont quelques problématiques qui les affectent. Le jeu des coalitions partisans influe en cas de majorité instable au sein des chambres. En cas de majorité relative, c'est peut-être surtout une crise interne à l'organisation politique en question avant d'être une défaillance institutionnelle du parlement.

2. Face aux règles et précédents qui président au fonctionnement de la vie politique et parlementaire sous la V^e République, des éléments pourraient jouer en faveur d'une réhabilitation de l'Assemblée nationale : espoirs déçus pour les uns, perspectives d'avenir pour les autres.

La configuration inédite induite par la cohabitation aurait pu accentuer le rôle des députés. Mais il n'en fut rien car les logiques constitutionnelles et politiques ont rapidement retrouvé leur cheminement « naturel ». Ce constat se traduit principalement à travers deux propriétés du régime parlementaire : le bicaméralisme et le statut et rôle conféré à l'opposition.

En premier lieu, ce sont moins les rapports exécutif/législatif/majorité qui ont changé, que les relations entretenues entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Lors des cohabitations de 1986 et 1993, le Sénat a bénéficié d'un avantage comparatif dans la mise au point finale des textes ⁴⁸, les réunions de Commission mixte paritaire lui profitant. Sous la première cohabitation, il n'est jamais fait usage du dernier mot. Jacques Chirac récompense ainsi la fidélité politique du Sénat pendant la période 1981-1986 en lui confiant un rôle législatif égal à celui de l'Assemblée nationale. Quant à la seconde cohabitation, un seul vote s'opère en dernière instance à l'Assemblée. De même, en 1995-1997, le gouvernement Juppé se trouve lui aussi dans l'impossibilité de mettre en œuvre l'article 45.3. La dernière cohabitation en date

n'a pas signifié un effacement radical de l'arène sénatoriale puisque, indépendamment des révisions constitutionnelles, les lois à portée plus technique que politique sont, en général, adoptées de manière conforme par les deux assemblées et une part importante des amendements sénatoriaux est retenue dans le texte final, 46 % en 1997-1998, 54 % en 1998-1999. Cette fois en revanche, l'opposition entre les deux majorités Assemblée/Sénat a redonné une vigueur nouvelle à la procédure de la CMP.

En outre, l'opposition semble aujourd'hui vouée à paraître soit comme une force d'imprécation – inutile pour le contenu proprement dit de la décision politique – soit comme une force de préparation d'alternance, dont les majorités en place songent surtout à se démarquer à l'approche des échéances électorales. Théoriquement pourtant, les députés bénéficient de moyens spécifiques devant leur permettre de s'associer au travail législatif. Ils disposent tout d'abord du droit de censurer le gouvernement grâce à la motion de censure spontanée prévue par l'article 49.2 ; néanmoins, les conditions ont été accumulées afin de strictement rationaliser son usage et d'éviter par ce biais les excès des régimes précédents : un dixième de signataires par session, ce qui limite les initiatives marginales et les censures à répétition. S'y ajoute le délai de 48 heures afin d'éviter toute « embuscade ». La principale innovation de l'article 49.2 réside dans le mode d'adoption de la motion de censure puisque seuls les votes de censure sont pris en compte et le seuil est fixé à la majorité absolue des députés (289 depuis 1986). Ce qui a pour conséquence de renverser la charge de la preuve, la non-censure étant présumée, agrégeant de fait aux défenseurs du gouvernement les absents ainsi que les abstentionnistes. Ces garde-fous insérés dans un contexte de fait majoritaire ont joué à plein. Une seule censure a abouti en 1962 à l'encontre du gouvernement de Georges Pompidou. Toutefois, le 49.2 est plus utilisé que le 49.1, parce qu'il s'applique à l'initiative des députés et qu'il peut ainsi leur permettre d'interpeller le gouvernement sur sa politique ; c'est une des prérogatives, certes limitée, dont jouit l'opposition afin de faire connaître son mécontentement. « La question de confiance » de l'article 49.1 de la constitution a longuement été débattue : face aux effets pervers des III^e et IV^e Républiques, un nouveau gouvernement devait-il solliciter, par la voix du Premier ministre, la confiance de l'Assemblée ? Il semblait résulter aux termes de l'article 49.1 que le Premier ministre avait l'obligation d'engager la responsabilité du gouvernement sur son programme, tandis que l'approbation d'une déclaration de politique générale relevait de l'opportunité, mais une fois n'est pas coutume, l'interprétation et la pratique ont abouti à ce que l'engagement de responsabilité devienne facultatif et n'intervienne pour cette raison que sur une déclaration de politique générale. La querelle d'école s'atténua au fur et à mesure que les gouvernements Pompidou II, III, IV, Messmer I et III, Barre I ne posèrent pas la question de confiance. Elle disparut complètement lorsque la gauche utilisa à son profit le silence constitutionnel lors des gouvernements Mauroy I avant la dissolution de 1981, Rocard I, à la veille et au lendemain de la dissolution de 1988, Rocard II, Cresson et Bérégoovoy. Son utilité est purement politique si besoin est de démontrer que le Premier ministre bénéficie du soutien d'une majorité de députés ⁴⁹.

Le député dispose également de moyens plus classiques qui l'aident à exister au sein du Palais Bourbon, même si c'est de façon sporadique et symbolique. C'est l'ensemble des motions de procédure qui recouvrent globalement les motions de rejet

(l'exception d'irrecevabilité et la question préalable) et les motions d'ajournement (la demande de renvoi en commission et la question préjudicielle). Nous nous situons ici dans le cadre de stratégies d'obstruction systématique dans la mesure où ces motions sont davantage soulevées comme moyen d'opposition à la politique législative du gouvernement que comme source de législation⁵⁰. C'est l'occasion de pouvoir mesurer à quel point les rapports entre la majorité et l'opposition, aussi plus rarement entre le gouvernement et ses propres troupes peuvent être conflictuels. Cela ne permet pas aux parlementaires d'exister individuellement : certes, l'initiative du dépôt appartient aux députés, qui théoriquement peuvent l'exercer de façon collective ou individuelle, en pratique cependant, les motions sont déposées au nom d'un groupe parlementaire de l'opposition. L'intérêt de ces procédures réside dans le fait que si l'adoption d'une motion est chose relativement rare, le dépôt de ces motions est au contraire une pratique courante. Depuis 1958, on compte par exemple deux exceptions d'irrecevabilité adoptées à l'Assemblée nationale, l'une sous la 6^e législature (1978-1981) sur 23 discutées et l'autre sous la 10^e (1997-2002). Si le gouvernement et la majorité possèdent la maîtrise de la décision, ils ne sont pas maîtres du temps pour l'obtenir. Le règlement de l'Assemblée nationale (RAN) a connu récemment une réforme importante sur la question du temps de parole sur ces motions de procédure. A l'inverse des autres techniques d'obstruction – rappels au règlement, demandes de suspension de séance, vérification du quorum – l'article 91 (RAN) ne limitait pas la durée d'intervention de l'orateur. Ce qui entraînait parfois des combats titanesques, comme celui mené par l'opposition en 1993 lors de la révision de la loi Falloux⁵¹. Ce n'est désormais plus le cas puisque les conditions de discussion sont plus encadrées⁵². L'amendement est une des contributions effectives du député à la loi ; à ce titre, le nombre d'amendements adoptés reste suffisamment élevé pour que l'on évoque sans discernement le vocable de « chambre d'enregistrement ». Selon la formule de Jean-Pierre Camby, l'amendement peut être comparé à un « pavillon juridique, sous lequel circulent des marchandises pour le moins diverses : négociation, négation, précision, correction, nouveauté ou effet d'annonce ». Les amendements peuvent modifier, parfois profondément, les projets gouvernementaux, voire condamner l'ensemble du projet, comme ce fut le cas pour le projet Savary relatif à l'école privée ou le projet Devaquet. Guy Carcassonne⁵³ relève que si le gouvernement est bien à l'origine de l'écrasante majorité des lois promulguées, d'une part les lois adoptées sont sensiblement différentes des projets déposés, d'autre part, la volonté de l'exécutif peut rencontrer des difficultés pour s'imposer. Toutefois, l'article 44.2 de la constitution vient y apporter un bémol puisqu'il dispose qu'« après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été soumis à la commission ». Cette disposition, explique Pierre Avril et Jean Gicquel⁵⁴, n'édicte pas à proprement parler une irrecevabilité, comme l'a montré l'application qui en a été faite le 7 juin 1986 par Philippe Séguin. Statistiquement parlant, il est extrêmement rare que l'opposition soit à l'origine de la loi adoptée, les chiffres sont sans appel : sous la 7^e législature (1981-1986), 218 propositions de loi en provenance de la majorité pour 19 lois adoptées et 621 de l'opposition pour 18 ; sous la 8^e (1986), 427 propositions de loi en provenance de la majorité pour 24 lois adoptées et 209 de l'opposition pour 3 ; sous la 9^e (1988-1993), 242 propositions de loi en provenance

de la majorité pour 29 lois adoptées et 776 de l'opposition pour 15 ; enfin sous la 10^e (1993-1997), 1099 propositions de loi en provenance de la majorité pour 73 lois adoptées et 216 de l'opposition pour 6.

Un des principaux problèmes de l'opposition demeure son manque de reconnaissance juridique et ce, malgré toutes les conséquences qu'impliquent le fait majoritaire, véritable dichotomie se superposant à la distinction exécutif/législatif. En dehors des articles 49 et 61.2 de la constitution, la présence constitutionnelle, légale ou jurisprudentielle de l'opposition est plus que furtive. Quant aux règlements des assemblées, ils y font très indirectement référence au travers de la notion de groupe politique et des possibilités d'action qui leur sont allouées. Certes, la composition du bureau s'efforce de reproduire l'organisation politique de l'Assemblée⁵⁵. Des procédures classiques, comme les questions au gouvernement et les demandes de commissions d'enquête, peuvent être utilisées par les députés minoritaires au sein de la Chambre. Jean-Pierre Camby⁵⁶ dépeint une situation triplement faible dans laquelle se trouve l'opposition française⁵⁷ : elle n'est que faiblement reconnue comme une force structurée ou organisée, les textes qui la protègent sont moins puissants que ceux qui servent à l'arrêter, enfin, son pouvoir de décision ou de participation est restreint par la logique même des institutions. Le droit parlementaire ne définit pas *a priori* un statut de l'opposition, la pratique concrétise seulement des droits non inscrits. Les techniques de *filibustering* à disposition des membres minoritaires de l'Assemblée nationale ont été progressivement rationalisées, dans la mesure où les prérogatives laissées à l'usage de ces députés ont été restreintes. Des armes procédurales ont été forgées, comme la question préalable « positive », inventée au Sénat lors de la première cohabitation, destinée à accélérer la procédure d'adoption d'un texte avec lequel la majorité d'une assemblée est d'accord. Face à cela reste le précédent, source de droit parlementaire, comme moyen de garantir des droits : le contrôle budgétaire est un domaine précieux car les groupes de l'opposition disposent de quelques postes de rapporteurs spéciaux, susceptibles de mener à une mise en cause de l'action ministérielle, ou les règles dites du « droit de tirage » qui confèrent à tour de rôle à chaque groupe le droit de faire évoquer une question par l'Assemblée. Il s'applique depuis la révision de 1995 à l'inscription de propositions de loi à la séance mensuelle réservée à l'initiative parlementaire. Selon Hugues Portelli, réfléchir sérieusement à la place de l'opposition en démocratie majoritaire supposerait d'abandonner un état d'esprit archaïque prisonnier de la donne institutionnelle actuelle⁵⁸.

Cet état de fait est conforté par les efforts, souvent couronnés de succès, réalisés par les gouvernements de cohabitation afin d'assurer une solidarité maximale, d'où la possibilité de les comparer à des gouvernements dits en situation de présidentialisme majoritaire⁵⁹. D'autres variables interviennent dans la gestion des conflits politiques à l'Assemblée nationale, mais qui concernent surtout la majorité en place⁶⁰. De même, le contexte dans lequel débute la cohabitation est fondamental : s'agit-il d'une cohabitation conflictuelle de réélection, comme en 1986, de type consensuel de « fin de règne » (1993) ou quinquennal de dissolution ratée⁶¹ (1997) ? Il convient de noter que la cohabitation résultant des élections législatives anticipées de 1997 a introduit une nouveauté puisque le calendrier électoral a autorisé cette fois une cohabitation de cinq ans, beaucoup moins tolérable politiquement et délicate juridiquement.

L'inversion du calendrier électoral et la réforme du quinquennat conduiront à ce que le président de la République retrouve son rôle traditionnel de véritable chef du gouvernement et de la majorité parlementaire, ce qui conforterait l'interprétation présidentielle traditionnelle de la V^e République. La première motivation du quinquennat repose en effet sur la volonté de réduire, autant que faire se peut, le renouvellement des cohabitations. Ce qui confirmerait l'hypothèse d'une Assemblée nationale dépourvue de liberté d'action.

Cependant, la volonté de moderniser la vie politique française pourrait emprunter des voies susceptibles de redonner de la vigueur au jeu parlementaire : sont notamment concernés le renforcement de la fonction de contrôle de l'Assemblée et la rationalisation du travail parlementaire.

Dès lors que la fonction de législation et d'orientation de la politique nationale ⁶² semblait échapper à l'Assemblée nationale et au Sénat, le regard s'est porté sur la fonction de contrôle que ces deux assemblées sont censées remplir. Leur pouvoir se déplace puisque le rôle essentiel des assemblées parlementaires ne se situe plus tant au niveau des votes que dans le suivi et le contrôle de leur mise en œuvre d'un double point de vue : quantitatif, *via* le suivi régulier de la publication des textes d'application s'exerçant essentiellement à travers les commissions permanentes, dont certains ont d'ailleurs pu regretter que leur nombre ait été réduit à six ⁶³, et qualitatif visant à comprendre les difficultés soulevées par la mise en œuvre de la loi concernée, *via* les questions parlementaires et les missions d'information. A cela s'ajoute les commissions d'enquête. La récente révision de la constitution, en date du 19 février 1996, constitue un exemple de développement des formes de contrôle parlementaire. Confiée jusqu'alors aux partenaires sociaux et à l'Etat, selon le principe du paritarisme, la nouvelle gestion des comptes sociaux relève désormais de la compétence parlementaire. Le gouvernement a dû également accepter que le Parlement vote des lois de financement et se prononce sur les prévisions de recettes afin d'éviter que cette nouvelle compétence n'apparaisse comme une coquille vide. L'essor du thème de l'évaluation législative a eu un impact certain sur le travail parlementaire : il a pu conduire le Parlement à mettre sur pied un ensemble d'instruments nouveaux, comme l'Office parlementaire d'évaluation de la législation créé en 1996, des offices d'évaluation de la législation et des politiques publiques ou les délégations parlementaires, notamment celle de l'Union européenne. Cela a été renforcé par la remise en ordre de la législation grâce au travail effectué par la Commission de codification, s'attachant à codifier selon la méthode dite à « droit constant » plusieurs secteurs du droit français. Néanmoins, la difficulté de l'entreprise rend compte de la complexité d'évaluer les effets d'une loi votée et la faiblesse des moyens techniques d'évaluation ⁶⁴.

Déjà solidement armé par la constitution, le gouvernement se reconnaît en outre le droit de moduler et de stopper l'application d'une loi. Dès que la loi est promulguée, l'instance gouvernementale cesse pourtant théoriquement d'être l'interlocuteur du Parlement. Il devrait devenir alors pouvoir subordonné. Cependant, la multiplication des décisions politiques peut avoir comme conséquences le déplacement du pouvoir et le rétrécissement de la délibération publique. L'exemple le plus classique est certainement celui qui se rapporte au vote par l'Assemblée nationale du budget

de l'Education nationale en 1990. Une semaine après, l'importance accordée à la manifestation lycéenne du 12 novembre conduisit le président à demander au gouvernement d'instiguer un dialogue plus fourni et de trouver quelques milliards supplémentaires, en dépit des dispositions financières prises par l'Assemblée nationale. Ce qui laisse planer un sérieux doute sur les capacités réelles de contrôle financier et budgétaire par autorisation préalable de l'Assemblée ⁶⁵. De même, l'article 40 de la constitution restreint les initiatives parlementaires en terme d'irrecevabilité financière.

Le renversement des attributions classiques des rôles entre le Parlement, censé voter la loi, et le gouvernement, censé l'exécuter en adoptant des textes d'application, perturbe encore davantage le circuit législatif, accusant des retards importants. Le renversement de la hiérarchie traditionnelle est révélé par cette nouvelle primauté des contrôles sans sanction ⁶⁶.

Des mesures plus spécifiquement liées à l'amélioration du travail parlementaire sont prises par ailleurs afin de redonner à l'Assemblée nationale son aura perdue. Le fait que la plupart du travail législatif soit réalisé en commissions au détriment de la séance publique donne lieu régulièrement à de vives critiques. Dès 1994, les nouveautés comprises dans le règlement de l'Assemblée nationale ⁶⁷ apportaient des changements significatifs : aux termes de l'article 86.5, il était prévu que l'auteur d'une proposition ou d'un amendement puisse participer aux débats en commission – mais pas au vote, ce qui vient compléter l'interdiction postulée par l'article 38.1 ⁶⁸. Par ailleurs, en déclarant que la disposition supprimant l'interdiction faite aux ministres d'assister aux votes de la commission « ne méconnaît pas l'article 43 de la constitution », le Conseil constitutionnel œuvre lui aussi pour une revalorisation du travail en commission ⁶⁹. Ces innovations tendent à réserver la séance publique, ainsi allégée, au débat d'idées. Ce qui viendrait contrecarrer l'hypothèse d'une Assemblée illégitime, ne se prêtant plus à ce qui est censé la caractériser.

De même, la loi constitutionnelle du 4 août 1995 a apporté quelques innovations et réaménagements en matière de fonctionnement des pouvoirs publics sous la V^e République. Les critiques à son encontre ont immédiatement été vives, sous prétexte qu'il s'agissait d'un « toilettage » constitutionnel à contenu relativement pauvre. Cependant, la finalité de ce projet ne consistait pas à modifier de manière substantielle la répartition législatif/exécutif, mais plutôt à corriger quelques excès constitutionnels avérés et à répondre à de fortes attentes politiques.

L'établissement de la session unique sur l'année devait permettre aux élus de se consacrer de manière plus efficace à leur activité parlementaire sur le long terme. Le travail parlementaire se voyait rehaussé en outre par la possibilité confiée à l'Assemblée nationale de débattre des projets de loi soumis à référendum. Cette entreprise résulte aussi d'une volonté de codification des coutumes et conventions parlementaires. En effet, le précédent est une pratique indigène au monde parlementaire qui renvoie aux usages reconnus et protégés des chambres ; il fait partie intégrante de la légalité interne de l'Assemblée ⁷⁰. L'un des autres aspects abordés concernait la fixation de l'ordre du jour prioritaire, jusqu'alors apanage du gouvernement, et qui a longtemps été un pouvoir sans contre-pouvoir ⁷¹. Quant à l'ordre du jour complémentaire, dont le gouvernement a aussi le contrôle, il revêt

un caractère résiduel. Une première vague d'amélioration avait posé les prémices d'un rééquilibrage en matière de fixation de l'ordre du jour. Il s'agissait de l'ancrage institutionnel de la séance prévue à l'article 48, alinéa 2⁷², devenue un des temps forts de la vie parlementaire en raison de sa retransmission en direct à la télévision. Les questions orales avec ou sans débat n'ont jamais véritablement rempli leur fonction de contrôle, c'est pourquoi les questions au gouvernement créées en 1974 ont rapidement pris une grande importance. Néanmoins, il s'agit bien souvent pour les heureux élus de se poser en s'opposant, de pouvoir être identifié par le reste de son groupe ou encore de peaufiner son image en circonscription en interpellant le gouvernement sur des enjeux très localisés. Parallèlement, les questions écrites, malgré la définition incluse dans le règlement⁷³, ne sont pratiquement soumises à aucune restriction et revêtent un intérêt tout relatif⁷⁴. De plus, les réponses se font attendre. Dans ces conditions, la « fenêtre parlementaire » dégagée par l'article 48, alinéa 3 prévoyant qu'« une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée », pourrait en théorie renforcer les capacités d'initiative des membres du Parlement aussi bien en matière de contrôle de l'action gouvernementale qu'en matière purement législative. D'autant plus qu'elle s'accompagne de l'institution de la session ordinaire unique. Cette nouveauté doit venir pallier les déficiences des modalités de l'initiative législative du Parlement : à savoir les propositions de loi discutées dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire (technique trop confinée et résiduelle pour conduire au vote d'une loi), les propositions de loi intégrées par voie d'amendements dans les projets de loi (procédé trop confidentiel et trop technique pour servir l'image d'assemblées conquérantes) ou encore les propositions de loi reprises par le gouvernement sous forme de projets de loi (technique trop peu valorisante dans la mesure où la paternité de l'initiative échappe au Parlement). Cependant, le véritable bénéficiaire de cette innovation est la majorité parlementaire, et non l'ensemble de l'arène parlementaire, comme en atteste l'étude de l'origine des demandes d'ordre du jour mensuel et l'analyse des modalités de discussion⁷⁵.

Dans la perspective cette fois de répondre aux tenants de la crise de la représentation politique, la révision de 1995 est revenue sur le régime de l'inviolabilité parlementaire⁷⁶. L'article 26 de la constitution dispose que la levée de l'immunité parlementaire est désormais effectuée par le bureau des Assemblées et non plus par les assemblées elles-mêmes quand la demande était faite en session. Le fait que le vote ne soit plus celui de l'ensemble des députés rend la levée de l'immunité plus facile et pourrait moins donner l'impression aux citoyens de l'existence d'une justice à deux vitesses. De surcroît, le vote n'étant plus public, cela pourrait éviter de politiser la décision de lever, ou non, l'immunité. C'est un enjeu croissant en raison du nombre d'affaires de corruption entachant la vie politique française et d'une attitude des parlementaires parfois jugée ambivalente : ce fut le cas pour les lois d'amnistie des 20 juillet 1988 et 15 janvier 1990 ; de même, les récents débats sur la loi d'amnistie des délits politico-financiers et la prescription d'abus de biens sociaux.

*

* *

Les tentatives de modernisation ont des effets relatifs, qui ne parviennent pas à restaurer une pleine légitimité de l'Assemblée nationale d'un point de vue délibératif.

Cependant, la fonction de légitimation demeure la plus incontestable de nos jours du point de vue de la théorie juridique et du symbole politique. Le parlement a rarement été aussi représentatif qu'aujourd'hui : le suffrage est universel, les garanties de bon déroulement des élections, sans cesse renforcées. Les députés, bien qu'élus dans une circonscription particulière, approchent de plus en plus l'idéal initial des démocraties représentatives : élus de la nation. L'information en provenance de l'Assemblée est diffusée à l'ensemble de la société, les médias contribuent à nationaliser les problèmes politiques et sociaux grâce à la médiation : presse, radio, télévision. L'Assemblée nationale demeure aussi un des lieux privilégiés de recrutement (ou à tout le moins de légitimation) du personnel gouvernemental. L'importance croissante des partis contribue à renforcer les liens et les échanges entre gouvernement et parlement, à professionnaliser le personnel politique, à concilier les vues antagonistes des groupes. En effet, l'activité parlementaire ne se réduit pas à l'adoption des lois, elle se situe plus en amont dans la détermination du programme des partis, dans la fixation de l'agenda politique, dans la négociation avec l'exécutif des projets de loi. Tout le paradoxe de cette assemblée parlementaire réside dans le décalage constant entre ses missions socialisatrices et politiques et la pratique d'un parlementarisme négatif « à la française ».

Notes

¹ O. NAY, « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, 45(4), 2003.

² Voir les travaux de R. Cayrol, J.-L. Parodi, C. Ysmal en 1973 sur l'image de la fonction parlementaire chez les députés (*Le député français*, Fondation nationale des sciences politiques, Travaux et recherches de science politique 23, Paris, Armand Colin, 1973), de D. Gaxie (« Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, 30(1), 1980) ou plus récemment de J.-C. Acquaviva sur le rôle de député (*Les députés : élection, mandat, rôle*, Paris, Gualino, 1997).

³ Selon l'expression employée par P. AVRIL, « Le dévoiement », *Pouvoirs*, 64, 1993.

⁴ A. CHANDERNAGOR, *Un parlement pourquoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

⁵ P. CHATENET, « Les pouvoirs du Parlement », *Revue des sciences morales et politiques*, 1, 1992.

⁶ M. MORIN, « La présence du gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République », *RDP*, 5, 1986 ; X. LATOUR, « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^e législature », *RDP*, 6, 2000.

⁷ M. Winock parle ainsi d'antiparlementarisme de droite, de gauche, et d'un type plus général qualifié d'« émotionnel » transcendant les époques et irriguant véritablement la vie politique française de 1789 à nos jours, « Les Français et la tentation antiparlementaire 1789-1990 », *L'Histoire*, 137, octobre 1990.

⁸ P. BIRNBAUM, F. HAMON, M. TROPER, *Réinventer le Parlement*, Flammarion, 1972 ; G. CARCASSONNE, « Réhabiliter le Parlement », *Pouvoirs*, 49, 1989.

⁹ O. Rudelle expose dans sa thèse les éléments politiques et institutionnels qui vont compromettre l'avenir de la III^e République et expliquer l'échec de la IV^e, *La République absolue : aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France républicaine (1870-1889)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1982.

¹⁰ Y. Mény analyse ainsi l'image de Parlements surpuissants qui en négligent leur fonction première : la représentation du peuple, *Politique comparée*, Montchrestien, 1993, p. 268.

¹¹ Ces analyses concernent bien sûr le cas de figure où l'exécutif ne dispose que d'une majorité relative, comme ce fut le cas sous la IX^e législature, grevant lourdement les pratiques parlementaires.

¹² Nombre de travaux s'intéressent à cette question, notamment G. TOULEMONDE, *Le déclin du Parlement sous la Cinquième République : mythe et réalités*, thèse en droit, Université Lille II, 1998 ; et quelques articles de synthèse, comme J. BOUDANT, « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, 5, 1992, ou plus récemment X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, 99, 2001.

¹³ « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Cinquième République », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001.

¹⁴ Est-on en situation de présidentialisme majoritaire ? Cette variable exerce des effets considérables sur le niveau de contrainte pesant sur les parlementaires.

¹⁵ E. GRASS, « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, 1, 2003.

¹⁶ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 311, février 1981.

¹⁷ B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la constitution sous la Cinquième République*, Thèse, Paris II, LGDJ, 1993.

¹⁸ P. BINCZAK, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre « errements » et malentendus », *RFDC*, 47, 2001.

¹⁹ En 1971, le Conseil a pour la première fois utilisé une disposition du préambule de la constitution de 1946 pour censurer une loi.

²⁰ Entendue comme une mesure d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement de l'Assemblée.

²¹ L. FAVOREU et L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2003.

²² Formule synthétique donnée par P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1996.

²³ Se traduisant notamment par le dépôt d'un nombre considérable d'amendements ou encore le rappel au règlement, la vérification du quorum...

²⁴ Le gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, le texte sur lequel la responsabilité gouvernementale est engagée se trouve « considéré comme adopté » par l'Assemblée. Voir à ce propos, B. FOUCHER, « Le dernier mot à l'Assemblée nationale », *RDP*, 5, septembre-octobre 1981.

²⁵ Successivement, possibilité d'opposition à l'examen de tout amendement n'ayant pas été soumis à la commission, le vote bloqué, possibilité d'acceptation d'amendements par le gouvernement au texte de compromis.

²⁶ Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 et n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, ajoutée à la décision du 29/06/2000.

²⁷ S. BERNARD, « La commission mixte paritaire », *RFDC*, 47, 2001.

²⁸ « Statistiques, Bilan de la XI^e législature », *Bulletin de l'Assemblée nationale*, 12 juin 1997-18 juin 2002), 2002.

²⁹ X. LATOUR, « Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement sous la XI^e législature », *RDP*, 6, 2000.

³⁰ D. CHAGNOLLAUD et J.-L. QUERMONNE, *La Cinquième République*, Paris, Flammarion, 2000.

³¹ Voir l'étude de J. Huber sur l'Assemblée nationale. Celle-ci montre que le parlementarisme rationalisé est un facteur important de la discipline dans les rangs de la majorité parlementaire.

³² J. FREARS, « The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog », in Ph. NORTON, (dir.), *Parliaments in Western Europe*, London, Franck Cass, 1990.

³³ Terme utilisé par G. Pompidou en 1971, puis systématisé par V. Giscard d'Estaing en 1974 pour désigner les partis qui l'avaient soutenu au second tour, sert d'étiquette pour définir l'ensemble de ses soutiens.

³⁴ P. AVRIL, « La fabrique politique », in N. WAHL et J.-L. QUERMONNE, *La France présidentielle. L'influence du SU sur la vie politique*, Paris, FNSP, 1995.

³⁵ La dissolution est intervenue en 1962, 1968, 1981, 1988 et 1997.

³⁶ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

³⁷ B. FRANÇOIS, « La question de la majorité parlementaire sous la V^e République », in P. AVRIL, *op. cit.*, p. 319.

³⁸ F. LAMBERT, « La renaissance des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale : la nouvelle cohabitation ou l'occasion manquée ? », *Cahiers politiques, CREDEP*, 4, février 2000.

³⁹ Dont la teneur est très limitée. Au sujet de ces lois, voir C. GUETTIER, « Les lois du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats électoraux et fonctions électives », *AJDA*, 5, 2000.

⁴⁰ J.-P. DUPRAT, « La crise des assemblées parlementaires françaises », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992.

⁴¹ F. ROUVILLOIS, « Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés », *RDP*, 3, 1998.

⁴² Voir E. SULEIMAN (dir.), « Toward the disciplining of parties and legislators. The French Parliamentarian in the fifth Republic » et R. ROSE, « British MPs : more bark than bite ? », in *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, New York, HM, 1986.

⁴³ Voir les différentes catégories relevées par J. et M. CHARLOT, « L'interaction des groupes politiques », in M. GRAWITZ et J. LECA, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.

⁴⁴ Double processus de méconnaissance/reconnaissance : c'est le cas pour le fameux vote personnel, principe bafoué régulièrement afin de respecter la discipline partisane. Voir F. ROUVILLOIS, « Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés », *RDP*, 3, 1998 et l'article de référence, J.-C. NÉMERY, « Le principe du vote personnel dans la constitution de la Cinquième République », *RDP*, 3, 1987.

⁴⁵ Lors d'entretiens réalisés en mars 2003, les députés déplorait le manque de formation et les incohérences du planning parlementaire qui les empêcheraient de traiter correctement les dossiers en cours ; arguments classiques, parfois fondés, leur permettant de justifier le fort taux d'absentéisme, notamment aux séances réservées aux commissions permanentes.

⁴⁶ P.E. CONVERSE, R. PIERCE, *Political Representation in France*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

⁴⁷ J.-L. PARODI, « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », *RFSP*, juin-août 1997.

⁴⁸ D. MAUS, « Le Parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, 91, 1999.

⁴⁹ Ce fut par exemple le cas en 1977 et 1978 avec R. Barre, 1982, 1983 et 1984 avec P. Mauroy, 1984 avec L. Fabius, 1986 avec J. Chirac, 1993 avec E. Balladur. La procédure fut utilisée de façon exceptionnelle en 1991 dans le contexte de la guerre du Golfe et en 1992 lors de la négociation du volet agricole du GATT.

⁵⁰ Voir l'article de Y. COLMOU, « *Vade-mecum* du député obstructeur », *Pouvoirs*, 34, 1985.

⁵¹ Exception d'irrecevabilité, question préalable, renvoi en commission, rappels au règlement, vérification de quorum, demande de scrutin public, dépôt massif d'amendements et pour finir, saisine du Conseil constitutionnel.

⁵² Pour le détail de l'article 91.4 RAN, voir M. SAOUDI, « Le temps de parole sur les motions de rejet, réflexions sur une réforme récente du RAN », *RFDC*, 47, 2001.

⁵³ « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », in O. DUHAMEL, J.-L. PARODI (dir.), *La constitution de la V^e République*, Paris, FNSP, 1985.

⁵⁴ *Droit parlementaire*, op. cit., p. 156.

⁵⁵ Article 10.2 du RAN.

⁵⁶ « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges Pierre Avril*, op. cit., p. 422.

⁵⁷ Ce, malgré les nuances à apporter entre la situation des partis de droite et de gauche : il s'agirait d'un déséquilibre puisque dans tous les cas, quand la droite se retrouve en minorité, elle conserve quand même le contrôle de l'institution sénatoriale ; G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, 85, 1998.

⁵⁸ « La majorité et l'opposition. Débat entre Hugues Portelli et Jean-François Sirinelli », *RDP*, 5-6, 1998.

⁵⁹ Chaban-Delmas entre 1969 et 1972, Barre 1978-1981, Rocard 1988-1991, Juppé 1995-1997.

⁶⁰ Est-on en présence d'une majorité absolue, relative ou « à géométrie variable » ?

⁶¹ Qualificatifs de M.-A. COHANDET, *La cohabitation*, Paris, PUF, 1997, tiré de sa thèse.

⁶² Entre deux élections, le centre décisionnel de l'Etat n'est plus le Parlement, mais l'exécutif ; évolution traduite dans l'article 20 de la constitution.

⁶³ J.-P. Duprat dénonce ainsi la lourdeur des nouvelles commissions permanentes, « L'évolution des conditions du travail parlementaire en France : 1945-1995 », *Les Petites Affiches*, 13, janvier 1996.

⁶⁴ A. MIABOULA-MILANDOU, « Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée », *RFDC*, 33, 1997.

⁶⁵ P. Amserek s'attache à démontrer qu'au delà du contrôle, l'Assemblée nationale conserve quand même des prérogatives importantes en matière de budget, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V^e république », *RDJ*, 5/6, 1998.

⁶⁶ Y. MÉNY, *Politique comparée, op. cit.*

⁶⁷ Entré en vigueur le 2 avril 1994.

⁶⁸ Cet article stipulait que chaque parlementaire ne pouvait être membre que d'une seule commission.

⁶⁹ Cependant, un risque d'effets inverses est à craindre en raison du nombre réduit de commissions ; il serait alors temps d'appliquer les souhaits exprimés dans le rapport Vedel, à savoir modifier l'article 43.2 C.

⁷⁰ D. DAMAMME, « Les précédents. L'enjeu de la qualification », *Politix*, 20, 1992.

⁷¹ X. ROQUES, « Le mythe de l'ordre du jour parlementaire », *Les Petites Affiches*, 54, 1992 et P. MONTEBEYRIE, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoir », *Pouvoirs*, 34, 1985.

⁷² « Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement ».

⁷³ Selon l'article 139 RAN, elles « doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question ».

⁷⁴ C'est l'occasion, sinon d'attirer l'attention d'un cabinet ministériel sur une problématique localisée, de recevoir une réponse officielle sur des sujets ardu, démontrant la bonne volonté du député en la matière.

⁷⁵ Voir l'étude menée par P. FRAISSEX, « La « fenêtre parlementaire » de l'article 48, alinéa 3, de la constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC*, 33, 1998.

⁷⁶ P. FRAISSEX, « Les parlementaires et la justice : la procédure de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté, et de la poursuite », *RFDC*, 39, 1999.

Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle » européen

Armel LE DIVELLEC

Curieux destin constitutionnel que celui de l'Allemagne : après avoir longtemps assumé – d'ailleurs non sans quelque orgueil – le rôle de contre-modèle au gouvernement parlementaire dans l'Europe du XIX^e siècle, elle a fini par constituer, de manière à bien des égards exemplaire, le cas d'une adaptation réussie de ce type de système de gouvernement. Sans doute, Montesquieu avait-il jadis notoirement convoqué Tacite pour vanter la liberté des Germains ¹ et l'on a ensuite beaucoup glosé sur la pertinence de cette référence, le plus souvent pour condamner au demeurant un tel « monument de superstition gothique » (Sieyès).

Quoiqu'il en soit, un aperçu historique du parlementarisme allemand supposerait à tout le moins de faire une allusion aux vénérables précédents des assemblées d'états, qui ont marqué jadis le gouvernement de la plupart des pays européens ². L'expérience des pays germaniques est à cet égard loin d'être négligeable, et si un développement (relativement) continu, à l'anglaise, ne put être finalement trouvé outre-Rhin, certains éléments de continuité sont indéniables, qui relient le système médiéval des états aux premiers pas du système représentatif moderne du XIX^e siècle ³. Cela posé, convenons néanmoins qu'en définitive, les facteurs de rupture prédominent assez nettement dans l'histoire constitutionnelle allemande récente et incitent à se placer, pour aller à l'essentiel, au contexte du lendemain de la chute de l'Empire napoléonien, qui voit se poser très concrètement, pour les Etats regroupés au sein de la Confédération germanique, la question de l'instauration d'un système représentatif en des termes « modernes ».

De facture tardive, après des antécédents constitutionnels finalement limités (au XIX^e siècle) ou douloureux (sous la République de Weimar), le parlementarisme allemand est aujourd'hui pratiquement une sorte de « modèle » – formule assez largement valable, quoique évidemment quelque peu réductrice –, comme l'a

notamment montré son influence sensible sur l'architecture constitutionnelle de jeunes démocraties parlementaires (de la constitution espagnole de 1978 à celle de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990) ⁴.

Le régime de l'Allemagne représente ainsi une synthèse originale, adaptée en partie du modèle anglais. Adaptation seulement partielle, dans la mesure où l'Allemagne nouvelle demeurait malgré tout attachée à la tendance dominante en Europe continentale, celle d'un organicisme partiel résultant d'une lecture déformée et exagérément dogmatique de la « séparation des pouvoirs » (implicitement entendue comme imposant une stricte démarcation entre les organes constitutionnels, combinée avec leur relative spécialisation fonctionnelle). Mais adaptation tout de même du régime anglais dans ce qui fait son « essence », y compris dans ce que celui-ci pouvait avoir de curieux, du moins dans la perspective continentale ⁵. Cela était d'autant plus méritoire que la jeune RFA devait (et est parvenue à) concilier celui-ci avec ses propres spécificités majeures : la structure républicaine (qui pose toujours plus ou moins la question du rôle dévolu au chef de l'Etat), la structure fédérale de l'Etat, et enfin la rigidité constitutionnelle et son corollaire moderne, la justice constitutionnelle. Trois points sur lesquels l'Allemagne diffère manifestement d'Albion.

La synthèse allemande était en outre mâtinée d'innovations d'ingénierie, soit tout à fait nouvelles, soit inspirée de sa propre expérience nationale. Toutefois, sa réussite doit finalement beaucoup moins aux mécanismes institutionnels (tel celui, surévalué, de la censure constructive, qui ne joue pas du tout le rôle qu'on lui prête communément) qu'à l'esprit qui a présidé à son fonctionnement : stabilité trouvée dans les premières années, capacité des partis à travailler ensemble quand la situation l'exige (bref, consensus au sein d'un arc constitutionnel assez large, qui a su résister et s'adapter aux vents nouveaux – par exemple l'émergence d'un parti écologiste), conditions externes favorables (« miracle économique », protection géopolitique du fait de la guerre froide).

Le trait le plus saillant du parlementarisme allemand est d'être un régime à gouvernement fort avec, simultanément, un Parlement fort. Ce point est un démenti à l'idée reçue qui s'obstine à présenter ces deux termes comme étant inconciliables. Les Allemands, après le « contresens » weimarien, ont réalisé que le parlementarisme doit être un *gouvernement* (parlementaire), bref, que l'action du Parlement est de gouverner, indirectement, par l'entremise de son « comité » gouvernemental ⁶. Pour autant, quoique soucieux de la capacité à gouverner, le régime allemand ne néglige pas la limitation ou l'équilibre du pouvoir, autre face d'un parlementarisme dynamique. La conception allemande du parlementarisme, que l'on appellera « positive », n'a pu se développer qu'une fois certaines hypothèques historiques progressivement levées.

1. Les hypothèques historiques du parlementarisme allemand

Le destin heureux du parlementarisme allemand contemporain n'allait certes pas de soi. L'Allemagne a effectué un parcours constitutionnel relativement complexe au cours des deux derniers siècles et son cheminement vers le gouvernement parlementaire fut, en un sens, laborieux. Des hypothèques de divers ordres pesaient sur le parlementarisme naissant de la RFA ⁷.

Comment expliquer, tout d'abord, que l'Allemagne n'ait pas rejoint plus tôt la cohorte des régimes libéraux parlementaires ? Pourquoi l'Allemagne a-t-elle emprunté ce *Sonderweg* constitutionnel, ce « chemin particulier » ? Sans doute n'était-elle pas tout à fait isolée dans ce refus du gouvernement parlementaire jusqu'en 1918. A considérer attentivement l'ensemble des Etats de l'Europe du XIX^e siècle, qui ne voit que la convergence complète tarda à se réaliser ? Si l'on excepte la « maison-mère » britannique, sa très turbulente (et même prodigue) fille française et la prudente Belgique, on constatera que la parlementarisation du gouvernement était loin d'être réalisée partout au tournant du siècle, ou bien quand elle l'était approximativement (Pays-Bas, Italie et certains pays nordiques), il s'agissait d'une parlementarisation finalement limitée : par la fluidité du jeu des forces parlementaires, en particulier, elle n'empêchait pas nécessairement un monarque habile et résolu de continuer à jouer un rôle décisif dans la direction des affaires. De son côté, l'Allemagne a fini par apprivoiser, au cours du XIX^e siècle, le régime représentatif, certes non parlementaire *stricto sensu* ; ce type particulier allait peser sur sa première tentative de parlementarisation de l'exécutif et, finalement, contribuer à son échec.

A. *Du dualisme monarchique revendiqué au dualisme républicain restauré*

Les facteurs explicatifs de la longévité du constitutionnalisme monarchique de type allemand tout au long du XIX^e, et qui n'a finalement succombé qu'à la défaite militaire de 1918, sont nombreux et fort complexes⁸. La première moitié du XIX^e siècle, le *Vormärz*, voit le principe monarchique contesté par la poussée du régime représentatif, sans que cette concurrence soit résolue de manière véritablement claire. La Révolution de 1848 vint momentanément rompre l'équilibre dans un sens non seulement libéral mais bien démocratique, de façon certainement trop brutale pour perdurer.

1. *L'échec des velléités parlementaristes*

La constitution du 28 mars 1849, un texte remarquable par sa « modernité » de contenu, posait les fondements institutionnels d'un possible système de gouvernement parlementaire sous une forme dualiste classique : par l'irresponsabilité affirmée du monarque, l'exigence du contreseing ministériel pour tous les actes de ce dernier, la mention du principe de responsabilité des ministres (sans autre précision, il est vrai), le droit de veto seulement suspensif du gouvernement à l'égard des résolutions du Parlement, elle construisait le cadre juridique classiquement propice à l'épanouissement de ce type de système de gouvernement. Sans doute, tous les partis n'avaient-ils pas tout à fait la même conception du gouvernement parlementaire (certains même le refusant), mais le minimum de parlementarisation du gouvernement était bien amorcé. La constitution de 1849, comme on sait, n'entra jamais en vigueur : le refus du roi de Prusse d'accepter la couronne « des mains de la Révolution » scella assez rapidement le sort de ce premier texte constitutionnel libéral pour toute l'Allemagne.

L'ère dite de « Réaction » qui suivit ne fit pour autant pas disparaître toute trace de ces premières luttes pour le parlementarisme. La poussée du courant libéral-représentatif reprendra, au cours des décennies suivantes, mais la vitalité du principe

monarchique ⁹ constituait un « mur de protection » efficace contre l'alignement des pouvoirs. La constitution impériale de 1871 institutionnalise en quelque sorte cet état de compromis, la structure fédérale venant au surplus freiner sinon empêcher la parlementarisation du gouvernement en Allemagne. Quoiqu'issu du suffrage universel masculin et en dépit de sa participation indispensable à la fonction législative, le Reichstag en était ainsi réduit à une « politique négative » face au gouvernement impérial, comme le formula de manière incisive Max Weber ¹⁰. Une certaine réticence habitait d'ailleurs les élites libérales allemandes dans leur lutte pour une parlementarisation du gouvernement, que ce soit au niveau de l'Empire ou des Etats fédérés. La classe parlementaire trouvait un certain confort au positionnement de « contre-pouvoir » que lui ménageait le système du dualisme du constitutionnalisme : toute influence ne lui était pas fermée, tandis qu'elle n'avait pas à assumer elle-même directement et pleinement les responsabilités du pouvoir. Cette tendance lourde se perpétuera sous la République de Weimar.

Accessoirement, toutefois, l'expérience wilhelminienne forgeait une certaine culture parlementaire : que ce soit au niveau du droit parlementaire – qui, sur bien des points, devait conserver ultérieurement sa permanence –, du développement des commissions permanentes – caractéristique du Bundestag contemporain –, ou encore cette sorte de « parlementarisme de couloirs » (la pratique des réunions officieuses de négociations entre groupes politiques ou bien entre ceux-ci et le chancelier)... une certaine « tradition » parlementaire naissait, dont on retrouve des traces aujourd'hui.

2. *Le « contresens » constitutionnel weimarien et l'échec de la version dualiste renouvelée du parlementarisme*

Faute d'une adoption spontanée, le principe de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement fut, devant l'imminence de la défaite militaire, introduit de façon formelle par la révision constitutionnelle du 28 octobre 1918. Toutefois, dès le 9 novembre de la même année, l'Empire fut balayé et la République, aussitôt proclamée. Quoique cette nouvelle configuration fût de nature à modifier radicalement les conditions de codification du parlementarisme, c'est sous une forme dualiste modernisée que l'on construisit le régime weimarien. Plus précisément, la prudence des constituants (et aussi leurs relatifs dissentiments sur le futur système de gouvernement) fit la fortune d'une conception particulière (bien que, en vérité, relativement traditionnelle à cette époque), du gouvernement parlementaire : l'idée d'un « équilibre » entre exécutif et Parlement permettait, dans sa synthèse de classicisme (lesté de modernité par la large place réservée aux expressions directes du suffrage universel), de modération, tout autant que dans son imprécision, de concilier les visions sensiblement différentes des constituants. Sans doute ce dualisme nécessita pour s'établir une série de conventions, en particulier relatives à l'interprétation des compétences du président du Reich, mais il découlait assez nettement de la conception du père de la constitution, Hugo Preuss qui, pour avoir bien saisi la réalité du régime britannique de l'époque, n'en souhaitait pas moins trouver des moyens juridiques aptes à prévenir un glissement en direction du « parlementarisme à la française ». C'est donc la crainte d'une dérive possible vers l'« omnipotence » du Reichstag (le spectre d'une République de soviets ayant été écarté de justesse), ajoutée au besoin

psychologique d'instituer une figure de substitution honorable au *Kaiser* disparu, qui fit opter le constituant pour l'élection du président du Reich au suffrage universel direct.

Sans qu'un quelconque déterminisme puisse sérieusement étayer la thèse selon laquelle la constitution de Weimar aurait établi un système « mixte » ou « semi-présidentiel », force est de constater rétrospectivement que c'est bien le choix d'une codification minimaliste (parce qu'ouvrant la voie à une lecture dualisante du cadre institutionnel) du parlementarisme qui a contribué à la négation même de ce type de système de gouvernement : compte tenu de l'instabilité gouvernementale essentiellement due au système de partis, on en vint progressivement, par l'interprétation de plus en plus extensive des compétences présidentielles, par la conception de plus en plus « négative » de la responsabilité politique du gouvernement devant le Reichstag (le système de la confiance présumée, admis dès 1920), à une déparlementarisation complète des gouvernements. Cela se manifestait non seulement par le choix de ministres techniciens ou non parlementaires ou bien sans aucun lien avec les partis, mais encore, progressivement (avec les cabinets présidentiels à partir de 1930) par la paralysie complète du principe de responsabilité, neutralisée par l'usage de la dissolution. En somme, le président du Reich, Hindenburg, et sa « camarilla » étaient parvenus en 1930 à restaurer *mutatis mutandis* l'ancien dualisme d'avant-guerre, c'est-à-dire à placer l'exécutif hors de portée du Parlement. Une telle interprétation dévoyée du texte constitutionnel de 1919 n'était pas inéluctable, mais l'absence de rationalisation sérieuse des mécanismes majeurs du parlementarisme (au rebours des idées reçues en la matière) a facilité cette dégénérescence du système. La leçon sera retenue par les constituants de 1949.

B. L'alternative du « parlementarisme prussien »

Au même moment, une autre voie en direction du parlementarisme était empruntée dans l'Allemagne weimarienne : il s'agissait des Länder dont les monarques, comme le Kaiser, avaient été contraints d'abdiquer face au mouvement révolutionnaire de novembre 1918. C'est René Capitant qui a attiré l'attention sur cette forme originale de codification du gouvernement parlementaire, le dénommant, par référence au plus important Etat fédéré (mais la formule vaut pour tous les autres Länder de l'époque), le « parlementarisme prussien »¹¹. Celui-ci se démarquait très nettement des constructions plus ou moins dualisantes jusque-là en vogue dans l'architecture constitutionnelle des régimes parlementaires : en renonçant à instituer un chef d'Etat distinct du chef de gouvernement, il leur fallait trouver un procédé original de désignation du cabinet. On choisit ainsi l'élection directe du gouvernement (ou, à tout le moins, de son chef) par le Parlement. Seule une conception étriquée, captive de la vision dualiste qui était notamment celle de la doctrine dominante en France, a pu conduire les observateurs étrangers à ranger le système des Länder dans l'improbable catégorie des « régimes d'assemblée »¹². En vérité, les constitutions des Länder ne conféraient pas, loin s'en faut, une puissance absolue aux assemblées : en témoignent les nombreux garde-fous destinés à prévenir cette omnipotence, en particulier ceux faisant appel à la démocratie semi-directe (référendum abrogatif d'une loi, initiative

populaire, ...) ou encore parfois la création de cours constitutionnelles destinées à assurer le respect de la suprématie de la constitution.

En codifiant de la sorte, c'est-à-dire d'une façon « positive » le principe de responsabilité politique du cabinet vis-à-vis du Parlement qui, de mécanisme d'ajustement *a posteriori* de ces organes, était compris dans sa conséquence logique, à savoir le choix d'un gouvernement aligné *ab initio* sur la majorité parlementaire, les constituants des Länder dessinaient une voie alternative au modèle dualiste renouvelé du Reich¹³. C'est vers cette variante moniste pure, que les constituants allaient finalement se tourner en 1949.

La première expérience de l'Allemagne avec le parlementarisme fut donc marquée par ces différentes hypothèques : politico-institutionnelles, comme on vient de le voir – le dualisme renouvelé ayant fourni les moyens techniques de subversion de l'idée même de gouvernement parlementaire – auxquelles se sont ajoutées les hypothèques économiques et sociales ainsi que géopolitiques, qui ont, comme on sait, gravement pesé sur la démocratie weimarienne. Mais ce que l'on a choisi d'appeler le « contresens constitutionnel » révélait, au-delà de sa dimension technique, une hypothèque plus profonde, tenant rien moins qu'à la conception du gouvernement libéral-représentatif, du pluralisme, à la conciliation de l'unité et de la diversité, de l'autorité et de la liberté, aboutissant à une « pruderie » envers les partis (selon le mot de Gustav Radbruch).

Si la réflexion des constituants allemands de 1948-1949 ne se signale pas par une grande profondeur, force est de constater que ceux-ci ont néanmoins su poser les jalons pour un épanouissement satisfaisant, sous une forme « positive », du gouvernement parlementaire¹⁴.

2. Aspects structurels du « parlementarisme positif »

Sous l'angle de la technique institutionnelle, l'expérience de plus de cinquante années de parlementarisme allemand permet de démentir la nécessité de créer des contre-poids extraparlimentaires pour obtenir un « exécutif fort » : le modèle allemand est résolument moniste comme on sait, mais il est aussi et surtout très favorable à la chambre élue directement par le peuple, le Bundestag. Le principe du gouvernement parlementaire est, en Allemagne, construit de manière positive.

Le choix du monisme s'est imposé assez aisément, en 1949. Compte tenu de l'expérience de Weimar, l'institution du chef de l'Etat a ainsi été consciemment restreinte et si son intervention est prévue en réserve, dans quelques circonstances précises, tout a concouru à la marginaliser, du moins en ce qui concerne la direction politique du gouvernement du pays. Elu par l'« Assemblée fédérale », collègue regroupant les députés au Bundestag et un nombre équivalent de grands électeurs désignés à la représentation proportionnelle par les diètes des Länder, le président fédéral était destiné à remplir une fonction médiatrice et modératrice dans le système politique et constitutionnel. De fait, il n'a, en pratique, pas eu à être fréquemment sollicité comme ce fut le cas, très rapidement, sous Weimar. Ce fait témoigne du fonctionnement dans l'ensemble très harmonieux du parlementarisme allemand et ne fait, en outre, pas obstacle au rôle classique d'intégration du chef de l'Etat dans une démocratie parlementaire moderne¹⁵.

Le cliché le plus répandu au sujet du système allemand est la forte « rationalisation » (au sens de Boris Mirkine-Guetzévitch) dont celui-ci ferait l'objet et à laquelle on tente souvent de le réduire. Sans doute, le parlementarisme allemand est-il marqué en effet par certaines techniques qui parurent, en raison de leur aspect novateur, relativement sophistiquées. Il s'agit pourtant très largement d'une illusion d'optique, non seulement parce que la rationalisation juridique caractérise la plupart des régimes parlementaires modernes : en dehors de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas (malgré la refonte de la constitution en 1983) et du Luxembourg, tous les pays européens connaissent désormais un certain degré de rationalisation (certains, à commencer par la constitution française de 1958, vont même en bien des points beaucoup plus loin que la loi fondamentale). En outre, la constitution allemande ne règle pas très scrupuleusement nombre d'aspects des relations entre le Bundestag et le gouvernement fédéral. Reste que les points sur lesquels porte la rationalisation de la loi fondamentale convergent pour asseoir le rôle central dévolu à la Diète fédérale.

A. *La codification de la fonction élective*

La théorie de la « séparation des pouvoirs », quelque définition qu'on en donne (et celles-ci n'ont pas manqué, notamment les plus fantaisistes), constitue un de ces filtres dogmatiques qui ont grandement conditionné toute la mise en forme du droit institutionnel des démocraties libérales contemporaines. C'est ainsi que la doctrine constitutionnelle, quel que soit le pays, a toujours été réticente à admettre que l'épanouissement ultime du parlementarisme, la forme la plus poussée de parlementarisation de l'exécutif, dépouillé des vestiges dualistes, revient à faire désigner directement le gouvernement (ou au moins son chef) par le Parlement. C'est ce trait que la lucide finesse (et aussi un certain goût pour la provocation) de Walter Bagehot a mis en lumière, et ce dès 1865, dans un pays qui, précisément, se caractérise plus qu'aucun autre aujourd'hui par l'importance des reliquats dualistes formels. La « fonction élective » est « la plus importante des fonctions de la Chambre des Communes »¹⁶. Ce qui vaut pour le régime britannique ne vaut pas moins pour les autres pays et la cécité de la doctrine continentale ancienne ou contemporaine sur ce sujet a quelque chose de confondant. Leo Wittmayer sera l'un des seuls auteurs anciens à lui faire écho : « La grande tâche du Parlement, celle à laquelle toute la problématique du parlementarisme démocratique peut être mesurée, est la formation du gouvernement »¹⁷.

En reprenant du « parlementarisme prussien » le principe de l'élection du chef du gouvernement par le Parlement – accommodé d'une faible différence, tenant à la compétence primaire de proposition du président fédéral –, la loi fondamentale de 1949 constitue un exemple remarquable (en raison de sa rareté) de codification de la fonction élective du Parlement¹⁸. Elle le fait de deux façons.

En premier lieu, aux termes de l'article 63 LF, le Bundestag « élit » (le terme allemand est bien : *wählen*) le chancelier fédéral. Il ne se contente pas d'« investir » celui-ci. Certes, le droit de présentation d'un premier candidat à ce poste par le chef de l'Etat a-t-il été formellement maintenu, mais décisif est, ici, l'alinéa 3 du même article : en cas d'échec du candidat proposé par le président fédéral, la Diète élit elle-même un chancelier – c'est-à-dire que ce sont les députés eux-mêmes qui

proposent le (ou les) candidat(s) sur le(s)quel(s) l'assemblée plénière est amenée à se prononcer –, étant précisé que le chef de l'Etat est dans l'obligation de procéder à la nomination d'un candidat réunissant sur son nom la majorité absolue des députés. Le rôle « arbitral » du président n'existe que dans le cas d'un candidat élu *in fine* à la majorité relative. Il peut alors opter entre la nomination de ce chancelier minoritaire et la dissolution du Bundestag (article 63, alinéa 4). En dépit des précautions imaginées pour le cas où le Bundestag serait incapable d'élire un chancelier, il s'agit bien d'une codification « positive » du principe d'un gouvernement parlementaire car, à la différence des systèmes de confiance présumée, le Parlement est obligé de prendre explicitement position sur un ministère ¹⁹, dût-il souhaiter se résoudre, finalement, à un cabinet minoritaire.

Ces mécanismes pour situations critiques n'ont jamais eu à jouer en plus de cinquante années de RFA: la démocratie allemande pratique le gouvernement « majoritaire par principe » au niveau fédéral ; on a toujours préféré de longues négociations de coalition afin de faire reposer le cabinet sur une majorité absolue de députés, plutôt que de livrer celui-ci aux aléas de la situation minoritaire. Le mode de fonctionnement du parlementarisme allemand, examiné plus loin, aidera d'ailleurs à comprendre pourquoi. Force est donc de constater ici que le Bundestag a toujours efficacement rempli sa fonction élective. La situation politique étant jusqu'ici toujours parfaitement claire, le président fédéral a toujours proposé le candidat voulu par les partis de la coalition majoritaire au Bundestag.

En second lieu, la fonction élective est codifiée d'une autre manière dans la loi fondamentale: la célèbre censure constructive (article 67 LF) n'est qu'une autre façon pour la Diète fédérale d'exercer sa fonction de création du gouvernement. Son originalité n'est pas, comme on le croit trop souvent, de garantir absolument la stabilité d'un cabinet menacé par une opposition hétéroclite (le refus de voter les projets de loi du gouvernement aboutirait de fait, et une fois épuisées les mesures de détresse législative de l'article 81 LF – six mois au maximum –, à forcer un chancelier sans majorité à se retirer) mais bien de permettre au Bundestag de conserver le monopole dans le choix du chef de gouvernement. En unissant dans un même acte la révocation d'un chancelier et la désignation de son successeur, la censure constructive oblige la Diète à exercer sa fonction créatrice, plutôt que de se contenter de renverser un gouvernement sans se préoccuper de la suite et, éventuellement laisser le soin au président fédéral de dénouer la crise. Si la censure constructive n'a ainsi pas les vertus stabilisatrices qu'on veut trop souvent lui accorder, elle revêt un aspect « pédagogique », celui de rappeler que le Bundestag est le premier responsable de l'existence du gouvernement fédéral.

La fonction de création du gouvernement par le Bundestag ne s'épuise pas dans la désignation du chancelier ²⁰: elle se prolonge par une fonction de soutien, en cours de législature, plus difficile à cerner juridiquement, mais logiquement inhérente au système lui-même, et qui incombe plus spécifiquement à la majorité ayant élu le chef du gouvernement. Ayant installé un ministère à son image, le Parlement doit lui permettre de gouverner, pour autant que celui-ci reste fidèle à la ligne politique commune. Cette fonction de soutien doit se concilier avec la mission de contrôle que toute assemblée parlementaire a héritée de la période pré-parlementaire, et qui

conserve une justification contemporaine, particulièrement vis-à-vis de l'appareil administratif de l'Etat.

B. Le « dernier mot » au Bundestag

1. La dissolution conditionnée

Quoique les constituants fussent loin de vouloir mettre un place un régime de suprématie parlementaire, force est de constater que l'agencement des procédures constitutionnelles établi par la loi fondamentale aboutit à faire du Bundestag l'organe prépondérant du système de gouvernement. Il peut en effet avoir le dernier mot en cas de conflit avec l'exécutif: la dissolution est à ce point conditionnée (article 68 LF) qu'elle ne peut s'exercer que sous la réserve du non-exercice de la fonction électorale – sous la forme de la censure constructive – par la Diète fédérale. Cette dernière peut changer le chancelier avant que celui-ci n'ait la possibilité de demander la dissolution au chef de l'Etat ²¹. Ce nouveau trait du « parlementarisme positif » procède de l'idée qu'un Parlement capable d'agir (c'est-à-dire, pour les constituants, dominé par une majorité absolue de députés) doit toujours avoir la priorité. Il n'y a là aucun germe de déséquilibre institutionnel (le système de gouvernement parlementaire – au moins dans sa forme moniste – ne se caractérisant pas, malgré l'idée reçue, par un « équilibre des pouvoirs »), mais simplement l'idée que dès lors qu'existe une majorité rassemblée, le recours anticipé au corps électoral doit être évité. Le souvenir des dissolutions à répétitions – sources d'instabilité politique – de l'époque weimarienne est pour beaucoup dans ce choix des constituants. Si la menace de dissolution par un gouvernement vis-à-vis d'un Parlement indocile est grandement surestimée dans la doctrine dominante du parlementarisme ²², on notera que dans le cas allemand, cette « arme » est, en tout état de cause, à peu près inopérante dans les relations quotidiennes entre un chancelier et sa majorité.

2. L'absence de restriction « plébiscitaire » (semi-directe)

Le dernier mot conféré au Bundestag est accentué par l'absence de mécanisme référendaire permettant de faire appel au peuple pour décider sans le Parlement d'une mesure, notamment législative ²³. Ce caractère ultra-représentatif tranche avec la diversité des formules existant au niveau des Länder et doit beaucoup à la crainte des constituants, dans le contexte de la guerre froide, d'un usage démagogique du référendum par l'extrême gauche, notamment sur le thème d'une réunification acquise au prix de la neutralité du pays.

On peut rétrospectivement approuver le constituant de 1949 d'avoir été si ferme en matière de votations au niveau fédéral: dans l'ensemble, l'absence de recours « plébiscitaire » (les Allemands emploient le mot sans la connotation péjorative qu'elle revêt en France) potentiel a forcé les partis, lors des premiers pas de la jeune Seconde République, à faire des efforts pour s'entendre dans le cadre des procédures représentatives ²⁴. Sans doute, l'explication trop longtemps répandue, selon laquelle la République de Weimar aurait succombé sous l'arsenal de la démocratie référendaire n'est qu'un mythe démenti par les faits, mais la nature « super-représentative » (selon la célèbre formule de Fraenkel) de la loi fondamentale a certainement facilité un apprentissage serein du gouvernement stable par les gouvernants et les gouvernés.

On ne saurait omettre, en outre, de préciser ici que ce caractère ultra-représentatif du système institutionnel de la RFA a trouvé une sorte de compensation pratique, nullement négligeable, dans le caractère « immédiatisé » des élections parlementaires, qui devinrent pratiquement dès 1949 un référendum sur la personne du chancelier et la direction partisane du gouvernement futur (on y reviendra).

C. *Le « gouvernement de main commune »*

Un gouvernement parlementaire est, du point de vue théorique, toujours dans une situation complexe : il doit être à la fois « serviteur » et « maître » du Parlement, comme l'exprimait si justement Chateaubriand²⁵ ; se laisser guider par la Chambre et la diriger simultanément, confirmait Bagehot²⁶. Le droit constitutionnel et parlementaire des pays de l'Europe continentale a toujours eu du mal à traduire cette position à double face, qui ne se laisse évidemment pas inscrire purement et simplement dans des normes juridiques et relève avant tout des comportements. Cette dualité entre « obéissance » (puisque le ministère est en place pour exprimer politiquement les orientations de la majorité parlementaire) et « commandement » (puisque seul l'exécutif est à même de définir et de conduire une politique un tant soit peu articulée) est subtile, et autorise, en pratique, tout un jeu de nuances.

En Allemagne, la « prépondérance » du gouvernement n'est pas due aux prérogatives dont celui-ci jouirait en droit : il ne possède presque aucun moyen lui permettant de diriger la procédure législative, en particulier rien d'équivalent à l'arsenal mis à la disposition de son homologue français de la V^e République²⁷. Il ne dispose ainsi ni d'une priorité à l'ordre du jour des séances du Bundestag, ni du « vote bloqué », ni enfin du « 49-3 »²⁸. Seul un droit de veto sur les propositions parlementaires entraînant une augmentation des dépenses lui est reconnu (article 113 LF) – disposition qui ne joue guère en pratique, sinon à titre purement dissuasif.

Et pourtant, on peut considérer que le parlementarisme allemand se rattache aux systèmes à exécutif puissant. Puissant, mais non omnipotent. Pour décrire le relatif équilibre instauré par le droit et affiné par la pratique constitutionnelle, il faut recourir à la formule de Ernst Friesenhahn, celle du *Regierung zur gesamter Hand*, que l'on traduira approximativement par « gouvernement de main commune »²⁹. Cherchant à montrer que, loin de la spécialisation fonctionnelle entre gouvernement et assemblée habituellement retenue plus ou moins clairement par la doctrine, le système parlementaire (allemand, mais l'analyse est peu ou prou transposable à tous les régimes parlementaires contemporains) se caractérise précisément par la participation de ces deux organes à la direction de l'Etat, c'est-à-dire à l'exercice des décisions rangées approximativement sous les appellations « exécutive » et « législative ». La direction de l'Etat appartient au Parlement et au gouvernement « de main commune », autrement dit de manière conjointe. Le propos pourrait paraître banal mais il constituait une vue finalement nouvelle, la doctrine (allemande comme étrangère) ne parvenant guère à sortir des stéréotypes du cloisonnement fonctionnel et, au pis, reconnaissant au seul exécutif la fonction de direction générale de l'Etat, ce qui aboutissait à dénier ou à relativiser la part qui revient directement aux assemblées à cet égard. Le partage en quelque sorte égalitaire de cette mission ainsi que l'imbrication organique et fonctionnelle qu'il supposait (et qui en était simultanément la condition) représentent

non pas des exceptions à un principe abstrait de « séparation des pouvoirs » mais sont bien plutôt « l'expression d'un principe général »³⁰.

La « fusion » (ou, si l'on préfère, l'imbrication organique et fonctionnelle) des pouvoirs qui découle de cette idée n'est dès lors pas une forme dégénérée mais l'essence même du système de gouvernement parlementaire³¹. Dès lors que gouvernement et Parlement concourent tous deux en tant qu'organes constitutionnels à la direction de l'Etat, la question de la répartition formelle des compétences entre eux n'est pas, quoi qu'on en dise généralement, une question véritablement cruciale pour l'équilibre général d'un régime parlementaire, du moins s'il ne connaît pas de dysfonctionnement chronique, c'est-à-dire s'il parvient à instituer un véritable gouvernement appuyé sur le Parlement. Quel que soit l'équilibre fonctionnel institué par le droit, un ministère appuyé sur une majorité à peu près cohérente trouvera les moyens politiques pour réaliser son programme, notamment sa traduction en forme législative.

Le fait que le parlementarisme allemand connaisse une grande stabilité politique n'a pour autant pas fait obstacle à l'extension d'un domaine de « réserves du Parlement » (*Parlamentsvorbehalte*). Le maintien, en Allemagne, d'une certaine conception organiciste typiquement européenne-continentale a en effet conduit à instaurer un champ étendu de compétences formelles du Bundestag, lui imposant de se prononcer sur les décisions politiques fondamentales, en particulier, récemment, en matière diplomatique et militaire³². Cette notion de « réserves », même hors de la seule législation, est évoquée depuis 1981³³ par la Cour constitutionnelle fédérale, et consacrée par l'importante décision de 1993 relative au traité de Maastricht³⁴.

Dans le même sens, le Bundestag a la faculté de voter des résolutions qui, sans lier rigoureusement, d'un point de vue technique, le gouvernement ou un autre organe constitutionnel fédéral, n'en traduisent pas moins sa participation à la direction de l'Etat³⁵.

Sur ce plan, la conception allemande relève bien d'une conception « positive » du parlementarisme qui, au nom du principe de légitimité démocratique, privilégie les interventions formelles du seul organe fédéral élu directement par le peuple. Dans ces conditions, un gouvernement, même « majoritaire », est obligé d'être particulièrement attentif envers sa majorité, qui peut ainsi être moins aisément manipulable ou passive.

3. Aspects politiques du « parlementarisme positif »

Si le cadre institutionnel allemand fait nettement apparaître une conception « positive » du parlementarisme, l'examen des conditions politiques de son fonctionnement confirme et amplifie cette dimension fondamentale.

A. Un gouvernement majoritaire

Le rôle crucial des partis politiques pour appréhender de façon dynamique les systèmes de gouvernement parlementaire n'est plus à démontrer. Par contraste avec la « pruderie » weimarienne, l'Allemagne de l'après 1949 a cherché à placer les partis au cœur de la démocratie. Cette prédisposition favorable, qui s'est concrétisée par une reconnaissance constitutionnelle (article 21 LF) et, progressivement, par un

encadrement juridique évolué (notamment la *Parteiengesetz* de 1967 ainsi que la législation électorale, qui leur confère un rôle privilégié), a permis à ceux-ci de se poser d'emblée comme les rouages essentiels du système parlementaire³⁶. Recrétés (SPD) ou nouvellement constitués (CDU/CSU, FDP), les principaux partis allemands sont dotés depuis les années cinquante d'une forte structure et peu à peu d'une cohérence idéologique ainsi que d'une grande discipline de comportement. Rapidement stabilisé sous une configuration « à deux partis et demi » (CDU, SPD, FDP), le système a pu intégrer, à partir des années quatre-vingt, une quatrième formation, les « Verts », initialement contestatrice, mais qui s'est aujourd'hui adaptée au jeu des coalitions. De la même manière, le parti du socialisme démocratique (PDS), héritier de l'ancien parti communiste est-allemand, a pu s'intégrer partiellement au système, même s'il ne subsiste actuellement qu'au niveau des diètes régionales de l'Est.

Dans ces conditions, les élections parlementaires ont pu se tenir de façon assez structurée : en plaçant, au rebours de Weimar, la fonction électorale du Bundestag au centre du scrutin, les partis ont transformé la désignation des députés, pourtant sous l'empire de la représentation proportionnelle³⁷, en un véritable plébiscite sur la future majorité gouvernementale et pratiquement sur la personne du futur chancelier fédéral, conformément à un enchaînement – logique, au demeurant – qui rappelle le système britannique.

Sans doute, les déclarations préélectorales de coalition (*Koalitionsaussagen*) ne sont-elles pas systématiques, car les petits partis (FDP, Verts) jugent souvent préférable de conserver une marge de manœuvre selon la situation créée par les élections, mais les futures alliances sont généralement déjà esquissées ou du moins implicites.

La pratique allemande aboutit ainsi à des gouvernements de coalition certes, mais toujours majoritaires³⁸ : considérant que les cabinets minoritaires tendent à l'instabilité et à l'incertitude politiques, les partis allemands ont toujours opté pour le principe de ministères appuyés par une majorité absolue de députés, fût-ce au prix de compromis douloureux – à l'extrême, la « grande coalition » CDU-SPD entre 1966 et 1969. L'aptitude à entrer dans des coalitions (la *Koalitionsefähigkeit*) constitue ainsi une sorte de brevet de sérieux démocratique pour un parti en Allemagne : conjuguée au souci de la « gouvernabilité », cette conception procède de l'idée – là encore, un héritage de l'expérience weimarienne – que le refus pour un parti d'entrer dans une combinaison gouvernementale pourrait mettre la démocratie en danger. Cette attitude contraste avec l'état d'esprit de nombre de systèmes parlementaires européens, notamment en Scandinavie. Elle témoigne de la conception positive du gouvernement parlementaire, selon laquelle l'identité politique complète (et non une simple absence de contrariété) entre gouvernement et majorité parlementaire doit être établie.

B. Un parlementarisme très structuré

Le rôle des partis politiques ne s'arrête naturellement pas au processus électoral : ce sont eux qui animent toute la vie parlementaire et gouvernementale. A cet égard, plus qu'un « Etat de partis » (*Parteienstaat*) – ce que sont nécessairement, quoique à des degrés divers, toutes les démocraties parlementaires modernes – l'Allemagne est plutôt un « Etat de groupes parlementaires » (*Fraktionenstaat*) selon la plaisante formule de Uwe Thaysen³⁹. Se conjuguent, dans cette idée, le caractère central du

Parlement dans le système constitutionnel et la forte organisation des partis politiques, si bien que leurs prolongements parlementaires se retrouvent, fort logiquement, au centre des réseaux de pouvoir. Dans l'ensemble, et malgré une certaine évolution à partir des années quatre-vingt, on peut considérer que l'équilibre entre le groupe parlementaire et le parti est, dans l'ensemble, favorable au premier.

Cet agencement est favorisé (en même temps qu'entretenu) par une tendance lourde de la vie parlementaire allemande, dont on peut retrouver la trace dès le XIX^e siècle, à savoir la propension à une forte organisation interne du Parlement. Elle se décline en deux aspects complémentaires.

En premier lieu, le parlementarisme allemand est essentiellement collectif : un député isolé n'est presque rien au Bundestag. Le droit parlementaire favorise, aujourd'hui comme naguère, les actions collectives (par exemple, en fixant un quorum pour exercer certaines initiatives, comme les propositions de loi). La pratique a conforté cette tendance ; il n'y a guère cet individualisme un peu stérile qui perdure au Parlement français. La meilleure façon pour un parlementaire de peser sur le processus de décision est de parvenir à s'intégrer aux divers réseaux (groupes politiques et spécialistes).

En second lieu, le parlementarisme allemand est laborieux. Le Bundestag, comme ses devanciers impériaux ou weimariens, est un « Parlement de travail » (*Arbeitsparlament*)⁴⁰. Il a toujours accordé un soin particulier à l'élaboration et à l'examen détaillé de la législation, parfois au détriment de sa fonction de communication ou d'articulation de la politique générale (en gros, les *expressive, teaching* et *informing functions* dans le catalogue de Bagehot) qui place le débat public en séance plénière au centre de son activité. Cette attitude – dans laquelle le Reichstag wilhelminien trouvait naguère une compensation au fait qu'il était écarté de la création du gouvernement – s'est naturellement accentuée à mesure que la traduction normative de la politique moderne devenait, en Allemagne comme ailleurs, toujours plus complexe et technique.

Dans ces conditions, le système des commissions permanentes a toujours pesé d'un grand poids dans la vie parlementaire allemande. C'est en leur sein, bien plus qu'en séance plénière, que se prennent la plupart des décisions. L'Allemagne a été et reste figure de proue dans ce qui est désormais une tendance générale du parlementarisme moderne⁴¹. Plus exactement, compte tenu du poids des groupes politiques comme résultante logique du gouvernement de partis, ce sont les structures de travail internes aux groupes parlementaires (*Arbeitsgruppen*), calquées sur le découpage des commissions permanentes, qui constituent le cadre politiquement essentiel du processus de décision en Allemagne. Le Bundestag est donc à la fois « Parlement de groupes et de commissions » (*Fraktion- und Ausschussparlament*), selon l'expression de Winfried Steffani.

Cette forte structuration du Parlement a des conséquences importantes pour le fonctionnement du gouvernement parlementaire et particulièrement sur le style des rapports entre gouvernement et majorité, ainsi d'ailleurs qu'entre majorité gouvernementale et opposition.

C. La « fusion » des pouvoirs

Conformément à la tradition générale du constitutionnalisme libéral du continent européen, le cadre juridique du parlementarisme allemand repose la dualité formelle entre Parlement et gouvernement. Ces deux organes sont juridiquement distingués, encore que de façon non absolue, dès lors que le droit allemand admet (sans toutefois l'imposer comme le font les systèmes se rattachant directement à la conception britannique) la compatibilité des fonctions de ministre fédéral et de député. Juridiquement, le cumul est même obligatoire pour les « secrétaires d'Etat parlementaires », créés en 1969 dans une optique proche des *Junior Ministers* britanniques. Désignés par le chancelier avec l'accord du ministre auquel ils sont chacun rattachés, leur nombre oscille autour de vingt-cinq (pour une vingtaine de ministres) ; ils assistent le ministre fédéral, notamment dans ses tâches parlementaires et les relations avec la majorité.

Ainsi, gouvernement et Bundestag ne sont ni complètement « séparés », ni encore moins complètement « indépendants » au plan organique (en raison de la fonction électorale et de la motion de censure) comme au plan fonctionnel, si bien qu'il est plus juste de parler de « fusion des pouvoirs » – principe dont Bagehot faisait justement la pierre de touche du système parlementaire –, ou encore d'un « entrelacement » que Necker et Madame de Staël avaient jadis appelé de leurs vœux⁴². Ce qui caractérise, contrairement aux clichés dont la science du droit constitutionnel a du mal à se départir, tout système de gouvernement parlementaire, est particulièrement poussé en Allemagne, conformément à la logique de parlementarisme positif. En pratique, les ministres allemands sont très largement recrutés dans les rangs des députés, même si le fédéralisme accroît, à la marge, la part de ceux qui ne sont pas directement issus du Bundestag⁴³. Réciproquement, si le gouvernement est réellement parlementaire, la majorité est elle-même « gouvernementalisée » : les groupes parlementaires, fortement organisés, comprennent entre autres des « secrétaires parlementaires » (*Parlamentarische Geschäftsführer*), qui rappellent les *whips* de Westminster : chargés de relayer la position du groupe parlementaire, ils remplissent un rôle d'intermédiaires entre le cabinet fédéral et les députés de base, veillent tant à la discipline de vote qu'à la transmission des doléances de ces derniers auprès des ministres.

Cette imbrication politique constitue la clé de voûte d'un gouvernement parlementaire viable et en même temps équilibré : non seulement le ministère y trouve une plus grande stabilité, mais la majorité n'y est pas réduite à une masse de manœuvre comme – trop souvent – en France⁴⁴. L'orientation très gouvernementale de la majorité parlementaire accroît son sens des réalités et de la responsabilité, alors qu'une majorité bridée ou cantonnée dans une approbation aveugle peut tendre plus volontiers à la démagogie et à l'irresponsabilité.

D. La « co-gérance » parlementaire

Le « gouvernement de main commune » postulé par l'agencement fonctionnel organisé par la constitution trouve sa réalisation dans la pratique. On peut même parler, à la suite de W. Kewenig, d'une « co-gérance parlementaire » de la politique gouvernementale par la majorité. Outre l'activité déployée de concert par les ministres et les députés dans l'élaboration de la loi, il faut noter que les activités parlementaires

habituellement répertoriées sous le terme de « contrôle » s'apparentent bien souvent moins à l'examen *a posteriori* d'une mesure déjà prise qu'à une sorte de co-direction dans la prise de décision.

Les processus informels sont, à cet égard, bien plus essentiels que les statistiques pour saisir la réalité du travail parlementaire. Une bonne partie de celui-ci se déroule moins en séance publique – celle-ci ne fait généralement que clore un long cheminement antérieur –, que dans les nombreuses réunions de travail réunissant ministres et députés⁴⁵. C'est pourquoi on a pu parler de « parlementarisme de comités » ou même, plaisamment, de « parlementarisme de salles de réunions » (*Sitzungszimmerparlamentarismus*). Qu'il s'agisse de la concertation préalable entre les partenaires de la coalition gouvernementale, ou bien entre les experts des groupes avec le ministre, ou bien encore de la majorité avec les représentants des Länder, elle se déploie à tous les niveaux, aboutissant à un réseau de canaux de travail particulièrement dense.

La grande imbrication entre le gouvernement et la majorité parlementaire favorise ainsi leur bonne intelligence mutuelle. La relation intra-majoritaire est donc d'autant plus aisément bilatérale qu'elle se déroule d'abord à l'abri de la publicité (les séances des commissions du Bundestag n'étant qu'exceptionnellement publiques, celles des groupes politiques et de leurs structures de travail ne l'étant évidemment pas du tout).

La politique des « réactions anticipées » de la part du gouvernement est la règle dans la pratique allemande : le gouvernement prend généralement soin de s'assurer à l'avance du soutien de la majorité à ses projets si bien que, au Bundestag comme naguère, déjà, au Reichstag impérial, « on ne frappe qu'à coup sûr » en séance publique⁴⁶.

Les scrutins solennels sont donc assez peu nombreux et réservent rarement, ou bien essentiellement à la marge, des surprises. Il n'y a là pas matière à diagnostiquer un « déclin » du Parlement : une assemblée qui prépare soigneusement ses prises de décision et ses votes n'est pas synonyme d'instance caporalisée ou instrumentalisée, bien au contraire. L'absence relative d'incertitude dans les scrutins ne réduit pas le Bundestag à une chambre d'enregistrement, car le vote final en séance plénière ne constitue que l'aboutissement ultime d'un long et intense processus. Comme le notait avec raison Jean-Luc Parodi naguère, l'exaltation de la situation inverse reviendrait curieusement à ériger le « suspense » en étalon de la vitalité et du sérieux du travail parlementaire moderne⁴⁷ !

E. La démocratie du chancelier ou démocratie de coalition ?

Dans ces conditions, qualifier le parlementarisme allemand de « démocratie du chancelier » (*Kanzlerdemokratie*) relève assez largement de l'exagération. La formule ne saurait que renvoyer, en somme, à la version allemande du phénomène de personnalisation du pouvoir caractérisant pratiquement toutes les démocraties modernes et se déployant particulièrement dans les systèmes de parlementarisme dit « majoritaire ». L'expression est excessivement réductrice dans le cas allemand, car elle occulte la nature complexe et assez largement collective du *leadership* du chef du gouvernement allemand sur sa majorité. La discipline que celui-ci peut exiger

d'elle ne se fait pas sans contrepartie. Dans le cadre même d'une majorité en principe solide et bien disposée à son égard, le chancelier doit exercer ce que les Anglais appelle un *management*, qui ne peut être qu'une combinaison de commandement et d'écoute, la capacité d'entraînement étant, à terme, plus efficace que le seul autoritarisme. Les dissentiments internes se règlent généralement par la négociation, le compromis. Le sentiment que l'« on ne peut pas poser la question de confiance tous les mois », spécialement dans le cas d'une coalition, résume assez bien l'état d'esprit de ce que doit être le mode de gouvernement ordinaire dans le système parlementaire allemand⁴⁸. Le chancelier peut certes jouer de sa popularité dans l'opinion pour faire plier sa majorité, mais dans une mesure limitée seulement⁴⁹. Les exemples de Ludwig Erhard, contraint à la démission par sa majorité à peine un an après sa large victoire électorale de 1965, ou encore de Willy Brandt et Helmut Schmidt l'attestent.

On a, depuis les années 1990, plus justement parlé de « démocratie de coalition » ou de « démocratie de coordination » (W. Jäger). Le caractère central du Bundestag dans le système institutionnel, la conception exigeante que les parlementaires ont de leur propre rôle, l'existence de majorités de coalition composées de partis puissants et enfin – on y reviendra – le caractère fédéral de l'Etat constituent autant de contraintes fortes pour la mise en œuvre de ses projets par le chancelier allemand. Le fait qu'il en résulte une certaine complexité et une relative lenteur dans les processus de décision est, dans l'ensemble, bien intégré par la classe politique et l'opinion publique. Se situant en gros à mi-chemin entre les régimes à *leadership* exécutif fort et les régimes « non majoritaires », le parlementarisme allemand concilie ce qui est parfois jugé contradictoire : un organe parlementaire actif avec un cabinet stable et plutôt efficace.

4. Une démocratie relativement équilibrée

La puissance du gouvernement parlementaire majoritaire est atténuée en Allemagne par des contraintes structurelles à l'évidence plus importantes que celles que connaît le système de Westminster. On peut parler, faute de mieux, de « contre-pouvoirs », l'essentiel étant de prendre la mesure de ce qui freine ou limite le couple gouvernement-majorité parlementaire. On se contentera de les exposer ici à gros traits.

A. Le fédéralisme

La première contrainte affectant le système parlementaire est la structure fédérale de l'Etat. La question de la division « verticale » du pouvoir entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés – qui produit par nature un effet de mitigation – pose ici moins de problèmes que celle de la conciliation entre parlementarisme et fédéralisme⁵⁰. Plus précisément, la difficulté provient de la façon dont la constitution allemande organise le principe de participation des Etats fédérés à la politique fédérale.

Sur le plan institutionnel, la conciliation présente des défauts de cohérence : sans doute, la naissance et le maintien en fonction du gouvernement fédéral ne dépendent juridiquement que du seul Bundestag. Fonctionnellement toutefois, les Länder, représentés au niveau fédéral dans un organe original, le Conseil fédéral (Bundesrat), concourent à la législation fédérale. Sans doute, le « bicamérisme législatif » était-il

initialement conçu comme fondamentalement inégalitaire : un « droit d'opposition » étant seulement reconnu au Bundesrat, auquel le Bundestag pouvait passer outre après échec de la procédure de conciliation (article 77 LF), exception faite des hypothèses, alors réduites en nombre, dans lesquelles la loi fondamentale exigeait l'approbation conjointe des deux organes. Or, cette dernière situation s'est étendue considérablement depuis cinquante ans, si bien qu'aujourd'hui, l'assentiment du Bundesrat est requis pour plus de la moitié des lois fédérales⁵¹. Les Länder ont compensé la « fédéralisation » croissante de la législation par une extension du droit de veto législatif du Conseil fédéral. Cette situation est problématique dans la mesure où le chancelier n'est pas politiquement responsable devant le Bundesrat et ne peut pas davantage dissoudre cet organe. Ainsi, en cas d'impossibilité de s'entendre avec une majorité de Länder, ses projets sont purement et simplement bloqués.

Sur le plan politique, les clivages partisans n'épargnent évidemment pas le Bundesrat, puisque celui-ci est composé des membres des exécutifs des Länder, chacun politiquement responsable devant la Diète de leur Etat, autrement dit est constitué de membres de gouvernements de partis. Il arrive souvent qu'un chancelier fédéral soit confronté à une majorité au Bundesrat dominée par les partis qui lui font opposition au Bundestag. Cependant, la nature juridique particulière du Bundesrat limite en partie les inconvénients de cette dissociation entre la majorité du chancelier et la majorité législative. Ce sont en effet les Länder qui sont représentés au Conseil fédéral, par l'entremise de leurs ministres, selon un principe remontant au Bundesrat de l'Empire wilhelminien voire à la Diète confédérale de 1815 : or, à côté des considérations partisans, qui peuvent inciter un gouvernement fédéré à s'opposer au chancelier et à la majorité du Bundestag, les intérêts particuliers de son Land l'amènent parfois à se dissocier de ses amis politiques et à accepter un texte ou à rechercher un compromis avec le gouvernement fédéral, fût-il de tendance partisane différente. En d'autres termes, le Bundesrat n'est pas complètement dominé par l'esprit de parti ; son caractère original atténue la collision des tendances politiques antagonistes et limite (sans toutefois exclure) les situations de blocage complet.

Reste que cette constellation constitue un frein redoutable pour la majorité gouvernementale du chancelier. Le plus souvent, les initiatives de la majorité parlementaire sont modifiées sous la pression des Länder. Le parlementarisme allemand est ainsi « sous restriction fédérale ». L'aspect le plus important du fédéralisme est donc d'exercer une pression consensuelle sur le gouvernement parlementaire national. Le modèle majoritaire allemand est, en somme, fortement tempéré par une logique de concordance⁵².

B. Le juge constitutionnel

La justice constitutionnelle constitue un deuxième frein à la puissance de la majorité démocratique gouvernant l'Allemagne. La place qui tend à devenir omniprésente du juge constitutionnel dans la vie publique outre-Rhin peut s'appuyer sur une longue tradition⁵³, qui trouva, après 1945, des développements d'une ampleur d'autant plus importante qu'en réaction à l'échec de Weimar et à la dictature nazie, les constituants s'engagèrent résolument sur la voie d'une « démocratie de valeurs », appuyée sur une

conception substantielle de l'Etat de droit, dont la protection impliquait à leurs yeux une juridiction constitutionnelle puissante.

L'ampleur des compétences de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, la diversité de ses moyens d'intervention à l'égard des organes constitutionnels et des normes, législatives ou non que ceux-ci adoptent, placent le système de gouvernement parlementaire sous une « restriction juridictionnelle » pratiquement sans équivalent dans le paysage des démocraties occidentales.

Les lois promulguées peuvent être contrôlées et, le cas échéant annulées, à tout moment par le juge constitutionnel, que ce soit à l'instigation de l'opposition parlementaire, d'un gouvernement de Land ou encore et surtout d'un particulier, sur renvoi préjudiciel au cours d'un procès devant le juge ordinaire ou sur recours direct. Dans ces conditions, l'argument de constitutionnalité pèse considérablement sur le processus d'élaboration de la loi, et ce d'autant plus que la Cour constitutionnelle allemande n'hésite pas à livrer des interprétations audacieuses, voire tend à un certain dirigisme normatif. Une sorte de « seconde constitution », au contenu substantiel, créée par la jurisprudence constitutionnelle, et dont les droits fondamentaux constituent la pierre d'angle, vient ainsi restreindre considérablement la capacité créatrice des majorités parlementaires successives. Cause ou conséquence de ce phénomène, les acteurs politiques fuient parfois leurs responsabilités en arguant du problème de la constitutionnalité pour différer leurs décisions ou les abandonner au juge.

L'influence de la Cour ne se limite pas au champ législatif. Juge en dernier ressort du contentieux électoral, elle peut, en outre, être aisément appelée à trancher tous les conflits juridiques entre les organes constitutionnels : tant l'opposition parlementaire que les Etats fédérés trouvent par là des moyens de limiter la toute-puissance du gouvernement fédéral. Erigée en arbitre, la juridiction constitutionnelle allemande joue le rôle d'un régulateur particulièrement présent dans la vie politique ⁵⁴.

C. Le respect de l'opposition et la propension au consensus

La logique du gouvernement parlementaire, spécialement lorsque celui-ci repose, comme c'est le cas en Allemagne, sur une majorité « fermée », ayant vocation à durer toute une législature, secrète naturellement une opposition que le principe de la démocratie représentative pluraliste intègre, comme de juste, au cœur même du système.

Sous un angle très général, le parlementarisme allemand ne se distingue pas foncièrement à cet égard de ses homologues européens. On peut toutefois signaler quelques aspects particuliers.

En premier lieu, la démocratie allemande permet et a effectivement connu l'alternance. Celle-ci est nette quoique modérée dans la mesure où un parti comme le FDP a pu se maintenir au pouvoir pendant vingt-neuf ans sans interruption (1969-1998), en changeant de partenaire de coalition. Les élections de 1998 ont constitué la première alternance franche, la majorité CDU/CSU-FDP faisant place à l'alliance SPD-Verts. La logique compétitive marque donc les groupes de l'opposition parlementaire, dès lors que les majorités étant stables, ils cherchent normalement à conquérir le pouvoir par le processus électoral. Il en résulte que la fonction de contrôle critique représente l'attitude fondamentale des partis d'opposition. Elle

se déploie de façon privilégiée dans l'enceinte du Parlement ainsi que, mais sous les conditions particulières évoquées plus haut, au Bundesrat ⁵⁵. A cet égard, si l'opposition allemande n'est pas exactement dotée d'un « statut » aussi élaboré que dans les régimes de tradition britannique ⁵⁶, la place qui lui est reconnue par le droit parlementaire et la pratique politique (présence dans les organes de travail du Bundestag, subventions publiques particulières, temps de parole, droits de minorité) est assez solide.

Mais cette figure « classique » de l'opposition dans le système parlementaire se double, en Allemagne, d'une attitude relativement originale, qui tient pour partie à la structure institutionnelle, et relève pour une autre d'une mentalité qui puise aux sources de la tradition parlementaire allemande. Les formations d'opposition ont en effet une propension certaine à la coopération ; sans remettre en cause leur positionnement d'extériorité à la majorité du chancelier, elles tentent régulièrement de peser sur le contenu des décisions politiques. En d'autres termes, le caractère « constructif » de l'opposition est la règle en Allemagne. Celle-ci va même parfois pratiquement jusqu'à la « co-gérance » (*Mitregierung*). On a pu ainsi noter que nombre de lois sont adoptées sinon à l'unanimité, du moins avec les voix du principal groupe d'opposition. S'il faudrait affiner le propos en distinguant notamment le type de lois (textes à contenu essentiellement « techniques », sujets dits « de société », ...), demeure ici une tendance de fond tout à fait indéniable.

Elle repose sur deux explications complémentaires : d'une part, la tradition d'un Parlement législateur minutieux depuis l'Empire fait que l'opposition ne se résout pas facilement à laisser à la majorité gouvernementale le monopole de production des normes. La place importante des commissions, dont les séances ne sont généralement pas publiques, facilite l'influence de fond des groupes d'opposition.

Ensuite, les contraintes fédérales sur la législation entraînent une sorte de jeu à trois, entre majorité gouvernementale, majorité au Bundesrat et opposition au Bundestag. Lorsque la Chambre des Länder est dominée par les adversaires du gouvernement fédéral, l'opposition parlementaire est plus facilement intégrée au processus visant à dégager un compromis.

Cette attitude « coopérative » de l'opposition contribue à un fonctionnement généralement harmonieux du parlementarisme allemand, mais il peut parfois brouiller les responsabilités vis-à-vis de l'opinion. Ce « dilemme de l'opposition » est en tout état de cause assez marqué dans la démocratie allemande.

*

* *

Au rebours, peut-être, de pays ayant accédé plus tôt au système de gouvernement parlementaire (Royaume-Uni, Italie, France, Belgique), le thème du « renouveau » paraît difficile à appliquer au cas allemand du début du XXI^e siècle. On serait en peine de discerner de réelles tendances nouvelles outre-Rhin, car le parlementarisme institué en 1949 a trouvé assez rapidement ses marques et ce, dans un certain équilibre et une certaine efficacité. Aucune remise déchirante n'apparaît nécessaire, comme l'illustre l'absence de modification d'importance suite à l'adhésion de la RDA en 1990 : la commission de révision constitutionnelle mise en place à cette occasion n'a

pas formulé de propositions visant à modifier substantiellement le cadre du système de gouvernement.

Les Allemands ont d'ailleurs su procéder, chemin faisant, aux ajustements – mineurs – qui paraissaient nécessaires à un meilleur fonctionnement de leurs institutions, sans remettre en cause les grands équilibres : ainsi, par exemple, de l'institution des commissions d'étude (*Enquête-Kommissionen*) à vocation prospective, en 1969, de la création d'une commission de contrôle parlementaire des services de renseignements en 1978, de la multiplication des possibilités pour les commissions de se livrer à des auditions publiques, des diverses réformes du règlement du Bundestag pour renforcer les droits des députés et particulièrement ceux de la minorité. En matière européenne, le Bundestag, profitant de son autonomie d'organisation, a pu créer une véritable commission permanente spécialisée en 1991. Les modalités de son association, en amont, à l'élaboration de la législation communautaire ont été précisées en 1993 – un progrès, même si le Parlement allemand subit les mêmes difficultés que ses homologues européens en la matière ⁵⁷.

Souvent, les réformes ne sont pas nécessaires tout simplement parce que les comportements des acteurs ne les rendent pas indispensables (on songe ainsi, par exemple, au sens de la responsabilité politique individuelle des ministres ou à la question du cumul des mandats, très peu pratiqué). La « féminisation » et le « rajeunissement » du personnel politique se sont faits progressivement, notamment à l'instigation des Verts, mais sans législation contraignante.

Tout au plus peut-on évoquer un thème récurrent dans la vie constitutionnelle d'outre-Rhin, car il n'est pas étranger aux caractéristiques principales du parlementarisme allemand. A ce titre, il est d'ailleurs relativement problématique.

Lorsque l'on se penche sur les raisons de la « *Politikverdrossenheit* », cette irritation plus ou moins définie envers la politique, qui affecte de façon continue l'opinion publique allemande, les critiques visent avant tout les partis mais glissent rapidement vers le système parlementaire lui-même. On déplore avant tout et depuis longtemps un manque de transparence et de communication publique dans le travail parlementaire et gouvernemental. Le poids excessif de l'appareil administratif et des dirigeants des groupes et partis, le manque d'autonomie individuelle des députés sont fréquemment évoqués. Ces thèmes répétitifs aboutissent souvent à la revendication d'une plus grande association des citoyens au processus politique. On bute ici sur une question très classique dans les régimes représentatifs, vivace restant l'illusion consistant à considérer que les procédures référendaires seraient la solution au malaise diffus qui a saisi toutes les démocraties modernes.

Reprenant une revendication partagée par eux depuis longtemps, le SPD et les Verts ont ainsi élaboré en février 2002 un projet de révision constitutionnelle instaurant l'initiative législative populaire : 400 000 électeurs pourraient obliger le Parlement à examiner un texte de loi ; en cas de refus de celui-ci, 5 % des électeurs (soit environ trois millions de personnes) pourraient alors déclencher un référendum sur la proposition refusée. La majorité des suffrages exprimés suffirait, avec toutefois un quorum de participation s'élevant à 20 % des inscrits. Les règles seraient un peu plus contraignantes pour les lois qui requièrent l'approbation du Bundesrat (le « oui » devrait l'emporter dans une majorité de Länder) et les lois constitutionnelles

(l'approbation se ferait à la majorité des deux tiers, le quorum de participation montant à 40 % des électeurs inscrits). Les matières qui seraient exclues de l'initiative et du référendum n'ont pas été définies. Ce texte a été repoussé par l'opposition en juin 2002, mais est revenu en débat après les élections de septembre 2002. Il marquerait cependant, dans son principe, une rupture sensible avec la tradition inaugurée après-guerre au niveau fédéral. Dans une vision pessimiste du problème, on peut craindre que les partis et mouvements extra-parlementaires, actuellement bien faibles dans le débat public allemand, recherchent là le moyen de peser de façon permanente sur l'agenda politique et soient tentés de remettre en cause continuellement la légitimité des pouvoirs constitués.

Le paradoxe du parlementarisme allemand est peut-être précisément ce contraste existant entre sa réussite d'ensemble et les appréciations plus ou moins mitigées qui l'accompagnent depuis ses origines. Sans doute faut-il y voir un effet de ce que Werner Patzelt a appelé « le conflit constitutionnel latent », à savoir le décalage persistant entre la « constitution réelle » et la « constitution présumée » par l'opinion commune, autrement dit les schémas caricaturaux que l'on se fait sur ce que devraient être les institutions représentatives, en particulier le Parlement, et qui, pour l'essentiel, reposent toujours sur des présupposés hérités des doctrines simplistes de la « séparation des pouvoirs »⁵⁸.

Il demeure que, pour un pays dont la pratique d'un gouvernement parlementaire est plutôt récente, l'expérience allemande a quelque chose d'exemplaire, mais on voit bien que, dans ce pays comme dans les autres, les institutions, règles juridiques et procédures ne suffisent à expliquer l'état réel et concret du système politique. En important chez elles certains éléments de technologie constitutionnelle issus de l'Allemagne, certaines démocraties récentes témoignaient de leur intérêt pour la réussite de son système. Restait, pour en imiter la réussite, à trouver la capacité d'assimiler également, au moins de façon partielle, les mœurs, règles conventionnelles et pratiques, qui constituent un pan non moins essentiel du système parlementaire allemand.

Notes

¹ *De l'esprit des lois*, XI, 6.

² Ph. LAUVAUX, « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Pouvoirs*, 64, 1993, p. 5-22.

³ Voir notamment E. LOUSSE, « Parlementarisme ou corporatisme ? Les origines des Assemblées d'états », *Revue historique du droit français et étranger*, 14, 1935, p. 125-149 ; R. VILLERS, « Le déclin des Assemblées d'états en Europe du XVI^e au XVIII^e siècle », in *Hommage à Robert Besnier*, Paris, Soc. du droit, 1980, p. 279-298 ; *L'Europe des diètes au XVII^e siècle*, *Mélanges Jean Béranger*, Paris, Sedes, 1996. Sur le cas allemand : P. MORAW, « Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806 », in H.-P. SCHNEIDER, W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der BRD*, Berlin, New York, De Gruyter, 1989, p. 3-47.

⁴ P. LAUVAUX, « Existe-t-il un modèle constitutionnel européen ? », *Droits*, 14, 1991, p. 49-60. Et, du même « Le modèle parlementaire dans les constitutions d'Europe de l'Est », *Revue universelle des droits de l'homme*, 1995, p. 364-371.

⁵ Ce qu'avait montré naguère E. FRAENKEL, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Francfort s/M., Suhrkamp, 1991, p. 23-47.

⁶ On nous pardonnera de renvoyer, pour davantage de détails, à notre thèse de doctorat : *Le parlementarisme allemand*, Droit, Paris II, 1999 (à paraître, LGDJ, 2004).

⁷ On reprend ici la formule de E. FRAENKEL, « Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus » (1964), rééd. in *Deutschland und die westlichen Demokratien, précit.*, 1991, p. 23.

⁸ Il faut désormais se référer sur ces questions à J. HUMMEL, *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918) : le modèle allemand de la monarchie limitée*, Paris, PUF, 2002.

⁹ P. LAUVAUX, « Le principe monarchique en Allemagne », in O. BEAUD, P. WACHSMANN (dir.), *La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, Presses universitaires de Strasbourg, 1997, p. 65-78.

¹⁰ « Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland », 1917, rééd. dans M. WEBER, *Gesammelte politische Schriften*, Tubingue, Mohr, 1988, p. 340.

¹¹ R. CAPITANT, « Régimes parlementaires », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 33-57 (40).

¹² *Ibid.*, p. 50-51.

¹³ L'idée de « voie alternative » a été, à juste titre, soulignée par l'historien H. MÖLLER : « Les deux voies du parlementarisme allemand. La Prusse et le Reich dans la République de Weimar », *Francia*, 14, 1986, p. 461-473.

¹⁴ Formule que l'on emploie ici par contraste avec celle de « parlementarisme négatif », utilisée notamment par la doctrine à propos du parlementarisme nordique (R. Fusilier), et qui fait d'autre part écho à celle de M. Weber citée plus haut (voir *supra*, note 10). Elle est reprise par une partie de la doctrine allemande contemporaine.

¹⁵ Voir le bref aperçu de R. ARNOLD, « L'élection et les compétences du président fédéral allemand », *Revue du droit public*, 1995, p. 303-322.

¹⁶ W. BAGEHOT, M. GAULHIAC (trad.), *La constitution anglaise*, Paris, Germer-Baillière, 1869, p. 198.

¹⁷ *Demokratie und Parlamentarismus*, Breslau, Ferdinand Hirt, 1928, p. 87.

¹⁸ En dehors de l'Allemagne fédérale et de ses Länder, l'Irlande, le Japon, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la Slovaquie, la Macédoine, la Bulgarie et, plus récemment la Finlande (en 1999) instituent également l'élection du chef du gouvernement par le Parlement.

¹⁹ Aspect renforcé par la règle selon laquelle les fonctions du chancelier fédéral expirent au début de la législature d'un Bundestag nouvellement élu (article 69-II LF), contrairement à la logique d'un système dualiste.

²⁰ Les ministres étant proposés par celui-ci au président fédéral dont la compétence est conventionnellement liée. De son côté, le chancelier, formellement libre, est évidemment

politiquement contraint, pour composer son cabinet, de tenir compte des desiderata des groupes qui le soutiennent. En pratique, le choix s'est toujours réglé en amont avec les groupes parlementaires et les chefs de partis, et pratiquement acquis au moment de l'élection officielle du chef du gouvernement.

²¹ On notera que le régime allemand se démarque ici de ses homologues monistes irlandais (avec toutefois un veto présidentiel), japonais ou nordiques qui, faute de forme « constructive » de la censure, ménagent à un cabinet battu dans un vote de confiance, la possibilité de recourir à la dissolution, résidu de la période dualiste du parlementarisme, mais conforme il est vrai, à la pratique britannique.

²² Pour une fois, Bagehot lui-même semble avoir été peu pertinent à ce sujet : il insistait sur l'arme de la dissolution aux mains du cabinet qui, jugeait-il, empêchait celui-ci de dégénérer en instrument docile de la Chambre des Communes. Il ajoutait toutefois qu'un Parlement renouvelé par l'élection avait en quelque sorte le dernier mot, argument repris après lui par Carré de Malberg.

²³ Comme on sait, le référendum n'est possible qu'à propos de la réorganisation du territoire fédéral et se limite aux populations des Länder concernés (articles 29 et 118 LF).

²⁴ L'opposition SPD réclama, mais en vain, en 1958, un référendum sur l'équipement de la Bundeswehr avec des armes nucléaires tactiques. La Cour constitutionnelle interdit la tenue d'une votation à ce sujet dans le Land de Hambourg (arrêt du 21 juillet 1958).

²⁵ *De la monarchie selon la Charte* (1816), I, XV.

²⁶ *La constitution anglaise, op. cit.*, p. 197.

²⁷ L'article 81 LF, relatif à l'« état de nécessité législative », même s'il existe, est trop lourd pour un maniement autre qu'en cas de crise exceptionnelle, que l'on préférera de toute façon, dans l'Allemagne contemporaine, voir réglée de façon plus politique.

²⁸ L'article 81-I LF fait toutefois allusion à la faculté offerte au chancelier de « lier » la question de confiance au vote d'un projet déterminé (projet de loi ou de motion). Mais le mécanisme est bien moins précis que le « 49-3 » français, en particulier sur l'unicité du vote et le problème de la dualité des niveaux de majorité requise (majorité simple pour le projet, qualifiée pour la confiance). Il a fallu attendre novembre 2001 pour assister au premier usage de cette disposition. Le chancelier Schröder décida de poser la question de confiance officielle de l'article 68 LF en la liant au vote d'approbation de la résolution de mise à disposition de troupes de la Bundeswehr en Afghanistan. Quoique l'opposition CDU et FDP ait fait part de son soutien sur la question militaire (elle décida finalement de voter contre pour ne pas accorder sa confiance au cabinet fédéral), le chef du gouvernement maintint sa demande, afin de contraindre son partenaire écologiste, divisé sur cette question, à le suivre. Le scrutin du 16 novembre 2001 lui donna 336 voix pour, 334 contre. Sur les doutes quant à la régularité d'un scrutin unique dans une telle occurrence, voir C. SCHÖNBERGER, « Parlamentarische Autonomie unter Kanzlervorbehalt? », *Juristen-Zeitung*, 5, 2002, p. 211-219.

²⁹ « Parlament und Regierung im modernen Staat », *Veröffentlichung der Verhandlungen der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSRL)*, 16, Tubingue, Mohr, 1958, p. 9-73.

³⁰ *Ibid.*, p. 38.

³¹ Idée que Carré de Malberg a su formuler de façon nette : « Le but du gouvernement parlementaire est non pas de poursuivre la séparation du législatif et de l'exécutif mais de fonder leur association » (*Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. II, Sirey, 1922, p. 47-48). Cet aspect est, à juste titre, remis à l'honneur dans les importants travaux de Nicolas Roussellier consacrés à la III^e République française (notamment : *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997).

³² Par exemple, sur l'envoi de troupes militaires, la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 12 juillet 1994.

³³ BVerfGE 57, 295 (321) du 16 juin 1981.

³⁴ C. AUTEXIER, B. GENIUS-DEVINE, « La Cour constitutionnelle fédérale, l'ordre constitutionnel allemand et le Traité de Maastricht (à propos de la décision du 12 octobre 1993) », *Revue française de droit constitutionnel*, 18, 1994, p. 421-432. Il s'agit d'une sorte d'extension sémantique de la notion de « réserve de la loi » (*Gesetzesvorbehalt*), issue d'une tradition ancienne (dès les premières constitutions des Etats allemands du XIX^e siècle) et d'une jurisprudence bien assurée par la Cour constitutionnelle fédérale à partir des années soixante-dix.

³⁵ Le nombre de résolutions adoptées chaque année est de l'ordre d'une centaine, auxquelles il faut ajouter celles votées à propos des projets d'actes législatifs de l'Union européenne.

³⁶ La littérature sur le sujet est imposante. On renverra simplement à : O. W. GABRIEL, O. NIEDERMAYER, R. STÖSS (dir.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Opladen, 1997.

³⁷ Comme l'on sait, quoique « personnalisée » par la désignation de la moitié des députés au scrutin uninominal à un tour, ce mode de scrutin original n'est pas « mixte », puisque la répartition finale des sièges est déterminée proportionnellement au pourcentage obtenu par les listes ayant dépassé 5% des suffrages exprimés au niveau national (ou obtenu trois mandats directs).

³⁸ Il en est généralement de même dans les Länder, avec cependant quelques exceptions, numériquement peu importantes.

³⁹ U. THAYSEN, « Fraktionenstaat – oder was sonst? », in P. HAUNGS, E. JESSE (dir.), *Parteien in der Krise ?*, Cologne, Nottbeck, 1987, p. 231-236.

⁴⁰ Par opposition à un « Parlement de parole » (*Redeparlament*). A partir d'une allusion de Karl Marx à propos de la Commune de Paris (*Der Bürgerkrieg in Frankreich*, in Marx, Engels, *Werke*, Bd. 17, Berlin-Est, Dietz, 1962, p. 339) puis d'une distinction de M. Weber (« Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland », 1917, rééd. dans M. WEBER, *Gesammelte politische Schriften*, Tubingue, Mohr, 1988, p. 350), E. Fraenkel (1960) et W. Steffani (« Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag », in *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1979, p. 327-345) ont systématisé cette idée à travers deux types-idéaux, illustrés par la Chambre des Communes et le Congrès américain. Sans perdre sa pertinence, cette distinction tend néanmoins à se relativiser, compte tenu de la complexité croissante des tâches que doivent accomplir toutes les assemblées représentatives aujourd'hui.

⁴¹ Les commissions sont redéfinies à chaque législature, en vertu du principe d'autonomie qui régit l'organisation interne du Bundestag ; leur nombre s'élève à une vingtaine, soit un peu plus que le nombre de ministères fédéraux.

⁴² « On doit chercher à établir une liaison constitutionnelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ; on doit songer que leur prudente association, leur ingénieux entrelacement seront toujours la meilleure caution d'une circonspection mutuelle et d'une surveillance efficace » (NECKER, *De la révolution française*, 1796, X, 133).

⁴³ Le nombre est, depuis 1949, extrêmement faible, mais il ne s'agit alors presque jamais de techniciens sans expérience parlementaire : souvent, ils viennent d'un Landtag ou ont autrefois siégé au Bundestag avant d'occuper un poste dans un gouvernement de Land. Avec cinq ministres sans mandat parlementaire (mais trois venaient d'un Landtag), le cabinet Schröder, formé en 1998, représente sous ce rapport, plutôt une exception.

⁴⁴ A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », *La République. Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 349-362.

⁴⁵ Voir l'ouvrage récent de M. SCHWARZMEIER, *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag,

2001. Egalement : K. VON BEYME, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997.

⁴⁶ Selon la formule d'un ancien député : E. WETTERLÉ, « Les institutions parlementaires de l'Empire allemand », *Le Correspondant*, 1905, p. 1065-66.

⁴⁷ J.-L. PARODI, « Le rôle du Parlement dans le système politique français », in *Le rôle des parlements, Table-ronde de l'AFSP*, 1970, p. 24.

⁴⁸ U. KRANENPOHL, « Man kann nicht jeden Monat die Koalitionsfrage stellen ! », *Zeitschrift für Politik*, 1999, p. 283-297.

⁴⁹ Il n'en est pas autrement avec le chancelier Gerhard Schröder, depuis 1997, même si celui-ci a parfois placé brutalement sa majorité devant ses responsabilités (voir *supra*, note 28).

⁵⁰ W. STEFFANI, « Der parlamentarische Bundesstaat in Deutschland heute », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2, 1985, p. 219-229. « Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf », *Veröffentlichung der Verhandlungen der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSRL)*, 58, 1999, p. 7-138.

⁵¹ Voir la synthèse récente : A. DITTMANN, D. CAPITANT, « Les fonctions respectives du Bundestag et du Bundesrat », in M. FROMONT (dir.), *Les cinquante ans de la RFA*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2000, p. 37-63.

⁵² A. LE DIVELLEC, « La variante allemande », *Pouvoirs*, 85, 1998, p. 35-46.

⁵³ A. LE DIVELLEC, « Les prémices de la justice constitutionnelle en Allemagne avant 1945 », in D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Aux origines du contrôle de constitutionnalité XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2003, p. 103-140.

⁵⁴ A tel point que c'est en recourant au juge de Karlsruhe – il est vrai constitutionnellement investi de cette compétence (article 21-2 LF) – que l'on a récemment tenté d'interdire le parti d'extrême-droite NPD, comme naguère le parti communiste (1956), et un parti néo-nazi (1952). La requête déposée par le gouvernement fédéral, le Bundestag et le Bundesrat a finalement échoué (arrêt du 18 mars 2003).

⁵⁵ Sans compter que les coalitions au pouvoir dans les Länder ne sont pas toujours complètement alignées sur le clivage majorité-opposition au niveau fédéral.

⁵⁶ Plus audacieux, onze Länder (sur seize) ont en revanche doté l'opposition d'une reconnaissance officielle par la constitution.

⁵⁷ S. HÖLSCHIEDT, « Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28, 2000, p. 31-38.

⁵⁸ W. PATZELT, « Ein latenter Verfassungskonflikt ? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem », *Politische Vierteljahresschrift*, 1998, p. 725-757.

Le régime parlementaire en Suède

Torbjörn BERGMAN et Thomas LARUE

C'est en 1917 que le roi de Suède dut reconnaître que l'existence du gouvernement dépendait en dernière instance du parlement, le Riksdag, et non de lui-même ¹. Le régime parlementaire fut ainsi établi sans modification de la constitution écrite. Jusqu'en 1975, la Suède fut formellement régie par la constitution de 1809, qui établissait que le pouvoir était réparti entre le parlement, le roi et son gouvernement. Le 1^{er} janvier 1975, une nouvelle constitution entra en vigueur. A la différence de la précédente, elle précise que seul le Riksdag légifère et adopte le budget de l'Etat. La Chambre unique approuve aussi la nomination du Premier ministre, qu'elle peut démettre, et contrôle le gouvernement, qu'elle peut censurer. Selon la constitution, le gouvernement prépare et met en œuvre les décisions du Riksdag, gère la politique étrangère et gouverne le pays dans le cadre de la constitution et des lois adoptées par le Riksdag. L'objectif de ce chapitre est de présenter les principaux pouvoirs du Riksdag et leurs évolutions récentes ; nous montrerons en particulier comment ces pouvoirs se heurtent à des contraintes externes dont le poids s'accroît constamment.

1. Les procédures législatives

La principale motivation de la réforme de 1975 était de mettre la constitution en conformité avec la pratique. Selon la constitution, le roi continuait de présider les réunions du Conseil des ministres, de nommer les hauts fonctionnaires, pouvait dissoudre le Riksdag et, en tant que chef de l'Etat, était le dirigeant suprême des armées. Or, dans les années 1970, tous ces pouvoirs étaient devenus purement formels. Ce décalage entre le texte et la pratique ne pouvait toutefois justifier à lui seul une réforme, beaucoup d'autres pays d'Europe occidentale ayant des constitutions dépassées par les faits ².

En réalité, c'est parce que le roi continuait d'exercer un certain rôle, bien que limité, dans la formation et la démission du gouvernement et dans la dissolution parlementaire que la réforme fut jugée nécessaire. Le pouvoir persistant du monarque embarrassait le parti social-démocrate au pouvoir, dont le programme réclamait depuis 1911 le passage à la République. Bien que l'abolition de la monarchie fût une thématique peu populaire, le soutien officiel du parti à la République fournissait à sa direction un argument en faveur de la réforme ³. Les partis de l'opposition avaient, eux aussi, leur propre programme de réforme : ils souhaitaient abolir la Chambre haute et accroître la proportionnalité du système électoral. Dans les deux cas, ils reprochaient aux institutions existantes de favoriser le parti social-démocrate ⁴.

Lors des élections de 1970, une réforme constitutionnelle partielle accroît la proportionnalité de la loi électorale. Le 1^{er} janvier 1971, la Chambre haute du Riksdag est abolie. La même réforme de la constitution introduit des règles formelles encadrant la pratique du vote de défiance à l'égard du gouvernement. Dès lors, le débat constitutionnel se focalise sur la question royale, aboutissant à une nouvelle constitution qui réduit les pouvoirs du monarque à des fonctions symboliques ⁵. Conservant les missions protocolaires d'un chef d'Etat sur la scène internationale, le monarque en est réduit à ouvrir les sessions parlementaires et à présider le Conseil consultatif de la politique étrangère. La constitution établit que la Suède est dotée d'un gouvernement parlementaire (article 1.1.) et place le Riksdag au cœur de la démocratie représentative (article 1.4.).

Ces réformes affectent aussi le processus législatif. Jusqu'en 1970, une majorité simple dans les deux Chambres était nécessaire pour légiférer. Le gouvernement (en droit, le monarque) devait confirmer cette double majorité pour que la loi puisse être adoptée. En ce qui concerne le budget, les impôts et les dépenses de l'Etat, seul le Riksdag possédait le pouvoir de décision. En cas de désaccord entre les deux Chambres dans ces matières, une majorité combinée, additionnant le nombre total des voix pour et contre dans chacune des deux assemblées, l'emportait. De plus, selon la constitution de 1809, le gouvernement disposait de larges pouvoirs pour légiférer par décret, notamment dans des matières telles que le secteur public et la nationalité. Bien que son autorité législative fût à l'origine assez large, le gouvernement délégua de plus en plus de pouvoirs au parlement ⁶.

Cette forme inversée de délégation, du gouvernement vers le parlement, prend fin avec la nouvelle constitution. En 1975, l'ensemble des pouvoirs législatif et budgétaire est confié au Riksdag ⁷. Les projets législatifs du gouvernement et les propositions des parlementaires sont obligatoirement transmis aux commissions de l'assemblée, qui peuvent aussi déposer des initiatives législatives. Après délibération au sein de la commission, les propositions sont votées en plénière, la décision étant formellement acquise par une majorité simple des membres présents ayant voté.

A l'exception du droit européen, depuis que la Suède est devenue membre de l'Union en janvier 1995, aucune loi ne peut être adoptée en dehors du Riksdag. Cependant, le gouvernement et les départements de l'administration peuvent former des actes réglementaires. Le pouvoir du gouvernement d'édicter des décrets est principalement fondé sur une délégation parlementaire explicite. Celle-ci n'est pas possible dans certaines matières, telles que le droit civil, pénal, électoral et des

collectivités territoriales. Dans ces domaines, le gouvernement peut seulement donner des instructions sur la manière dont le droit doit être mis en œuvre. Pour le reste, il peut adopter des réglementations pourvu qu'elles respectent le cadre de la loi. Quant aux départements administratifs, ils ne disposent de ce pouvoir que s'il leur a été explicitement délégué par le Riksdag et/ou le gouvernement ⁸.

Le pouvoir du Riksdag n'est limité ni par une Cour constitutionnelle, ni par des principes fédéraux. Seule existe une procédure de contrôle *ex ante* des propositions de loi, exercée par un Conseil d'Etat (*Lagrådet*) composé de hauts magistrats. Le Conseil, après avoir examiné une proposition de loi sur la saisine du gouvernement ou d'une commission parlementaire, peut recommander au Riksdag de la rejeter entièrement ou partiellement si elle entre en conflit avec la constitution ou d'autres lois, ou si elle est jugée incohérente (article 8.18). Le Riksdag est libre de suivre ces recommandations, ce qui fait de cette procédure une forme relativement faible de contrôle. *Ex post*, le mécanisme peut toutefois se révéler important, dans la mesure où les juridictions et les administrations ne peuvent appliquer des lois contraires à la constitution (article 11.14). En 1979, le Riksdag décide d'inscrire dans la constitution la pratique consistant à ne pas appliquer les règlements anticonstitutionnels ⁹. Toutefois, si le règlement en cause dérive d'une loi – par définition issue du Riksdag lui-même – ou d'un acte administratif du gouvernement, ce n'est que si le conflit avec la constitution est « évident », qu'une cour ou une administration peut refuser de l'appliquer. Il est donc théoriquement possible qu'une juridiction refuse d'appliquer une loi parce que le Conseil d'Etat la considère comme anticonstitutionnelle, même si le Riksdag l'a adoptée en dépit des recommandations du Conseil. Dans la pratique, toutefois, les cours et administrations n'ont interprété ce droit de ne pas appliquer la loi et les réglementations que de manière très restrictive ¹⁰.

Toutes les restrictions au pouvoir du Riksdag peuvent être levées par une majorité parlementaire simple, à condition qu'une nouvelle élection ait lieu (article 8.15). Depuis 1980, toutefois, un dixième des parlementaires (soit actuellement trente-cinq députés) peut demander au Riksdag de soumettre la réforme constitutionnelle à référendum. Si cette motion est soutenue par un tiers des parlementaires, le référendum doit avoir lieu lors des élections suivantes. L'amendement est rejeté si le « non » l'emporte et que la participation atteint cinquante pour cent. Dans le cas contraire, le Riksdag nouvellement élu reste libre d'adopter ou de rejeter l'amendement (article 8.15).

D'autres contraintes importantes, formellement étrangères à l'idéal-type de la démocratie parlementaire, peuvent être relevées. Certaines tiennent au développement et à l'autonomie croissante des autorités locales et régionales et à l'adhésion à l'Union européenne. D'autres relèvent des pratiques néo-corporatistes de médiation des intérêts et de l'usage des référendums consultatifs. Nous reviendrons sur ces contraintes après nous être arrêtés sur les relations entre le parlement et le gouvernement.

2. La formation des gouvernements

En l'absence d'un chef de l'Etat élu (tel que le président français), la formation des gouvernements suédois se réduit aux négociations entre les leaders de partis. Le roi jusqu'en 1975 et le président du Riksdag (Talman) depuis lors, jouent néanmoins un certain rôle dans ce processus. Jusqu'en 1975, le roi lui-même recueillait les

Tableau 1
Alignements partisans, poids des partis et composition des gouvernements en Suède, 1945-2002

Gouvernement	Proximité des élections	Com	SD	Véris	Ce	CD	Li	Nouv. Dém.	Co	Nombre total de sièges	Elus au gouv. favorables	Nombre effectif de groupes parlementaires	Seconde dimension politique
1945	E	15	115*		35		26		39	230	115	3.14	SD
1948	F	8	112*		30		57		23	230	112	3.06	SD
1951	E		112*		30						142		
1952	FE	5	110*		26*		58		31	230	136	3.09	SD
1956	F	6	106		19*		58		42	231	125	3.18	SD
1957	E		106								106		
1958	FE	5	111*		32		38		45	231	111	3.17	SD
1960	FE	5	114*		34		40		39	232	114	3.11	SD
1964	FE	8	113*		36		43		33	233	113	3.18	SD
1968	FE	3	125*		39		34		32	233	125	2.81	SD
1970	FE	17	163*		71		58		41	350	163	3.31	SD
1973	FE	19	156*		90*		34		51	350	156	3.35	SD
1976	F	17	152		86*		39		55	349	180	3.45	SD
1978	E						39				39		
1979	F	20	154		64*		38		73	349	175	3.48	SD
1981	E				64*		38				102		
1982	FE	20	166*		56		21		86	349	166	3.09	SD
1985	FE	19	159*		44		51		76	349	159	3.38	SD
1988 x	FE	21	156*	20	42		44		66	349	156	3.66	SD
1991	FE	16	138	-	31*	26	33	25	80	349	170	4.19	SD
1994	FE	22	161*	18	27	15	26	-	80	349	161	3.50	SD
1998	FE	43	131	16*	18	42	17	-	82	349	131	4.29	SD
2002	F	30	144	17*	22	33	48	-	55	349	144	4.23	SD

opinions des dirigeants des partis et nommait le Premier ministre qui jouissait du plus large soutien parlementaire ou, du moins, était accepté par la majorité. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution en 1975, c'est le président du Riksdag qui consulte les dirigeants des partis. Au cours de cette première étape de la formation des gouvernements, le président de la Chambre joue un rôle similaire à celui des chefs d'Etat dans les autres pays européens. Il peut demander aux dirigeants des partis soit de lui présenter une majorité de gouvernement, soit de tenter d'en former une, les dirigeants négociant alors entre eux, sans la médiation du président de la Chambre. Depuis 1975, une seule fois un dirigeant de parti à qui il avait été demandé de former un gouvernement ne devint pas lui-même Premier ministre. Ceci eut lieu en 1990 après que le gouvernement Carlsson (1988-1991) eut présenté sa démission. Le président de la Chambre demanda alors au chef du parti conservateur de former une autre coalition, ce qu'il jugea impossible – le gouvernement Carlsson revenant en conséquence au pouvoir. Ce cas ne répond donc pas aux critères retenus dans ce chapitre pour dénombrer les gouvernements – le gouvernement Carlsson 1988-1991 étant compté comme une seule unité dans le tableau 1. On considère en effet qu'un nouveau gouvernement est formé quand sa composition change ou lorsqu'il fait suite à une nouvelle élection, comme cela se fait dans la plupart des études comparatives ¹¹.

Le tableau 1 illustre la cohésion et le poids des partis, placés ici sur l'échelle « pro-propriété publique vs anti-propriété publique » de Laver et Hunt ¹².

Source : *Allmänna valen 2002*, p. 22 ; *Statistisk Årsbok för Sverige 1970*, p. 395 et *1999*, p. 424.

En gras figurent les partis qui exercent le pouvoir. Le nombre de sièges fait référence à la seconde chambre avant 1969 et au Riksdag monocaméral depuis. *F* = *gouvernement reconduit après une élection*. *E* = *gouvernement démis après une élection*. Le signe (*) désigne le parti médian (sur une échelle gauche-droite). Le signe (x) signale le fait que le gouvernement Carlsson (1988-1991) démissionna en février 1990 mais revint au pouvoir peu après. En raison des critères restrictif choisis, il est donc considéré comme un seul gouvernement. On considère qu'il y a un nouveau gouvernement lorsqu'il y a (1) une modification dans sa composition partisane ou (2) une élection générale.

Sigles des partis

Com = parti de gauche – communiste (Vänsterpartiet)

SD = parti social-démocrate (Arbetarepartiet-Socialdemokraterna)

Verts = parti écologiste (Miljöpartiet de gröna)

Ce = parti du centre (Centern)

Li = parti libéral (Folkpartiet liberalerna)

CD = parti démocrate chrétien (Kristdemokraterna)

Co = parti conservateur (Moderata samlingspartiet)

Nouv. Dém. = Nouveau parti démocrate (Ny Demokrati)

Ce tableau révèle aussi l'accroissement du nombre des partis représentés au Parlement depuis 1988. En utilisant l'indicateur de complexité de la négociation de Laakso-Taagepera, basé sur l'index du nombre effectif de partis, on peut voir d'après ce tableau que la complexité était moindre en 1968 et à son maximum en 1998. Il montre aussi la prédominance des gouvernements sociaux-démocrates minoritaires¹³. Les gouvernements majoritaires et les gouvernements multipartites ont été l'exception.

Trois variables expliquent cette configuration : le clivage gauche-droite dominant, le positionnement des partis sur cet axe et leur taille, ainsi que les règles constitutionnelles favorables à la formation de gouvernements minoritaires. La compétition partisane s'est principalement, sinon exclusivement, polarisée sur le clivage gauche-droite. Il y eut, dans la période récente, cinq grands partis, tous centralisés et cohésifs : soit, de gauche à droite, le parti communiste, le parti social-démocrate, le parti du centre, le parti libéral et le parti conservateur (ou modéré). Le clivage gauche-droite se retrouve dans les programmes des partis, chez les militants et les électeurs. Il est consolidé par l'alignement des intérêts organisés, syndicats et associations patronales. A partir de 1988, de nouveaux partis sont venus compliquer la donne. Au cours des deux premières élections qui lui donnèrent une représentation parlementaire, en 1988 et 1994, le parti des Verts se plaça entre les sociaux-démocrates et le parti du centre. En 1991, le parti chrétien démocrate fut placé par les électeurs entre le parti du centre et le parti libéral. Cela s'inscrit dans le schéma de Laver et Hunt. Le parti de la nouvelle démocratie, qui n'est pas inclus dans ce schéma, ne se forma que six semaines avant les élections de 1991. Les électeurs le placèrent à la droite du parti libéral et à la gauche des conservateurs – ce qui correspond aux classements établis par les bases de données suédoises sur les programmes de partis¹⁴. Toutefois, ce parti est aussi celui à propos duquel les électeurs sont le plus en désaccord¹⁵ : si certains le considèrent comme un parti centriste, d'autres le placent à la droite de l'échiquier politique. Ce parti fut aussi une source de frustration pour la coalition non socialiste associant quatre partis au lendemain des élections de 1991 : bien qu'adoptant des vues de droite sur maints dossiers, il appuya occasionnellement l'opposition sociale-démocrate au sein du Riksdag¹⁶. Les électeurs n'octroyèrent plus d'élus à ce parti par la suite. Les deux autres « nouveaux venus » retrouvèrent une représentation parlementaire après 1994. Si les Verts occupèrent la position législative médiane, c'est le parti chrétien démocrate qui progressa le plus et devint le quatrième parti par sa taille au sein du Riksdag – après les sociaux-démocrates, les conservateurs et l'ancien parti communiste (rebaptisé parti de la gauche après 1990).

L'écart qui sépare l'opposition du parti social-démocrate sur le plan programmatique et la force électorale des sociaux-démocrates contribuent aussi à expliquer ces succès historiques. La distance entre le parti communiste et les non-socialistes a accentué la capacité de négociation des sociaux-démocrates : plutôt que d'envisager la formation d'une coalition avec un parti non socialiste, les communistes ont préféré soutenir les gouvernements sociaux-démocrates minoritaires. De plus, les désaccords au sein des partis non socialistes ont permis aux sociaux-démocrates de former des coalitions législatives *ad hoc* avec les uns ou les autres.

Pris ensemble, ces facteurs ont permis aux sociaux-démocrates de contrôler l'électeur médian, dont le tableau 1 montre l'importance cruciale. Dans la mesure où tous les partis sont alignés sur une seule dimension politique, celui qui se trouve au centre du spectre politique dispose d'un avantage dans la formation des coalitions, puisqu'il emporte le vote décisif. Si le placement des partis sur l'axe gauche-droite du tableau 1 est correct, le parti médian ne s'est trouvé hors du gouvernement que cinq fois.

La première exception est celle de 1957, quand le parti médian de la seconde Chambre, le parti du centre, quitta la coalition qu'il formait avec les sociaux-démocrates depuis 1951. Après que la coalition eut démissionné, le roi consulta les partis, afin de mesurer s'il était possible que les sociaux-démocrates forment une coalition avec les partis non socialistes. Le Premier ministre Erlander, très réticent à la formation d'un gouvernement comportant quatre partis, se vit confier la mission de vérifier la faisabilité d'une telle coalition. Après l'échec de cette tentative, dû en partie à la volonté d'Erlander de ne pas la faire aboutir, le roi demanda aux leaders libéral et conservateur de tenter de former une coalition non socialiste incluant le parti du centre. Ce dernier déclina toutefois la proposition ¹⁷. La tentative de former une coalition non socialiste échoua et le leader des sociaux-démocrates accepta d'être à nouveau nommé Premier ministre, bien que le parti du centre fût la position législative médiane dans la seconde Chambre. Le refus du parti du centre découlait en partie du fait que la position médiane à la Chambre basse était détenue par les sociaux-démocrates, si bien que, sans le soutien des deux Chambres, il serait difficile de gouverner ¹⁸. La deuxième exception date de 1973. A cette époque, le Riksdag était divisé en deux blocs de 175 voix. Techniquement, il y avait donc deux législateurs médians, les sociaux-démocrates et le parti centriste se trouvant tous deux au centre de l'espace politique. Il ne manquait aux partis non socialistes qu'un siège pour mettre les sociaux-démocrates en minorité. Jusqu'aux élections de 1976, les décisions furent donc prises par des coalitions *ad hoc* ou, lorsque les deux blocs s'opposaient, par tirage au sort.

Le gouvernement libéral de 1978, constituant la troisième exception, fut un simple artifice technique. Donnant aux partis une position stable à travers le temps, le tableau 1 cache en réalité le fait que le parti libéral se trouvait alors à la gauche du parti du centre – c'est là que le plaçaient les électeurs entre 1973 et 1982 ¹⁹, puis à nouveau de 1985 à 1991. Les différences entre les deux partis sur un axe gauche-droite étaient en fait assez marginales ²⁰. En Suède, ces deux partis sont parfois appréhendés comme « les partis du milieu ». C'est plutôt par son profil rural, pragmatique et environnemental que le parti du centre se distingue du parti libéral, plus urbain et lié aux employés de formation universitaire.

La structure du soutien parlementaire changea dans la seconde moitié des années 1990. Jusqu'alors, les sociaux-démocrates pouvaient compter sur les communistes sans devoir leur octroyer de trop larges concessions. Cela resta vrai jusqu'à ce que les sociaux-démocrates perdent le pouvoir en 1991 et après leur retour en 1994. Après la crise économique du début des années 1990, rendant nécessaire des mesures d'austérité, les sociaux-démocrates furent contraints d'accepter des formes plus organisées de soutien.

Du printemps 1995 au printemps 1998, ils coopèrent avec le parti du centre, sans pour autant former une coalition formelle. Entre 1995 et 1997, deux leaders du parti du centre se virent confier des responsabilités au sein des ministères détenus par les sociaux-démocrates : l'un fut impliqué à plein temps auprès du ministre des Finances, et l'autre à temps partiel auprès du ministre de la Défense. Ces positions restaient relativement secondaires, mais le fait de confier un poste au sein d'un ministère à un parti de l'opposition constituait une nouveauté. Selon le secrétaire général du parti du centre, cet arrangement, comme tous les autres passés entre les deux partis, n'était pas fondé sur un contrat formel, mais sur la confiance personnelle et les besoins propres à chaque négociation. Selon lui, un accord formel n'était pas nécessaire parce que les deux partis partageaient une tradition de mouvement social extraparlamentaire, tandis que leur longue tradition de démocratie interne devait garantir la fiabilité de leurs arrangements ²¹. Au lendemain des élections de 1998, après avoir été sanctionné par les électeurs (ou, du moins, après avoir perdu une partie de leur soutien), le parti du centre rejoignit les partis non socialistes dans l'opposition pure et simple.

Les quatrième et cinquième exceptions sont constituées par les Verts qui détenaient la position médiane après les élections de 1998 et de 2002. Les sociaux-démocrates se tournèrent alors vers le parti de la gauche et les Verts. Sans former une coalition formelle, les trois partis acceptèrent de collaborer sur les questions économiques et financières. Dans un compte rendu livré à la presse le 15 octobre 1998 ²², ils précisèrent que leur accord ne s'étendait qu'à cinq domaines spécifiques : l'économie (le budget de l'Etat), l'emploi, les politiques de redistribution, les questions de genre et l'environnement. Sur les autres dossiers, ils ne s'étaient pas formellement engagés à collaborer, mais entendaient travailler ensemble tout au long de la législature – ce qu'ils parvinrent d'ailleurs à faire, non sans quelques tensions. En 2002, le processus fut réitéré avec les mêmes partis ; cette fois leur accord portait sur 121 mesures.

On peut aussi souligner que le clivage gauche-droite s'est affaibli sur certaines questions au cours des dernières années. Le parti communiste est moins disposé à assurer les sociaux-démocrates de son soutien inconditionnel. Les électeurs sont aussi devenus plus versatiles et prennent leurs décisions plus tardivement ²³. De plus, lors des élections de 1994, les sociaux-démocrates étaient les deuxièmes, après le parti conservateur, dans le soutien aux mesures d'austérité ²⁴, ce qui indique que le clivage gauche-droite pourrait être en voie de s'éroder.

On peut conclure que les dernières années ont donné vie à une nouvelle « pratique », celle du parlementarisme de contrat (*Kontraktsparlamentarism* ²⁵). Les récentes exceptions précédemment citées ont contraint le gouvernement à créer des alliances plus fortes (même si elles ne se sont pas transformées en accords formels, telle une participation des partis contractants au gouvernement). Par exemple, l'accord de 2002 entre les sociaux-démocrates, le parti de gauche et les Verts inclut, parmi d'autres mesures, la participation (contrairement à la coopération entre le gouvernement et le parti du centre entre 1995 et 1997) d'administrateurs au sein des différents ministères pour établir une coopération effective. Le but de ce parlementarisme contractuel est d'assurer la stabilité politique pour un gouvernement minoritaire en assurant le soutien plus ou moins organisé de certains partis, qui y gagnent en retour une certaine influence politique.

3. Le cadre institutionnel

Analysons, à présent, le cadre institutionnel dans lequel agissent les gouvernements suédois, et en particulier les contraintes formelles que le prescrit constitutionnel impose au cycle des gouvernements.

A. Les lois électorales

L'impact des lois électorales sur la formation, la survie et la fin des gouvernements peut être important, bien qu'indirect. En Suède, joue d'abord le système strictement proportionnel, qui favorise le multipartisme. Vient ensuite le seuil qui ne permet pas à un parti de conquérir une représentation parlementaire s'il n'obtient pas 4 % des voix exprimées à l'échelle nationale ou 12 % à l'échelle d'une circonscription, ce qui a parfois menacé la représentation du parti communiste ²⁶. S'il devait passer sous ce seuil, cela pourrait affaiblir la prédominance des sociaux-démocrates.

Par ailleurs, les lois électorales prescrivent aussi que les scrutins doivent être tenus à des intervalles déterminés, même si une élection extraordinaire a eu lieu durant la législature ²⁷. Cette disposition constitutionnelle a rendu moins probable la tenue d'élections prématurées ou extraordinaires. En 1978 et 1981, de telles élections furent envisagées comme remède aux crises gouvernementales, mais cette idée fut finalement écartée – en grande partie parce qu'une élection obligatoire devait de toute façon avoir lieu peu après ²⁸. En 1978 au moins, cette restriction formelle des possibilités ouvertes au gouvernement facilita la résolution de la crise.

En 1998, le vote préférentiel fut introduit, permettant aux électeurs de choisir un candidat particulier sur la liste d'un parti. Si un candidat recueille 8 % au moins de l'ensemble des voix d'un parti dans une circonscription, il se retrouve en haut de la liste. Si plus d'un candidat est dans cette situation, c'est celui qui recueille le plus de voix de préférence qui est placé en tête et se voit octroyer le siège du parti dans cette circonscription. Lors des élections législatives de 1998, près d'un tiers des électeurs utilisèrent cette faculté d'exprimer un vote de préférence, mais la plupart de ces votes bénéficièrent aux candidats figurant déjà au sommet des listes. L'effet direct de ce nouveau mécanisme fut finalement que 12 des 349 députés ²⁹ furent élus en lieu et place de candidats mieux placés qu'eux sur les listes des partis ³⁰.

B. La structure parlementaire

L'une des raisons de la domination des sociaux-démocrates jusque dans les années 1970 était la structure bicamérale du Parlement. Les membres de la Chambre haute étaient élus indirectement, à partir des résultats des élections locales et régionales. Dans la mesure où une fraction seulement (environ un huitième) des législateurs était élue chaque année, les changements de préférence des électeurs ne se manifestaient dans la distribution des sièges qu'avec un certain retard. Les sociaux-démocrates détenaient la majorité au sein de la Chambre haute, jusqu'à l'abolition de ce système en 1970. Et bien que l'on considérât que la base parlementaire des gouvernements se trouvait dans la Chambre élue directement, il était difficile pour un gouvernement de survivre sans le soutien de la Chambre haute.

Depuis l'abolition de celle-ci, l'organisation interne du parlement continue de marquer ses relations avec le gouvernement. A des degrés divers, dépendant en large

partie du fait que le gouvernement dispose ou non d'une majorité absolue, les partis d'opposition sont en mesure d'influencer les décisions à travers les commissions parlementaires. Le Riksdag compte seize commissions permanentes, qui sont toutes autorisées à présenter des initiatives législatives, et disposent d'un personnel administratif propre³¹. Elles sont spécialisées, reproduisant en général la structure des départements ministériels ; leurs présidences sont réparties proportionnellement entre les partis représentés au Riksdag. Ces structures internes donnent donc à l'opposition l'opportunité d'influencer la formation des politiques, ce qui rend moins intéressante la participation gouvernementale. Les partis parlementaires qui restent hors du gouvernement ne sont pas confinés dans une opposition stérile, ce qui explique la fréquence des gouvernements minoritaires³².

Une réforme constitutionnelle introduite en 1970 a révisé la procédure de vote de confiance ou de méfiance à l'égard du gouvernement. Une majorité absolue (c'est-à-dire plus de la moitié des membres) suffit à faire tomber le gouvernement ou un ministre. Tentée à cinq reprises en 1980, 1985 (cette fois-ci contre le ministre des Affaires étrangères seulement), 1996, 1998 et 2002, elle échouera à chaque fois³³. Cette procédure contribue ainsi à la stabilité des gouvernements. Même des gouvernements minoritaires disposant de bases étroites peuvent être stables, parce que les abstentions sont comptabilisées comme des votes de soutien³⁴.

L'une des caractéristiques institutionnelles les plus importantes de la démocratie parlementaire suédoise est ce que l'on appelle le parlementarisme « négatif »³⁵. Contrairement aux systèmes où une confiance explicite du parlement est requise, la formation d'un nouveau gouvernement repose en Suède, en dernière instance, sur la tolérance d'une majorité parlementaire, qui n'implique pas forcément un soutien actif de la part de la majorité³⁶.

Au sein de la catégorie du parlementarisme négatif, les règles suédoises de formation du gouvernement comportent deux particularités. On l'a vu, depuis le premier janvier 1975, le chef de l'Etat (le roi) est exclu de la formation du gouvernement. Plus importante encore est la règle de vote entrée en vigueur le même jour. Le président du Riksdag propose un candidat Premier ministre. Ainsi avant qu'un nouveau gouvernement puisse entrer en fonction, il doit être démontré que ce candidat est toléré par une majorité parlementaire : il ne peut former un gouvernement que si moins de la moitié des membres du Riksdag vote contre lui.

Comparée à la procédure antérieure, cette nouvelle règle de vote a eu deux effets importants. D'abord, les partis doivent désormais dire ouvertement s'ils tolèrent le nouveau gouvernement avant qu'il ne se forme. En raison des règles du vote, l'abstention peut être interprétée comme un soutien tacite. Ensuite, les députés sont plus directement impliqués dans la formation du gouvernement. Autrefois, la négociation pouvait aisément rester confinée dans le cercle étroit des leaders de partis. Désormais, ils sont contraints de consulter plus largement pour s'assurer que les membres de leur propre parti voteront pour ou contre un candidat. Bien que ces consultations soient limitées aux partis parlementaires, la tendance est à leur élargissement. Le parti libéral a ainsi conduit des débats préélectorales sur les coalitions possibles durant ses congrès et le parti du centre consacre un certain temps à ce genre de discussions internes. Dans l'ensemble, toutefois, la formation et la dissolution des gouvernements ont été

largement dominées par les leaders des partis, plutôt que par les congrès ou l'action de leurs structures et militants.

Il convient enfin de mentionner la procédure qui permet au gouvernement de dissoudre le parlement. A la différence de la Norvège voisine, ce système existe en Suède, comme dans toutes les démocraties d'Europe de l'Ouest. Le Riksdag n'a toutefois été dissous qu'une fois depuis la Seconde Guerre mondiale. Cela eut lieu en 1958, après la rupture de la coalition entre les sociaux-démocrates et le parti du centre. Ce droit est peu encadré. La première contrainte concerne la tenue d'élections extraordinaires : celles-ci ne peuvent avoir lieu que trois mois après les élections précédentes. La seconde contrainte consiste en ce qu'un gouvernement d'affaires courantes ne peut dissoudre le Riksdag. De plus, l'organisation d'élections extraordinaires a été limitée par l'obligation de tenir des élections obligatoires à intervalles déterminés, tous les quatre ans.

C. Le contrôle parlementaire du gouvernement et des ministres

Le chapitre 12 de la constitution définit le contrôle parlementaire du gouvernement et de l'administration, et prévoit le vote de défiance. Compte tenu du caractère exceptionnel de la procédure, l'essentiel du chapitre est consacré aux mécanismes ordinaires de contrôle. La constitution donne aux députés le droit d'adresser des questions au gouvernement et de mener des enquêtes sur ses affaires. Les auditeurs du Riksdag sont autorisés à conduire des investigations publiques, et la commission des affaires constitutionnelles dispose d'importants pouvoirs de contrôle.

L'un des moyens dont disposent les députés pour contrôler les ministres est le droit de leur adresser des questions sur les matières relevant de leur compétence ³⁷. Ce droit est principalement utilisé par l'opposition. Dans la préparation de ces débats, les ministres jouissent de l'avantage d'un meilleur accès à l'information : ils sont assistés par le personnel administratif, et leurs ressources sont infiniment supérieures à celles des députés. Ceux-ci jugent toutefois cette faculté utile. Elle force les ministres à consacrer une partie de leur attention à certaines questions particulières, à fournir aux parlementaires des informations et parfois même à agir. Pour les députés, cela permet aussi d'attirer l'attention des médias – notamment ceux de leur circonscription.

Une question dont l'importance est susceptible de générer un débat général est appelée interpellation ³⁸. Bien que les ministres n'y soient pas formellement obligés, ils répondent à la quasi-totalité des questions et interpellations. Si l'une d'entre elles ne reçoit pas de réponse, le ministre doit donner au Riksdag les raisons de son silence. Un député n'a pas pour autant un droit à obtenir une réponse. La question peut aussi être prise en charge par un autre membre du gouvernement. Dans les années 1990, des initiatives furent prises pour rendre le débat plus vivant. Depuis 1991, des sessions télévisées sont tenues toutes les semaines, au cours desquelles un groupe de ministres répond directement aux questions – tandis que les questions écrites ne reçoivent, depuis 1996, qu'une réponse écrite ³⁹.

Le Riksdag examine aussi les rapports que lui transmet le gouvernement. Cette pratique s'est largement développée au fil des ans : le parlement reçoit aujourd'hui des rapports sur les activités des nombreuses commissions préparant le travail du gouvernement, sur celles des entreprises publiques et de l'Union européenne. Le

Parlement dispose de surcroît de son propre bureau d'audit (*Riksdagens Revisorer*). Beaucoup plus modeste que l'agence d'audit du gouvernement (*Riksrevisionsverket*), il donne néanmoins au parlement une source d'information autonome⁴⁰. Le Riksdag investit également des médiateurs qui sont autorisés à contrôler les agences du gouvernement et des autorités locales, à émettre des recommandations et même à poursuivre les fonctionnaires qui ne respectent pas les lois et règlements. Le nombre de poursuites a diminué avec le temps, alors que le nombre de cas examinés par les médiateurs augmente. Leurs rapports sont souvent critiques et influents, mais dans la mesure où leurs recommandations ne sont pas toujours suivies d'effets, certains regrettant la relative impuissance de ces mécanismes de contrôle⁴¹.

La commission des affaires constitutionnelles du Riksdag livre dans ses rapports annuels une analyse de la manière dont les ministres accomplissent leur tâche. Elle a également accès aux documents du gouvernement et peut interroger les ministres individuellement sur toutes les matières qui relèvent de leur portefeuille. Ces rapports sont examinés en séance plénière, où un vote décide du soutien à apporter aux critiques émises à l'encontre du gouvernement ou d'un ministre par la commission. Bien qu'ils soient parfois utilisés à des fins strictement partisans, ces rapports remplissent une fonction importante, tant à titre préventif que pour contrôler le comportement des ministres. Cette commission a largement influencé le gouvernement dans le respect de ses obligations constitutionnelles, notamment dans les matières techniques régissant la procédure gouvernementale⁴². Son droit de décider de poursuivre un ministre accusé d'illégalités dans l'exercice de ses fonctions renforce l'autorité de la commission des affaires constitutionnelles. Ces actes sont définis étroitement comme ceux que le ministre ne peut accomplir qu'en raison de ses attributions, et de telles poursuites n'ont jamais constitué dans l'après-guerre un enjeu politique⁴³. Toutefois la seule possibilité de mener de telles poursuites confère à la commission un rôle et des moyens cruciaux dans le contrôle du gouvernement et de ses membres.

L'image d'ensemble qui se dégage de ces éléments du modèle constitutionnel suédois est celle d'un régime où la formation des gouvernements est assez facile (en l'absence d'un vote de confiance obligatoire), et leur chute difficile (en raison de l'obligation de tenir des élections à intervalles réguliers et de la nécessité de réunir une majorité absolue pour adopter une motion de défiance). Les fonctions gouvernementales comportent des ressources administratives et le pouvoir de former l'agenda politique, l'action des députés consistant à influencer les projets gouvernementaux *ex ante*. Les instruments de contrôle *ex post*, telles que les questions parlementaires, sont aussi utilisés pour démontrer aux circonscriptions que leurs préoccupations sont prises en compte, mais elles ne jouent qu'un rôle mineur^{43bis}.

4. Les performances électorales

Lorsque les gouvernements ont été démis, ce fut en général à l'occasion de conflits politiques réels et importants. Les partis peuvent toutefois avoir des arrière-pensées lorsqu'ils décident d'entrer dans une coalition ou pas, de la maintenir en vie ou pas. Le tableau 2 montre que, dans certaines circonstances, la démission peut être une bonne stratégie électorale. Par exemple, le parti conservateur a quitté deux gouvernements entre 1978 et 1981. En 1978, les libéraux maintinrent les conservateurs hors du

gouvernement ; en 1981, les conservateurs choisirent par eux-mêmes de se retirer. Dans les deux cas, cela contribua à leur progression électorale. Cela ne fonctionne pas, toutefois, de manière automatique. En 1978, le parti du centre quitta la coalition, mais n'en fut pas récompensé par les électeurs.

Tableau 2
Coût/bénéfices électoraux pour les partis de gouvernement (en % de votes),
Suède 1948-2002

<i>Gouvernement</i>	<i>En fonction lors des élections</i>	<i>Année</i>	<i>SD</i>	<i>Ce</i>	<i>CD</i>	<i>Li</i>	<i>Co</i>	<i>Gouvernement</i>
SD 1945	Oui	1948	-0.6					-0.6
SD 1948	Non	1952	±0					±0
SD-Ce 1951	Oui	1952	±0	-1.7				-1.7
SD-Ce 1952	Oui	1956	-1.5	-1.3				-2.8
SD-Ce 1956	Non	1958	+1.6	+3.3				4.9
SD 1957	Oui	1958	+1.6					+1.6
SD 1958	Oui	1960	+1.6					+1.6
SD 1960	Oui	1964	-0.5					-0.5
SD 1964	Oui	1968	+2.8					+2.8
SD 1968	Oui	1970	-4.8					-4.8
SD 1970	Oui	1973	-1.7					-1.7
SD 1973	Oui	1976	-0.9					-0.9
Ce-Li-Co 1976	Non	1979		-6		-0.5	4.7	-1.8
Li 1978	Oui	1979				-0.5		-0.5
Ce-Li-Co 1979	Non	1982		-2.6		-4.7	+3.3	-4
Ce-Li 1981	Oui	1982		-2.6		-4.7		-7.3
SD 1982	Oui	1985	-0.9					-0.9
SD 1985	Oui	1988	-1.5					-1.5
SD 1988	Oui	1991	-5.5					-5.5
Co-Ce-CD-Li 1991	Oui	1994		-0.8	-3.0	-1.9	+0.5	-5.2
SD 1994	Oui	1998	-8.9					-8.9
SD 1998	Oui	2002	+3.5					+3.5
Moyenne	Oui		-1.2	-1.6	-3.0	-2.4	+0.5	-1.8
	Non		+0.8	-1.8		-2.6	+4	-0.2

Sources et sigles des partis : voir tableau 1.

En deux élections consécutives, le parti conservateur gagna huit points. Ce succès est pratiquement sans précédent pour un parti de gouvernement. Pour les conservateurs, entrer dans l'opposition à un gouvernement formé d'un ou deux partis du centre fut une stratégie plus rentable que l'opposition à un gouvernement social-démocrate. Le retrait du parti du centre en 1957 lui avait valu un gain de la même ampleur. Dans

les autres cas, le fait d'avoir été au gouvernement entraîne généralement une perte électorale d'une moyenne de 1,8 % par scrutin. Seuls les conservateurs en 1979, 1982 et 1994 et les gouvernements d'Erlander en 1958, 1960 et 1968 ont vu leur soutien augmenter après avoir été aux affaires. Le gain des conservateurs en 1994 (0,5 %) était limité, mais néanmoins significatif au vu des performances moyennes des partis de gouvernement. A la fin des années 1950, tout en restant au gouvernement, Erlander parvint à transformer un conflit relatif à la sécurité sociale (touchant aux fonds de pension obligatoires) en un succès électoral pour son parti. Sa dernière élection en 1968 fut aussi une grande victoire personnelle, bien qu'ayant aussi bénéficié des événements internationaux (l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'URSS). Ces cas sont toutefois des exceptions. Généralement, en termes électoraux, le fait d'être au gouvernement n'est pas payant en Suède – surtout si l'on se trouve au gouvernement au moment des élections. La perte moyenne est alors de 1,8 %.

En plus de cette tendance à être sanctionnés par les électeurs après leur participation gouvernementale, les partis suédois – qui sont les acteurs centraux de la vie politique – souffrent d'une méfiance croissante et du déclin des affiliations ⁴⁴. Les partis sont dès lors plus faibles que par le passé et éprouvent certaines difficultés à jouer leur rôle de médiation entre les électeurs et les élus. Cela pourrait expliquer le déclin de la participation électorale : alors qu'elle dépassait 90 %, en l'absence d'obligation de vote, il y a vingt ans (91,4 % en 1982), elle était tombée à 80,1 % en 2002. Si l'érosion de la participation s'explique en partie par l'affaiblissement des partis, l'inverse est vrai aussi, ce qui crée un cercle vicieux affaiblissant constamment les partis. Il convient toutefois de ne pas exagérer la portée de ce phénomène, d'autres acteurs et d'autres événements, extérieurs à la démocratie parlementaire, engendrant de nouveaux défis pour le régime parlementaire suédois.

5. Les contraintes externes

La démocratie parlementaire est insérée dans un ensemble d'intérêts organisés qui influencent la prise de décision démocratique. En Suède, comme dans tous les autres petits Etats d'Europe occidentale, le corporatisme démocratique a été très important ⁴⁵. Si la littérature s'est essentiellement concentrée sur les organisations représentant les travailleurs et le patronat, une grande variété d'intérêts organisés ont exercé une influence par l'intermédiaire de leurs liens avec l'administration. Les liens particulièrement forts unissant les sociaux-démocrates au syndicat ouvrier LO (Landsorganisationen), sont caractéristiques de la politique suédoise ⁴⁶.

Deux articles de la constitution peuvent être perçus comme entretenant ce système corporatiste. Le premier (article 72) précise que les décisions gouvernementales doivent être soigneusement préparées, et que cela peut impliquer la consultation d'individus et d'associations. L'autre (article 116) prévoit la possibilité de confier la mise en œuvre des politiques publiques à des individus, des entreprises, des associations et des fondations. Quand cela est permis par la loi (c'est-à-dire par le Riksdag), cette faculté peut s'appliquer aux décisions concernant les droits et devoirs des citoyens. Cela ne signifie pas toutefois que la constitution suédoise est corporatiste. Bien au contraire, la Suède est presque un idéal-type de régime parlementaire. Ces

deux articles rappellent simplement que le système corporatiste fut longtemps perçu comme un élément normal de la vie politique suédoise.

Le corporatisme constitue une déviation par rapport à l'idéal démocratique de la chaîne de délégation et de responsabilité, et son manque de contrôle public a pu constituer un problème. Des groupes d'intérêts anonymes peuvent en effet exercer des fonctions dans des commissions gouvernementales ou au sein du bureau d'agences d'Etats, bien qu'ils ne soient ni élus ni responsables ⁴⁷. Le système corporatiste est réputé avoir perdu de son importance au cours des dernières années ⁴⁸, en partie en raison des nouvelles relations établies entre les principaux intérêts organisés liés au marché du travail. Cela tient au choix des représentants des milieux d'affaires de sortir de ces arrangements, en refusant de participer aux commissions qui préparent les décisions gouvernementales et aux agences les mettant en œuvre ⁴⁹.

Si le poids de cette contrainte néocorporatiste s'est affaibli, d'autres pressions se sont intensifiées. La chaîne unique et directe de la démocratie parlementaire est affectée par l'autonomie croissante des dépenses des autorités locales, et par les nouvelles relations de pouvoir entre le gouvernement et les autorités locales qui en découlent ⁵⁰. Le rôle clef des autorités locales dans les politiques sociales remonte à la période antérieure à la Seconde Guerre mondiale. Mais depuis le début des années 1970, c'est le gouvernement lui-même qui a accru la responsabilité et l'autonomie des autorités locales et régionales en leur conférant de nouvelles compétences dans le domaine des politiques sociales (éducation, santé, etc.). En termes de dépenses et de personnel, l'Etat social suédois dépend largement de l'action des autorités locales : près de 70 % des dépenses publiques sont effectuées à ce niveau de pouvoir. Parallèlement, le gouvernement a pris l'habitude d'édicter moins d'instructions détaillées et de fixer plutôt des objectifs politiques généraux. Il lui devient ainsi de plus en plus difficile de promettre avec certitude que des réformes seront accomplies ou des services publics établis.

Les référendums constituent également une contrainte qui pèse sur la chaîne de délégation parlementaire. Des référendums facultatifs furent tenus en 1955 (sur la question de la conduite automobile à gauche ou à droite) et en 1958 (à propos des fonds de pension obligatoires). Auparavant, la procédure n'avait été utilisée qu'en 1922, au sujet de la prohibition de l'alcool. En 1980, la question des programmes nucléaires nationaux y fut soumise ; puis en 1994, celle de l'adhésion à l'Union européenne. Formellement, ces référendums étaient tous consultatifs, mais à chaque fois les partis avaient promis de suivre la volonté de la majorité – dans la mesure où celle-ci pouvait être identifiée. Le problème est que l'interprétation des résultats varie selon les partis. Leurs positions divergent notamment sur la durée de validité des résultats. Rendre ces référendums obligatoires ne résoudrait pas le problème. Au contraire, ces deux types de consultation tendent à diluer les relations propres au régime parlementaire. D'autres tendances importantes poussent d'ailleurs dans la même direction.

Indirectement, l'adhésion de la constitution à l'idéal-type de la démocratie parlementaire assigne un rôle particulier aux cours et tribunaux. Bien que personne ne conteste l'importance de juridictions capables de résister aux pressions politiques, une démocratie parlementaire idéale confère aux cours un rôle plus limité que celui qui est le leur dans un système de stricte séparation des pouvoirs. Traditionnellement,

la distinction entre l'administration et le système judiciaire a toujours été faible en Suède. Cela tient au fait que, autrefois, le pouvoir royal comportait à la fois le contrôle de l'administration et le recours contre celle-ci⁵¹. Les cours et les juges ont toujours été réticents à interférer dans le système parlementaire. On l'a dit, elles disposent du pouvoir de refuser d'appliquer les lois qu'elles considèrent anticonstitutionnelles (article 11.4) mais elles n'en ont fait qu'un usage très limité jusqu'à une période récente, dans la mesure où elles préféreraient ne pas apparaître comme des organes politiques, dans un système où le politique pèse plus que le formalisme juridique⁵².

On assiste aujourd'hui, en partie en raison d'évolutions extérieures à la Suède – tel que le rôle accru joué par les juridictions dans l'intégration européenne – à l'émergence d'un débat constitutionnel sur le rôle des Cours. L'un des développements européens importants à cet égard est l'impact de la convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg⁵³. Celle-ci met en cause le système suédois de recours au gouvernement, plutôt qu'aux juridictions, dans les matières professionnelles telles que les processus d'appel dans l'octroi des licences ou les procédures relatives à l'expropriation. En raison des décisions de la Cour, les appels dans ces matières ont été confiés, non plus au gouvernement, mais aux juridictions administratives⁵⁴.

L'Union européenne constitue une contrainte externe objectivement importante. Le 1^{er} janvier 1995, la Suède devint membre de l'Union. Le rôle central de la Cour de justice des Communautés dans la dynamique d'intégration européenne a contribué à concevoir un rôle nouveau et plus actif pour les juridictions nationales. L'appartenance à l'Union emporte d'autres conséquences constitutionnelles. Par exemple, la réforme de la constitution en 2002 (article 10.5.) donne au Riksdag la possibilité de transférer des pouvoirs supplémentaires à l'Union avec l'appui de trois quarts des députés. Certaines conséquences sont aussi institutionnelles : la Suède étant devenue Etat membre a dû répondre aux obligations liées au travail législatif au sein de l'Union, par exemple d'organiser la coordination des dossiers européens en vue de faciliter le travail de négociation opéré par la représentation permanente suédoise basée à Bruxelles⁵⁵.

La Suède est restée en dehors de l'Union économique et monétaire (UEM) au terme du référendum du 14 septembre 2003 où les Suédois ont exprimé un non très clair⁵⁶. Préalablement au référendum, le gouvernement social-démocrate et la plupart des partis d'opposition se sont appliqués à respecter les critères très stricts de convergence économique et budgétaire de l'UEM. Ils ont aussi décidé de modifier les règles de la Banque nationale pour lui conférer plus d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques de court terme.

L'adhésion à l'Union a aussi provoqué une innovation institutionnelle au sein du Riksdag⁵⁷. Une commission consultative des affaires européennes (*EU-nämnden*) fut constituée pour contrôler l'action du gouvernement au sein du Conseil des ministres. Cette commission ne jouit cependant pas pleinement du statut formel des commissions parlementaires normales. Elle n'a pas le droit de proposer des mesures, ni de renvoyer des questions en séance plénière, mais elle est néanmoins considérée comme un organe important – comme en témoigne le fait que les partis d'opposition y envoient des députés de premier rang lorsqu'elle reçoit des ministres. S'ajoutant

aux évolutions déjà mentionnées, l'appartenance à l'Union remodèle la chaîne parlementaire. En réalité, la constitution révèle aujourd'hui un dualisme entre l'idéal-type de la constitution nationale et les traités européens⁵⁸. Le fait que la commission consultative des affaires européennes n'aie pas le statut formel d'une commission permanente rend floue la distribution des tâches entre celle-ci et les commissions permanentes, alors même que ces dernières n'ont ni le temps ni les structures administratives nécessaires au contrôle des dossiers législatifs européens.

6. Conclusion

Prise dans sa globalité, la formation des gouvernements dans la période d'après-guerre peut être largement expliquée par l'alignement gauche-droite, la force électorale du parti social-démocrate, le vaste fossé politique séparant le parti communiste des partis non socialistes, et un ensemble de mécanismes électoraux favorables. Les règles institutionnelles favorisent les coalitions cohésives et n'empêchent pas les partis d'opposition d'influencer les mesures du gouvernement. Lorsque les gouvernements se constituent, l'absence de seuil permet la formation de gouvernements minoritaires. Une fois qu'ils sont en place, la nécessité de réunir une majorité absolue pour voter une motion de défiance aide un gouvernement minoritaire à se maintenir.

Cela explique pourquoi les gouvernements suédois ont si souvent été des gouvernements sociaux-démocrates minoritaires. Le rôle crucial du législateur médian est confirmé par le fait que le parti du centre a été de toutes les coalitions depuis les années 1920. Toutes les combinaisons de partis n'étant pas possibles, les gouvernements majoritaires ou les gouvernements minoritaires tolérés par une majorité se sont formés entre les partis voisins dans l'espace politique.

Dans l'ensemble toutefois, les électeurs suédois ont tendance à sanctionner les partis de gouvernement. Certes, ils ont parfois récompensé les partis qui quittaient le gouvernement ou étaient restés dans l'opposition, à l'exemple du parti du centre à la fin des années 1950, et du parti conservateur en 1979 et 1982. Dans les années 1950 et 1960, le Premier ministre Erlander connut même une certaine croissance électorale tout en restant aux affaires. Mais ce ne sont là que des exceptions confirmant la règle.

Dans la seconde moitié des années 1990, les sociaux-démocrates ont à nouveau formé des gouvernements homogènes et minoritaires, tout en recherchant le soutien du parti du centre dans des matières telles que les problèmes financiers, les déficits budgétaires et les dépenses sociales. Après plus de trente-cinq ans de vie politique dominée par le clivage gauche-droite, cela n'a pas conduit à la formation d'une coalition formelle. Au contraire, le schéma bipolaire fut rétabli avec les élections de 1998. Comme l'indique la collaboration entre les trois partis du centre-gauche après ces élections, les partis suédois de gauche évitent de former des coalitions formelles et recherchent plutôt des formes de collaboration informelle. Cela pourrait changer dans la mesure où le parti de la gauche (anciens communistes), autant que les Verts, montrent des signes d'insatisfaction à l'égard de cet arrangement. Au cours de la dernière formation du gouvernement (2002), les partis centristes non socialistes ont essayé de proposer une solution pour un gouvernement non socialiste aux Verts⁵. L'avenir pour le parlementarisme de contrat suédois est donc incertain.

Peut-être n'est-il qu'un symptôme du fait qu'une des caractéristiques dominantes du parlementarisme suédois (gouvernements sociaux-démocrates minoritaires) est en voie de disparition ⁶⁰ ? Le parlementarisme contractuel n'est pas non plus sans effets pervers, et soulève un débat intéressant, notamment sur le fait que les partis prennent des décisions (en signant un « contrat ») de longue durée susceptibles de nuire au pouvoir des électeurs ⁶¹.

Dans l'ensemble, sans être parfait, le régime parlementaire suédois n'a pas connu de problèmes sérieux depuis 1945. Une concurrence électorale vive entre deux blocs clairement identifiés, portant des visions différentes, permet aux électeurs d'être à peu près sûrs que le résultat des élections influencera les politiques publiques nationales. Dans le même temps, le caractère minoritaire de la plupart des gouvernements favorise la modération dans la formation des politiques. Beaucoup d'intérêts organisés ont été incorporés au processus de décision et des partis influents assurent la coordination des différents éléments de la démocratie parlementaire. De surcroît, les mécanismes de contrôle *ex post* se sont révélés efficaces. Les cours, les médiateurs, les bureaux d'audit et les agences ont mis à jour les erreurs administratives et les dépenses indues. Ceux qui mettent en œuvre les politiques ne sont pas au-dessus de tout soupçon, mais la Suède a connu, comparée à d'autres, peu de corruption ou de clientélisme ⁶². L'accès du public aux documents officiels, et le contrôle des médias, ont contribué à établir une solide tradition d'ouverture et de transparence. Le contrôle préventif et correctif exercé par les électeurs a été à la source de la conception de nouvelles politiques au sein du gouvernement et du Riksdag.

Plus récemment, cependant, les politiciens suédois ont dû affronter la méfiance, faire face à un déclin de la participation électorale et de l'affiliation partisane. Les partis ont tenté d'y répondre en accroissant les dépenses publiques et en donnant aux électeurs plus de poids dans le choix des députés – par le vote de préférence. Cela ne semble cependant pas avoir inversé la tendance. Il apparaît que la complexité croissante du système politique est en cause. Il est possible que l'écart qui se creuse entre les relations de pouvoir de fait et l'idéal constitutionnel contribue au déclin de la confiance publique dans le personnel et les partis politiques.

A l'aube du vingtième siècle, le parlementarisme s'est développé dans le cadre d'une constitution fondée sur la séparation des pouvoirs. Au milieu des années 1970, les derniers vestiges de cette constitution avaient disparu. A peu près à la même époque, une nouvelle forme de séparation des pouvoirs s'ébauchait, creusant à nouveau un fossé entre les règles écrites et la « constitution vivante ». Au début de ce nouveau siècle, la vie politique nationale a perdu une part considérable de sa puissance vis-à-vis des autorités locales, qui tendent à développer des solutions disparates face aux problèmes locaux et aux inégalités de développement économique. De plus, l'intégration européenne accentue le développement d'un schéma de gouvernement caractérisé par le partage du pouvoir avec les cours. D'importants secteurs de la décision nationale ont été transférés à l'Union. Résultat de ces tendances, le Riksdag autrefois souverain (qui l'est toujours constitutionnellement) n'est plus le point focal d'une chaîne unique. Cela n'enlève pas à la démocratie son intérêt ou son importance. Le défi est au contraire de mieux comprendre comment ces changements récents

affectent la chaîne de la démocratie parlementaire, qui continue d'être en Suède le fondement de la légitimité démocratique.

Traduit de l'anglais par Paul MAGNETTE

Notes

¹ L. LEWIN, *Ideologi och strategi*, 4^e éd., Stockholm, Norstedts Juridik, 1992 ; N. STJERNQUIST, *Tvåkammartiden. Sveriges riksdag 1867-1970*, Stockholm, Riksdagen, 1997 ; B. VON SYDOW, *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*, Stockholm, Gidlunds förlag, 1997.

² T. BERGMAN, *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation : An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*, Ph. D. dissertation, Département de science politique, Umeå University, 1995.

³ *Ibid.*

⁴ B. VON SYDOW, *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningsspolitik i Sverige 1944-1968*, Stockholm, Tiden, 1989.

⁵ Jusqu'en 1980, le monarque devait être un homme ; depuis lors les femmes de la famille royale peuvent aussi accéder au trône. Voir T. BERGMAN, « Trade-Offs in Swedish constitutional Design : The Monarchy Under Challenge », in W. C. MÜLLER, K. STRØM (éd.), *Policy, Office, or Votes ? How Political parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 237-258.

⁶ A. NILS, *Modern Swedish Government*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1968, p. 270-272, p. 429-459.

⁷ E. HOLMBERG, N. STJERNQUIST, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Stockholm, PA Norstedt & Söners förlag, 1980.

⁸ *Ibid.*, p. 244-245, p. 293-298 ; E. HOLMBERG, N. STJERNQUIST, *Vår författning*, 12^e éd., Stockholm, Norstedts Juridik AB, 2000, p. 123-144

⁹ E. HOLMBERG, N. STJERNQUIST, *Grundlagarna med tillhörande författningar, op. cit.*, p. 250.

¹⁰ E. HOLMBERG, N. STJERNQUIST, *Grundlagarna med tillhörande författningar, op. cit.*, p. 397-399 ; *Vår författning, op. cit.*, p. 144-147, p. 190-195.

¹¹ Certains auteurs considèrent que le changement de Premier ministre doit être pris en compte également. Quand ce troisième critère est rempli, Müller et Strøm (W. C. MÜLLER, K. STRØM (éd.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, University Press, 2000, p. 12-13) parlent d'un nouveau « cabinet » plutôt que d'un nouveau « gouvernement ». Cette règle permet de prendre en compte dans l'analyse les successions des Premiers ministres d'un même parti. Mais dans la mesure où ce chapitre se concentre sur les grandes lignes et les évolutions du régime parlementaire suédois, et non sur les talents et fortunes individuelles des Premiers ministres, on recourt ici au terme « gouvernement ».

¹² Sur cette échelle, la position des électeurs coïncide avec celle des dirigeants. Sur une autre échelle gauche/droite « plus de service vs diminution des impôts », les experts examinés par Laver et Hunt (M. LAVER, B. W. HUNT, *Policy and Party Competition*, New York, Routledge, 1992, p. 304) plaçaient la direction des Verts (mais pas les électeurs) à la gauche des sociaux-démocrates. Au moment de l'enquête cela pouvait être vrai, mais l'échelle utilisée dans le tableau 1 est plus constamment confirmée par les enquêtes (M. GILLJAM, S. HOLMBERG, *Väljarnas val*, Stockholm, Norstedts Juridik (Fritzes), 1995). Voir M. LAVER, B. W. HUNT, *op. cit.*, p. 305.

¹³ Jusqu'en 1961, le *speaker* de la Chambre n'avait pas le droit de vote et ne pouvait être remplacé par un suppléant. Les sociaux-démocrates tenaient cette position dans la seconde Chambre. En pratique, leur parti avait donc une voix de moins que ce qu'ils ont sous le système actuel (N. ANDRÉN, *Modern Swedish Government*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1968, p. 79). Pour un exemple de l'importance de cette règle, voir le vote de la seconde Chambre sur les fonds de pension publics obligatoires (ATP) en 1959 (L. LEWIN, *Ideologi och strategi, op. cit.*, p. 293-294). Sous la constitution de 1975, un suppléant remplace le *speaker*, qui ne vote pas.

¹⁴ T. BERGMAN, *Constitutional Rules and Party Goals...*, *op. cit.*

¹⁵ M. GILLJAM, S. HOLMBERG, *Väljarna inför 90-talet*. Stockholm, Norstedts Juridik, 1993, p. 40.

¹⁶ Dans l'enquête électorale de 1994, l'alignement gauche droite des libéraux, du centre et des démocrates chrétiens glissa à nouveau. Cette fois, les électeurs placèrent les partis libéral et du centre à la même position moyenne. Le parti chrétien-démocrate se trouvait à leur droite, entre le centre et les conservateurs (M. GILLJAM et S. HOLMBERG, *Väljarnas val, op. cit.*, p. 60).

¹⁷ O. RUIN (*Mellan samlingsregering och tvåpartisystem*, Stockholm, Bonniers, 1968, p. 262-263) soutient que le parti du centre avait trois raisons principales de refuser de se joindre à la coalition. D'abord, un tel parlement n'avait qu'une assise parlementaire faible

parce que les socialistes contrôlaient la première Chambre du Riksdag. En second lieu, le parti du centre considérait trop faible le programme commun, particulièrement dans sa relation au parti conservateur. Enfin, la direction du parti considéra comme un « manque de décence » le glissement d'une coalition à une autre. La perspective qu'un tel comportement entraîne une débâcle électorale semble avoir empêché le parti du centre de poursuivre sa participation. Cette thèse est étayée par une déclaration du président du parti du centre (Hedlund) selon laquelle la possibilité d'une coalition non socialiste s'accroîtrait après un moment. La discussion précédente sur le rôle de la première Chambre indique toutefois que la faiblesse du soutien parlementaire fut le principal motif conduisant la direction du parti du centre à éviter une coalition non socialiste (voir N. ANDRÉN, *op. cit.*).

¹⁸ G. JONASSON, *I väntan på uppbrrott? Bondeförbundet/Centerpartiet i regeringskoalitionens slutskede 1956-1957*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International (Studia Historica Upsaliensa 118), 1981 ; O. RUIN, *op. cit.* ; B. VON SYDOW, *Kan vi lita på politikerna? : offentlig och intern politik i socialdemokratins ledning 1955-60*, Stockholm, Tiden, 1978.

¹⁹ Ceci est étayé par les jugements des experts examinés par Fr. CASTLES et P. MAIR (« Left-Right political scales : some « expert » judgements », *European Journal of Political Research*, 1984, p. 82). Selon ces experts, le parti libéral se trouvait à la gauche du parti du centre au début des années 1980.

²⁰ M. GILLJAM et S. HOLMBERG, *Väljarnas val, op. cit.*, p. 60 ; O. PETERSSON, *Väljarna och valet 1976*, Stockholm, Liber, 1977.

²¹ T. BERGMAN, « Sweden : When minority governments are the rule and majority coalitions the exception », in W. C. MÜLLER, K. STRØM (éd.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 192-230.

²² *Statsrådsberedningen 1998*. « Pressmeddelande : Samarbete mellan regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet », 5 octobre 1998.

²³ M. GILLJAM et S. HOLMBERG, *Väljarnas val, op. cit.*

²⁴ T. BERGMAN, *Constitutional Rules and Party Goals...*, *op. cit.*

²⁵ Voir T. BERGMAN, N. AYLOTT, *Parlamentarism per kontrakt – blir den svenska innovationen långlivad?*, Stockholm, Riksdagen årsbok 2002/03, 2003.

²⁶ Ce qui n'est plus vraiment le cas depuis les élections de 1994. Durant les années 1994-2002, le seuil a aussi menacé les partis suivants : le parti du centre (élection de 1998), le parti libéral (1998), les démocrates chrétiens (1994) et les Verts (1994, 1998 et 2002).

²⁷ Jusqu'en 1970, les élections directes de la seconde Chambre étaient tenues tous les quatre ans. Entre 1970 et 1994, elles eurent lieu tous les trois ans. Après les élections de 1994, on en revint à une législature de quatre ans.

²⁸ S. HADENIUS, B. MOLIN, H. WIESLANDER, *Sverige efter 1900 : En modern politisk historia*, Stockholm, Bonnier Alba, 1993, p. 263-281 ; B. SÄRLVIK, « Coalition Politics and Policy Output in Scandinavia : Sweden, Denmark and Norway », in V. BOGDANOR (éd.), *Coalition Government in Western Europe*, London, Heinemann Educational Books, 1983, p. 130-132.

²⁹ En 2002, ce chiffre était de dix députés sur 349 et selon la même source 26 % des électeurs avaient utilisé leur droit d'influencer les listes électorales (M. BLOMGREN, *Cross-pressure and political representation in Europe*, Ph. D. dissertation, Département de science politique, Umeå University, 2003, p. 95).

³⁰ T. BERGMAN, « Sweden : From Separation of Power to Parliamentary Supremacy – And Back Again? », in K. STRØM, W. C. MÜLLER, T. BERGMAN (éd.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

³¹ D. ARTICLEER, « The Nordic Parliaments : Patterns of Legislative Influence », *West European Politics*, 8, 1985, p. 55-70.

³² K. STRØM, « Deferred Gratification and Minority Governments in Scandinavia », *Legislative Studies Quarterly*, 11, 1986, p. 583-605 ; K. STRØM, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 70-73.

Avec la Belgique, la France (IV^e République), l'Islande, l'Italie et le Portugal, la Suède se trouve dans le groupe des pays qui obtiennent le second score sur l'index d'influence de l'opposition de Strøm (K. STRØM, *Minority Government and Majority Rule*, *op. cit.*) qui examine quinze démocraties. Seule la Norvège se trouve plus haut. Cela s'explique par le fait qu'en Norvège le nombre de comités auxquels un parlementaire peut appartenir est limité. Cela encourage la spécialisation, qui favorise l'influence. L'Irlande et le Royaume-Uni obtiennent les scores les plus bas.

³³ E. HOLMBERG, N. STJERNQUIST, M. ISBERG et G. REGNER, *Vår författning*, 13^e édition, Stockholm, Norstedts Juridik AB, 2003.

³⁴ La stabilité du gouvernement doit être entendue en sens formel, c'est-à-dire que les règles de vote rendent difficile la chute d'un gouvernement en place. Cela ne signifie pas qu'un gouvernement soit dénué de tensions internes ou qu'il a forcément une base parlementaire stable.

³⁵ T. BERGMAN, « Formation rules and minority governments », *European Journal of Political Research*, 23, 1993, p. 55-66.

Le « parlementarisme négatif » se retrouve dans les monarchies constitutionnelles de l'Europe du Nord : Danemark, Norvège, Suède et Royaume-Uni. C'est aussi le système en vigueur au Canada et dans certains pays dont le chef de l'Etat est élu, notamment en Islande, Finlande (jusqu'en mars 2000) et au Portugal (T. BERGMAN, *Constitutional Rules and Party Goals op. cit.*, 1995, p. 42). Aux Pays-Bas, la constitution ne requiert pas de vote positif d'investiture avant l'entrée en fonction d'un gouvernement. Mais il y a consensus pour considérer que le gouvernement doit être majoritaire (A. TIMMERMANS, *High Politics in the Low Countries : Functions and Effects of Coalition Policy Agreements in Belgium and the Netherlands*, Ph. D. dissertation, European University Institute, Florence, 1996, p. 117). La norme selon laquelle le gouvernement doit jouir du soutien d'une majorité au parlement, et pas seulement être toléré par le parlement, est largement acceptée. Pour cette raison, je classe les Pays-Bas parmi les pays de « parlementarisme positif ».

³⁶ La faible position de négociation des partis soutenant la majorité dans un « parlementarisme négatif » explique la fréquence des gouvernements minoritaires dans ces pays (T. BERGMAN, *Constitutional Rules and Party Goals...*, *op. cit.*). Ceci est le revers de « l'évitement de la coalition », soit la volonté répandue dans ces partis de ne pas se joindre au gouvernement. Voir K. STRØM, *Minority Government and Majority Rule*, *op. cit.*

³⁷ N. ANDRÉN, *op. cit.* ; E. HOLMBERG et N. STJERNQUIST, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, *op. cit.* ; Fr. STERZEL, *Författning i utveckling*, Uppsala, Iustus förlag, 1998, p. 220-223.

³⁸ E. HOLMBERG et N. STJERNQUIST, *Vår författning*. Stockholm, Fritze, 1995, p. 201-202 ; voir aussi M. WIBERG, *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioral Trends*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1994.

³⁹ *Riksdagens årsbok*, Riksmötet 1990/91, Stockholm : Riksdagen, 1991, p. 20-23 ; *KU 1995/96:18*, Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96 : KU18. Reform av spörsmålsinstitutet, Stockholm, Riksdagen, 1995, p. 18.

⁴⁰ A la fin de l'année 2000, le Riksdag décidait de créer une nouvelle et puissante agence d'audit (en fusionnant celle du Riksdag et celle du gouvernement), placée directement sous l'autorité du Riksdag.

⁴¹ E. HOLMBERG et N. STJERNQUIST, *Vår författning*, *op. cit.* ; O. PETERSSON, D. SÖDERLIND, *Förvaltningspolitik*. 2^e éd., Stockholm, Publica, 1993, p. 113, p. 115-118 ; F. STERZEL, *op. cit.*, 1998, p. 226-229.

⁴² E. HOLMBERG et N. STJERNQUIST, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, *op. cit.*, p. 401-404 ; E. HOLMBERG et N. STJERNQUIST, *Vår författning*, *op. cit.*, p. 203-204 ; F. STERZEL, *op. cit.*, 1998, p. 213-217.

⁴³ E. HOLMBERG et N. STJERNQUIST, *Vår författning*, *op. cit.*, p. 204-205.

^{43bis} T. BERGMAN, « Sweden : From Separation of Power... », *op. cit.*

⁴⁴ O. PETERSSON, H. GUDMUND, S. HOLMBERG, L. TOGEBY, L. WÄNGNERUD, *Demokrati utan partier ?* Stockholm, SNS, 2000.

⁴⁵ P.J. KATZENSTEIN, *Small States in world markets : industrial policy in Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1985.

⁴⁶ P.-E. BACK, S. BERGLUND, *Det svenska partiväsendet*, Stockholm, Almqvist och Wiksell, 1978 ; M. BÄCK, T. MÖLLER, *Partier och organisationer*, 4^e éd., Stockholm, Publica, 1997 ; O. PETERSSON, *Swedish Government and Politics*, Stockholm, Publica, 1994 ; J. TEORELL, *Demokrati eller fåtalsvälde ? Om beslutsfattande i partiorganisationer*, Ph. D. dissertation, Département de science politique, Uppsala University, 1998 ; K. STRÖM, T. BERGMAN, « Sweden : Social Democratic dominance in one dimension » in M. LAVER, B. IAN (éd.), *Party policy and government coalitions*, Basingstoke, Macmillan, 1992, p. 109-150.

⁴⁷ Il n'est pas évident, toutefois, qu'un système plus marqué par le *lobbying* et le pluralisme garantit que les élus soient plus responsables devant le public.

⁴⁸ L. LEWIN, « The rise and decline of corporatism : The case of Sweden », *European Journal of Political Research*, 26, 1994, p. 59-79 ; O. PETERSSON, *Swedish Government and Politics*, *op. cit.*, p. 162-165.

⁴⁹ B. ROTHSTEIN, J. BERGSTRÖM, *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*, Stockholm, SNS, 1999.

⁵⁰ S. HÄGGROTH, C.-G. PETERSON, *Kommunalkunskap. Så fungerar din kommun*, Stockholm, Hjalmarsson & Högborg Bokförlag, 1999 ; O. PETERSSON, *Swedish Government and Politics*, *op. cit.*, p. 122-140 ; N. STJERNQUIST, « Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta », p. 307-329, in L. MARCUSSON (éd.), *Festkrift till Fredrik Sterzel*, Stockholm, Iustus Förlag, 1999.

⁵¹ K. BRUNSSON, CI. SONNEBY, L. WITTENMARK, *Beslutsmaskinen – en bok om regeringskansliet*, Lund, Studentlitteratur, 1990.

⁵² J. B. BOARD, « Judicial Activism in Sweden », in K. M. HOLLAND (éd.), *Judicial Activism in Comparative Perspective*, London, MacMillan, 1991, p. 175-188 ; O. PETERSSON, K. VON BEYME, L. KARVONEN, B. NEDELMANN, E. SMITH, *Democracy the Swedish way*, Stockholm, SNS, 1999.

Ce débat fut nourri par des affaires juridiques internes dans les années 1990. Deux exemples de 1996 l'illustrent. Dans une première décision, une Cour de première instance refusa d'appliquer une loi de 1946 sur la prohibition complète des uniformes politiques. Dans l'autre cas, la Cour de dernière instance (Cour suprême), décida de ne pas reconnaître une offense punissable, arguant que la loi n'était pas basée sur une délégation correcte du Riksdag (E. HOLMBERG et N. STJERNQUIST, *Vår författning*, *op. cit.* p. 190-195).

⁵³ O. PETERSSON, *Swedish Government and Politics*, *op. cit.*, p. 120-121.

⁵⁴ E. HOLMBERG et N. STJERNQUIST, *Vår författning*, *op. cit.*, p. 195-196 ; O. PETERSSON et D. SÖDERLIND, *Förvaltningspolitik*, *op. cit.*, p. 262-264.

⁵⁵ Sur les relations entre l'administration centrale suédoise et la représentation permanente à Bruxelles, voir Th. LARUE, *Agents in Brussels – Linking the national to the European*, Ph. D. dissertation, Département de science politique, Umeå University (à paraître).

⁵⁶ 55,9 % des voix exprimées étaient contre l'adhésion à l'UEM, le taux de participation était de 82,6 %. Il faut aussi noter que le référendum a eu lieu dans l'ombre de l'assassinat du ministre des Affaires étrangères, Anna Lindh. Cet événement tragique n'a néanmoins pas influé sur le résultat du référendum.

⁵⁷ Sur les comités en Suède, voir H. HEGELAND, *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin*, Licenciatavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Lund, Lunds University, 1999 ; H. HEGELAND et I. MATSSON, « Another Link in the Chain : The Effects of EU Membership on Delegation and Accountability in Sweden », in T. BERGMAN, E. DAMGAARD (éd.), *Delegation and Accountability in European Integration : The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, London, Frank Cass, 2000, p. 81-104 ; pour une comparaison avec le Danemark, voir H. HEGELAND et I. MATSSON, « To have a Voice in the Matter : A Comparative Study of the Swedish and Danish European Committees », *The Journal of Legislative Studies*, 2, p. 198-215, 1996 ; pour une comparaison plus large, voir T. BERGMAN, « National parliaments and EU Affairs Committees : notes on empirical variation and competing explanations », *Journal of European Public Policy*, 4, 1997, p. 373-387. ; sur l'impact de l'UE sur la démocratie nationale en Suède et dans d'autres pays nordiques, voir T. BERGMAN et E. DAMGAARD (éd.), *Delegation and Accountability in European Integration : The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, London, Frank Cass, [également dans le numéro special de *Journal of Legislative Studies*, 6(1)], 2000.

⁵⁸ K.-G. ALGOTSSON, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, Stockholm, SNS Förlag, 2000.

⁵⁹ Les Verts avaient aussi, avant les résultats de l'élection, menacé les sociaux-démocrates de demander un ou plusieurs postes de ministre au sein du futur gouvernement en échange de leur soutien.

⁶⁰ T. BERGMAN, N. AYLOTT, *Parlamentarism per kontrakt, op. cit.*, p. 7.

⁶¹ Voir par exemple L. LEWIN, *Bråka inte !'' Om vår tids demokratisyn*, Stockholm, SNS Förlag, 1998.

⁶² Bien que l'image de la Suède comme un « paradis » sans corruption puisse se discuter (voir S. ANDERSSON, *Corruption in Sweden – Exploring Danger Zones and Change*, Ph. D. dissertation, Département de science politique, Umeå University, 2002.).

TROISIÈME PARTIE

Le parlementarisme
au-delà des régimes parlementaires

Le parlement dans un régime non parlementaire : le cas de la Suisse

Frédéric VARONE

Dans cet article, nous analysons le rôle particulier de l'Assemblée fédérale au sein du système politique suisse, un régime ni parlementaire ni présidentiel. Nous soulignons les caractéristiques structurelles et les fonctions effectives du Parlement dans ce modèle généralement qualifié de directorial. Nous recensons ensuite quelques limites évidentes et propositions récentes de réforme des institutions helvétiques, notamment en direction d'un parlementarisme plus affirmé. A titre conclusif, nous formulons trois questions générales qui découlent directement des enseignements tirés d'une observation critique du cas suisse ¹.

1. Un régime directorial

Depuis 1848, trois institutions formelles composent les autorités fédérales du système politique suisse ² : l'Assemblée fédérale (le pouvoir législatif), le Conseil fédéral (le pouvoir exécutif) et le Tribunal fédéral (le pouvoir judiciaire). Le Parlement représente « l'autorité suprême de la Confédération » (voir article 148 de la constitution fédérale du 18 avril 1999) et, en vertu des compétences qui lui sont attribuées, semble clairement dominer tant le gouvernement que la Cour suprême. Par exemple, l'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral (article 175 CF), nomme les juges du Tribunal fédéral (article 188 CF), contrôle le processus législatif (articles 163 et 164 CF), fonctionne comme instance de recours pour les décisions de l'exécutif et bénéficie de l'absence de juridiction constitutionnelle pour les lois adoptées (articles 189 et 191 CF) ou encore vote les dépenses et approuve le compte d'Etat (article 167 CF).

A regarder de plus près les liens qui se nouent entre le Parlement et le gouvernement, nous constatons que le système politique suisse n'est ni parlementaire

ni présidentiel, même s'il reprend sélectivement certains éléments de chacun de ces deux idéaux-types de régimes politiques (voir tableau ci-dessous).

<i>Eléments constitutifs d'un régime...</i>	<i>parlementaire (par exemple Grande-Bretagne)</i>	<i>présidentiel (par exemple Etats-Unis)</i>
<i>présents dans le système suisse</i>	Election du Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale	(Relative) indépendance du Conseil fédéral vis-à-vis de l'Assemblée fédérale ainsi que des conseillers fédéraux vis-à-vis de leurs partis politiques
<i>absents dans le système suisse</i>	Ni responsabilité politique du Conseil fédéral vis-à-vis de l'Assemblée fédérale (pas de question de confiance, vote de défiance ou motion de censure) ni droit du Conseil fédéral de dissoudre l'Assemblée fédérale	Pas d'élection populaire du Conseil fédéral (mais le gouvernement suisse dispose en revanche de l'initiative législative)

En un mot, le Parlement élit le gouvernement, ce qui tend à rapprocher le régime suisse d'un système parlementaire ; mais une fois élu, le gouvernement jouit d'une grande indépendance vis-à-vis du Parlement, trait plutôt caractéristique d'un système présidentiel. L'autonomie du collège exécutif est notable car le régime suisse n'a institué aucun moyen, pour le Parlement, de dissoudre le gouvernement. La stabilité ministérielle se voit en quelque sorte garantie par la volonté constitutionnelle. De plus, les membres du gouvernement fédéral peuvent s'affranchir de leur appartenance partisane notamment parce que, pour être (ré)élu par le Parlement, ils doivent forcément rassembler les voix d'une majorité de députés qui sont, vu le multipartisme fragmenté qui a cours en Suisse, membres de différents partis politiques. Inversement, l'exécutif fédéral ne peut pas compter sur une majorité parlementaire claire et prévisible pour l'adoption de ses projets législatifs.

Hésitant entre le parlementarisme et le présidentialisme, le modèle suisse affiche (au moins) quatre spécificités. Premièrement, aucun lien direct ne peut être établi entre les résultats des élections parlementaires et la formation du gouvernement. De 1959 à 2003, ce dernier est en effet composé selon une « formule magique » de nature largement informelle ³. Deuxièmement, le gouvernement n'est jamais élu sur la base d'un programme politique, même si des « lignes directrices de la politique du Conseil fédéral » et un rapport annuel de gestion sont bel et bien publiés. Troisièmement, la Suisse ne connaît pas d'alternance entre une majorité et une opposition : la grande coalition des quatre partis gouvernementaux (PRD, PDC, PSS et UDC) ⁴ affiche une permanence tout à fait exceptionnelle (principe de la *concordance*). A cela s'ajoute la continuité individuelle des conseillers fédéraux eux-mêmes, six démissions non volontaires ayant été enregistrées en tout et pour tout depuis 1959 ⁵. Finalement, les diverses institutions de la démocratie (semi-)directe, et en premier lieu l'initiative populaire et les référendums obligatoires et facultatifs, conduisent à des votations fréquentes, sur des objets constitutionnels et législatifs précis. Ces décisions

populaires, qui relèvent en fait d'un mode décisionnel majoritaire (plutôt que consensuel), sont contraignantes tant pour le gouvernement que pour le Parlement.

Alors que certains auteurs considèrent le régime suisse comme un hybride empruntant aux types parlementaire et présidentiel ⁶, d'autres soutiennent plutôt qu'il constitue une catégorie en soi, un cas *sui generis* ⁷. Dans cette seconde perspective, le système suisse s'inspire du modèle institué par le *Directoire de la Révolution française*. En effet, les articles 174 et 175 de la constitution suisse du 18 avril 1999 s'avèrent toujours un équivalent fonctionnel de l'article 132 ⁸ de la constitution française du 5 fructidor de l'an III (22 août 1795). Ils prévoient ainsi que « le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération » et que, à ce titre, il se compose de sept membres nommés pour quatre ans par l'Assemblée fédérale. Mais ici s'arrête brutalement toute analogie ou isomorphisme institutionnel, car le Directoire n'a duré que trois ans en France alors qu'il perdure depuis cent cinquante ans en Suisse, soit depuis la constitution de 1848 et sa révision totale en 1874.

Relevons aussi que la transcription suisse du modèle directorial ne connaît pas de ministres mais *uniquement un collège*, contrairement au type dual du Directoire français. La fusion des pouvoirs exécutifs au sein du Conseil fédéral s'opère donc de manière parfaite : chaque conseiller fédéral assume conjointement son rôle de membre du collège et de « ministre » responsable de son département. De plus, tous les membres du collège gouvernemental sont de rang identique. Le président de la Confédération étant uniquement un *primus inter pares*, il ne saurait donc y avoir de conflit entre les chefs de l'Etat et du Cabinet.

Hormis les principes de non-responsabilité, de concordance et de non-hiérarchisation sommairement décrits ci-dessus, citons encore celui de *collégialité* qui guide les décisions et les actions de l'exécutif. Ce principe ne signifie pas que ces dernières doivent forcément être prises sur un mode consensuel ou refléter un compromis âprement négocié. En effet, après une procédure de coordination interministérielle, par l'entremise de co-rapports ou rapports conjoints entre départements que gère la Chancellerie fédérale, nombre de points sont adoptés à la majorité des voix des sept conseillers fédéraux. En revanche, la collégialité stipule qu'un ministre, même désapprouvé par ses collègues sur ses propres dossiers, doit défendre la position du Conseil fédéral vis-à-vis de l'extérieur. Le respect quasi absolu de ce principe a conduit graduellement à une cooptation formelle de la gauche ⁹, le fait que plusieurs décisions soient imposées par la majorité des partis bourgeois (démocrates du centre, radicaux et démocrates chrétiens) étant largement occulté à l'électorat ¹⁰.

2. L'Assemblée fédérale

L'Assemblée fédérale se caractérise par un *bicamérisme intégral*. Le Conseil national (la Chambre basse) comprend 200 représentants du peuple, élus selon le suffrage proportionnel. Le Conseil des Etats (la Chambre haute) se compose quant à lui de 46 représentants des 23 cantons ¹¹, élus au suffrage majoritaire ou désignés par les parlements cantonaux. Selon Linder ¹², le Conseil des Etats assure *de facto* une sur-représentation aux petits cantons qui possèdent une minorité de blocage de 23 voix

alors qu'ils ne représentent que 18 % de la population (effet fédéraliste) ainsi qu'aux partis bourgeois en raison du mode de scrutin majoritaire et des apparentements des listes électorales ou « tickets combinés » que pratiquent les partis de droite (effet partisan).

Les deux chambres parlementaires ont des pouvoirs identiques, disposent des mêmes compétences législatives. Un processus de résolution des divergences est lancé en cas de conflits, sur un sujet particulier, entre les deux hémicycles. Si après trois délibérations dans les deux chambres aucun accord n'est trouvé, alors une conférence de conciliation, composée de membres des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats, se réunit afin de trouver une entente. De 1973 à 1989, la majorité des projets débattus (entre 55 % et 88 % selon le type d'acte édicté) n'a nécessité aucune procédure de ce type ¹³.

L'Assemblée fédérale est un *parlement de milice* qui se réunit lors de quatre sessions annuelles d'environ un mois et, si besoin est, de sessions extraordinaires. Ce système non professionnel repose sur le mythe (toujours très vivace en Suisse) d'une grande proximité entre les élus et le peuple, entre représentants et représentés. Cette croyance constitue un frein évident à la création d'une élite politique, comme en attestent plusieurs refus populaires de professionnaliser le Parlement ou, à tout le moins, d'octroyer de plus amples moyens de travail aux parlementaires ¹⁴. Les études empiriques de Kerr ¹⁵ et Riklin et Möckli ¹⁶ montrent clairement que le Parlement de milice s'avère dans une large mesure une pure fiction : seul 6 % des parlementaires investissent moins d'un tiers de leur temps pour leur mandat électif et, par conséquent, demeurent de véritables amateurs. 85 % d'entre eux sont des semi-professionnels et 13 % des professionnels à part entière de la politique. Linder ¹⁷ souligne avec justesse que ce principe de milice induit une inégalité des chances pour les candidats à des postes électifs, car pour réaliser un travail parlementaire non rémunéré il faut corrélativement bénéficier d'une rémunération sans travail. Cette dépendance matérielle des parlementaires ne ferait donc qu'exacerber les conflits entre intérêts privés et publics.

L'Assemblée parlementaire suisse s'inscrit sans aucun doute dans la catégorie des *parlements de travail* plutôt que de parole. Même si les discussions en séance plénière sont transparentes et médiatisées, les débats les plus importants se déroulent généralement au sein des commissions parlementaires qui, depuis peu, sont des structures permanentes.

Plusieurs analyses empiriques se sont penchées sur la cohésion des groupes parlementaires et les comportements des députés lors de votes nominatifs. Hertig ¹⁸, Blum ¹⁹ et Lüthi *et al.* ²⁰ ont successivement montré la plus grande hétérogénéité des partis PDC et PRD par rapport aux partis PSS et UDC qui semblent plus unis lors des votes. D'une manière générale, il faut noter que, en Suisse, nous sommes loin de la formation de groupes parlementaires qui votent en bloc pour ou contre le gouvernement. Les *coalitions* au sein du Parlement se font bien plus *au cas par cas*, en fonction des sujets concernés par tel ou tel amendement constitutionnel ou législatif.

Plus récemment, Annina Jegher a, elle aussi, analysé la discipline de vote au sein du Parlement ²¹. Son étude confirme non seulement que la gauche semble plus

disciplinée que les partis bourgeois. Elle démontre également que les indices (Rice) mesurant la fidélité des parlementaires aux groupes d'intérêt qu'ils représentent (par exemple, syndicats, associations économiques, organisations paysannes, mouvements écologistes, etc.) sont tout aussi élevés que ceux attestant de la discipline de parti. Nous pouvons conclure à la *double loyauté* des parlementaires, situation qui s'explique en grande partie par le système de milice décrit plus haut.

3. Perte de suprématie du Parlement ?

Selon la conception initiale de 1848, l'Assemblée fédérale représente la plus haute autorité de la Confédération. Force est cependant de constater la perte graduelle de cette suprématie du Parlement car, outre les éléments soulevés ci-dessus, quatre facteurs limitent clairement son champ d'action et son autonomie décisionnelle ²².

Premièrement, la constitution prévoit depuis 1874 qu'un référendum facultatif peut être demandé sur toute loi fédérale par 50 000 citoyennes et citoyens. Ce contrôle plébiscitaire peut souvent être décisif dans la pratique. En se référant à plusieurs études empiriques qui mesurent le succès des référendums lancés contre les lois fédérales, Sciarini ²³ conclut que si un vote populaire est demandé, alors l'acte en question a à peu près autant de chances d'être accepté par le peuple que d'être refusé. De plus, il semble exister un lien très fort entre le niveau de consensus au sein des députés et l'aboutissement d'un référendum facultatif : « pour réduire la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif à moins d'une chance sur deux, le Conseil national doit réunir une majorité de plus des deux tiers des suffrages exprimés » ²⁴. Ainsi, cette institution de démocratie directe, véritable épée de Damoclès, limite sensiblement la marge de manœuvre du Parlement, pour autant que ce dernier cherche à réduire le risque que les lois qu'il adopte se heurtent à une opposition populaire.

Deuxièmement, la phase pré-parlementaire du processus législatif comprend une importante consultation dont le déroulement est formalisé depuis la deuxième guerre mondiale (article 147 CF). Chaque procédure de consultation est ordonnée par le Conseil fédéral et organisée par le département ministériel compétent, par écrit ou par voie de conférence. Toute personne ou organisation peut se prononcer sur un avant-projet législatif, même si elle n'est pas formellement invitée à participer à la consultation. Les réponses des cantons, des partis et des associations sont dépouillées avant que le Conseil fédéral fixe les points essentiels de son projet destiné au Parlement ou de son avis concernant une initiative parlementaire. Les Chambres fédérales ont connaissance des résultats de la consultation lorsqu'elles examinent le projet.

Selon Neidhart ²⁵, les consultations pré-parlementaires et le système commissionnaliste visent en premier lieu, comme institution substitutive ou complémentaire aux organes parlementaires, à coopter les groupes de pression et organisations puissants pour neutraliser les menaces référendaires. Ces consultations préalables permettraient donc d'intégrer les points de vue de tous les groupes capables de lancer un référendum facultatif contre une loi qui serait *in fine* contraire à leurs intérêts. Cette hypothèse a été contestée notamment par Papadopoulos ²⁶ qui, en comparant la Suisse à l'Italie et à la Californie, conclut que les référendums ne conduisent pas forcément à intégrer toutes les élites brandissant la menace référendaire. Selon lui, le référendum accroît le nombre de joueurs, mais, en même temps, diminue

leur aptitude à coordonner leurs comportements. Il y aurait donc toujours un champ de tension entre l'intégration et la fragmentation que suscite conjointement un recours systématique à (la menace de lancer) un référendum.

Hormis ces deux premiers éléments suggérant que le Parlement suisse est fort encadré en amont et en aval, si ce n'est carrément empêtré, il faut noter, troisièmement, le développement, concomitant à la croissance de l'Etat providence, d'une administration politique qui se spécialise, s'autonomise et défend des intérêts propres. Le rôle central de l'administration semble tout particulièrement évident lors de l'élaboration des avant-projets de loi, y compris au sein des commissions extraparlimentaires d'experts²⁷. A cela s'ajoute aussi, pour un système basé sur le fédéralisme d'exécution, le poids décisif de la mise en œuvre des politiques publiques. Dans de nombreux cas, l'exécution des lois fédérales repose en effet sur des ordonnances et directives du pouvoir exécutif, des lois et réglementations cantonales ainsi que sur la marge d'appréciation voire le pouvoir discrétionnaire des bureaucrates en charge de leur application.

Quatrièmement, la primauté du Conseil fédéral dans la politique extérieure, prérogative traditionnelle de l'exécutif, s'avère de plus en plus importante car les décisions des organisations internationales, les traités internationaux et les actes normatifs de l'Union européenne deviennent déterminants pour la conduite de la politique intérieure elle-même. En un mot, la dominance de l'exécutif en matière de politique extérieure limite également la marge de manœuvre du Parlement en matière de politique interne. Plusieurs études empiriques attestent du poids croissant de la globalisation et/ou de la mondialisation sur la conduite de l'action publique, par exemple dans les matières agricole²⁸ ou économique²⁹.

Afin de juger dans les détails du poids réel du Parlement, respectivement de sa prétendue perte de centralité, il nous semble pertinent de regarder les différents rôles qui lui sont assignés et la manière dont il les remplit. D'une part, l'Assemblée fédérale assume une fonction *élective* par la nomination des conseillers fédéraux, du chancelier fédéral, des président et vice-président de la Confédération, des juges du Tribunal fédéral et, en cas de guerre, du général. Mais le respect de la « formule magique » conduit *de facto* à une atrophie certaine de ce rôle électif par rapport au gouvernement. Le Parlement suisse représente également le lieu par excellence *de recrutement* des membres du collège exécutif. En effet, les trois quarts des conseillers fédéraux ont été membres de l'Assemblée fédérale.

D'autre part, tout Parlement exerce des activités *législatives* et *de contrôle*. La motion et l'initiative parlementaires permettent aux députés de lancer un processus législatif³⁰, alors que la question simple, l'interpellation et le postulat ne sont pas vraiment contraignants³¹. Les analyses empiriques sur le recours à ces instruments parlementaires nous indiquent que l'Assemblée fédérale réagit plus fréquemment à des projets de loi déposés par le gouvernement, ce dernier contrôlant *de facto* la majorité des initiatives législatives. En effet, même si le nombre de demandes formulées dans l'enceinte parlementaire tend à augmenter depuis les années 1990, le succès de celles-ci reste somme toute modeste³². La fonction d'impulsion du Parlement serait donc assez limitée en Suisse, même s'il faut tenir compte des effets

indirects des propositions refusées (par exemple, effets catalyseurs pour de nouveaux projets ou pour la modification de projets concurrents).

Ceci étant établi, Poitry, Zehnder, Jegher *et al.* et Sciarini ³³ ont étudié les changements substantiels qu'apporte le Parlement aux projets législatifs soumis. En résumé, 93 % des projets d'articles constitutionnels sont modifiés par les députés, tout comme le sont 76 % des propositions de lois. En revanche, les projets d'arrêtés fédéraux et de traités internationaux font moins fréquemment l'objet de transformations au niveau parlementaire. Finalement, relevons que si, en moyenne, l'activité du Parlement modifiait 40 % des textes législatifs débattus entre 1971 et 1975, ce taux atteint 44 % pour la période 1991-1995. Nous pouvons donc attester empiriquement d'une croissance de l'interventionnisme du Parlement plutôt que conclure à son déclin comme souvent postulé voire décrié dans la pratique.

En ce qui concerne la procédure budgétaire, le *contrôle* de l'administration et la haute surveillance de l'exécutif, l'Assemblée fédérale dispose de plusieurs institutions (par exemple, les commissions de gestion, le contrôle fédéral des finances, l'office parlementaire de contrôle de l'administration ou les commissions d'enquête parlementaires). Ces diverses activités de contrôle pourraient s'avérer primordiales à l'avenir. Ne serait-ce qu'en raison de la volonté systématique d'évaluer les politiques publiques, comme le prévoit le nouvel article 170 de la constitution fédérale de 1999, disposition tout à fait unique à notre connaissance : « L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation ». Les diverses réformes en cours qui s'inscrivent sous l'expression de « nouvelle gestion publique » (par exemple, contrats de prestation et enveloppes budgétaires, création d'agences autonomes, libéralisation et privatisation des entreprises publiques) pourraient elles aussi renforcer le rôle du Parlement comme organe formulant *ex ante* les objectifs du service public et contrôlant *ex post* la fourniture des prestations publiques. *A contrario*, si les députés se désintéressent de ces nouveaux modes de régulation, alors la perte de suprématie du Parlement n'en sera qu'accélérée. Le danger s'avère bien présent au regard des premiers résultats auxquels arrivent notamment Rieder et Lehmann ³⁴ en analysant les effets de la NGP sur les relations entre législatif et exécutif (administration comprise).

4. Propositions de réformes du système politique

Des critiques récurrentes sont émises à l'égard du système politique suisse et de ses dysfonctionnements. En adoptant une distinction classique introduite par F. Scharpf ³⁵, le régime helvétique affiche des déficiences aussi bien en matière de pluralisme démocratique (*inputs*) qu'au regard de sa performance institutionnelle et de sa capacité d'innovation (*outputs*). Huber ³⁶ soutenait depuis les années soixante déjà que, en Suisse, les intérêts particuliers et à court terme étaient plus facilement pris en compte dans le processus décisionnel que ceux généraux et à long terme, et donc moins facilement organisables. De son côté, Germann ³⁷ a largement insisté sur le blocage actuel du système (par exemple, en matière de politique étrangère, européenne en particulier), sclérose qui bénéficie aux défenseurs du *statu quo*.

La reconnaissance de ces déficiences du régime suisse s'est également traduite par de nombreuses propositions de réformes, dont la très large majorité est abandonnée.

Comme le relève, à juste titre, Seiler ³⁸ « peu de systèmes politiques témoignent d'une aussi grande capacité d'intégration et de récupération des forces qui lui sont hostiles. Depuis 1848, aucun gouvernement n'a atteint une aussi grande stabilité ministérielle et une aussi extraordinaire continuité dans les politiques inspirées par un conservatisme ouvert à la modernisation et aux réformes lentes. La clef du système partisan suisse, la vraie formule magique serait : s'ouvrir au changement afin de changer le moins possible » ³⁹. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous distinguons ici certaines réformes qui cherchent à transformer le système directorial, sans en modifier véritablement l'essence, de celles qui proposent de passer à un régime majoritaire, qu'il soit présidentiel ou parlementaire.

Parmi les rares réformes qui ont abouti, remarquons que quatorze commissions parlementaires permanentes et spécialisées ont été instituées en 1991 en lieu et place des multiples commissions *ad hoc* qui officiaient auparavant (par exemple, 255 commissions *ad hoc* au Conseil national et 239 au Conseil des Etats durant la législature 1971-1975). Les impacts de cette mesure semblent non négligeables comme le démontre l'étude empirique de Lüthi ⁴⁰. En comparant systématiquement le fonctionnement des commissions avant et après ladite réforme, l'auteur démontre en effet que le poids des commissionnaires augmente au sein du Parlement (lors des séances plénières) et, surtout, vis-à-vis du gouvernement et de l'administration (par exemple, réduction de l'asymétrie de l'information sur les dossiers).

Mais ce succès ne saurait cacher le fait que la très large majorité des propositions visant à renforcer le poids de l'Assemblée fédérale, en accroissant sa capacité de travail, s'est soldée par des échecs cuisants. Par exemple, la création d'un demi-poste d'attaché parlementaire par député, qui a été proposée pour renforcer l'infrastructure du Parlement, a été rejetée en 1990 lors d'une votation populaire, le mythe suisse du Parlement de milice proche du peuple et l'attitude antiparticratique ayant motivé ce refus.

D'autres projets ont cherché à parachever le système directorial par un élargissement vertical ou horizontal du collège gouvernemental. Dès les années soixante, le rapport Huber ⁴¹, la commission Eichenberger et d'autres initiatives politiques ont proposé de désigner des secrétaires d'Etat comme appui pour les conseillers fédéraux (1993), de distinguer entre ces derniers et un autre palier comptant une dizaine de ministres (selon le modèle dual initial du Directoire), d'augmenter le nombre de conseillers fédéraux à neuf ou onze, etc. Jusqu'à ce jour, toutes ces propositions ont avorté, entre autres parce qu'elles impliquaient parfois un président de la Confédération qui ne soit pas seulement un *primus inter pares*.

Penchons-nous à présent sur les changements plus paradigmatiques de système que certains ont défendus avec sagacité. De 1900 à 1942, diverses voix se sont fait entendre pour procéder à une élection du Conseil fédéral par le peuple. Cette modification (au niveau de l'exécutif) aurait assurément rapproché le régime suisse du système présidentiel ; mais la représentation des régions linguistiques au sein du gouvernement semble par trop problématique à cet égard et représente un obstacle difficilement surmontable en Suisse.

Germann et Borner *et al.* ⁴² ont quant à eux prôné un système de concurrence ou bipolaire. A cet effet, il a été suggéré de procéder à une nouvelle répartition des tâches

entre la Confédération et les cantons (au détriment de ces derniers), d'opter pour un système électoral majoritaire et une circonscription uninominale pour le Conseil national, de supprimer le Conseil des Etats, de professionnaliser les parlementaires, d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux, d'étendre le mandat de président de la Confédération à quatre ans, de faire élire le gouvernement par le seul Conseil national ou encore d'instaurer un référendum parlementaire et une initiative unique. Ces diverses mesures, qui ont pour la plupart été considérées comme révolutionnaires en leur temps, ne comprennent pas les instruments classiques d'un régime parlementaire. En effet, l'absence de la motion de censure et du droit de dissolution nous amène à penser que le modèle alternatif proposé par Germann, s'il visait bel et bien à instaurer un modèle de concurrence, représentait *in fine* un parlementarisme non achevé.

Vu les oppositions de principe auxquelles se heurtait le passage vers un système de concurrence, Germann ⁴³ a ensuite suggéré de revitaliser la pratique de la concordance suisse par « un accord de gouvernement » ou une entente autour d'un « contrat de coalition » négocié après les élections. Cette idée est également au cœur de la solution imaginée par Papadopoulos ⁴⁴. Ainsi, le contrat de coalition devrait impliquer la renonciation, de la part des partenaires de la coalition gouvernementale, au recours à la démocratie directe contre la politique du Conseil fédéral ainsi que la possibilité pour celui-ci d'assimiler un vote populaire important à la question de confiance.

Cette proposition de réforme fait un pas de plus vers un système parlementaire, car comme le relève avec pertinence Papadopoulos ⁴⁵, ce type de régime démocratique n'est pas si incompatible que cela avec les institutions suisses et la culture politique de la concordance. En effet, un régime parlementaire n'est pas nécessairement bipolaire (ou de concurrence), comme le prouve la pratique non majoritaire du parlementarisme en Belgique. Il ne semble pas moins compatible avec la démocratie directe que le système directorial actuel : en cas d'échec d'un projet gouvernemental lors d'un vote populaire, il n'y aurait pas forcément de démission automatique du Conseil fédéral, mais une décision du Parlement qui accorderait ou non sa confiance au gouvernement. De plus, un système parlementaire n'exclut pas *a priori* un bicamérisme symétrique, preuve en est le modèle allemand où le veto du Bundesrat (la chambre des Länder) peut être dépassé par celui du Bundestag. Il semble également faux d'assimiler le parlementarisme à plus d'instabilité politique ⁴⁶ ou à une modification obligatoire du système électoral (voir les règles proportionnelles en vigueur aux Pays-Bas). Finalement, le passage à un système parlementaire ne réduirait pas de manière dramatique le libre arbitre des députés, la discipline de vote s'avérant d'ores et déjà la plus faible au sein des radicaux et démocrates chrétiens qui constituent deux piliers de la coalition gouvernementale actuelle.

Et Papadopoulos ⁴⁷ de conclure logiquement que « l'interdépendance plus grande entre le Parlement et le gouvernement aurait très probablement comme effet positif la revitalisation des élections fédérales, et ce ne serait pas la moindre des conséquences vertueuses du passage à un système parlementaire. S'ils les désertent de plus en plus, c'est aussi parce qu'ils peinent à en voir le sens dans le système actuel, où elles sont largement dissociées de la formation du gouvernement, puisqu'il est pratiquement programmé que les quatre grands partis se retrouveront aux affaires. L'absence du

couple « confiance-censure » tend à renforcer le déficit d'imputation du système. Les citoyens peinent sans doute encore plus qu'ailleurs à déceler qui est à l'origine des décisions ; de manière à se sentir en mesure de lui demander de rendre des comptes. ».

Il n'y a pas lieu ici de pronostiquer les chances d'une transformation du régime helvétique vers un système de type parlementaire. A titre de conclusions, nous formulons en revanche trois interrogations plus générales, soulevées par le cas suisse.

5. Questions ouvertes

En premier lieu, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'analyse du parlementarisme et d'autres régimes politiques (par exemple, systèmes présidentiel ou directorial) prend suffisamment en compte, au-delà des institutions *formelles*, explicites et bien ancrées juridiquement, les normes *informelles*, implicites mais respectées par tous les membres d'une organisation ou d'une communauté. En effet, comme l'illustre le cas suisse, les normes informelles peuvent parfois supplanter l'influence des règles formelles, voire même s'avérer plus stables (voire plus mythiques) que ces dernières. Ainsi en est-il, par exemple, de la composition du Conseil fédéral selon une « formule magique » informelle, la constitution fédérale n'imposant qu'un critère formel sur l'appartenance régionale des sept sages. Toute analyse du *design* institutionnel, mais aussi toute catégorisation d'un régime démocratique, doit donc questionner le poids relatif des institutions formelles et informelles sur les comportements politiques, leur stabilité respective ainsi que les conflits qui peuvent apparaître entre ces deux catégories d'institutions. La question semble tout aussi pertinente pour la transformation des pratiques politiques actuelles (par exemple, « contrat de coalition » négocié sur une base informelle ?).

Deuxièmement, un débat entre académiques suisses porte sur la compatibilité entre les instruments de démocratie directe (référendums et initiative populaires) et les modes d'élection dans un régime parlementaire de type majoritaire. Selon Linder ⁴⁸, il existe un rapport exclusif entre les élections et les votations. Soit les électeurs désignent une majorité parlementaire et un gouvernement en fonction de son programme politique, sans pouvoir ensuite influencer les choix politiques faits pendant la législature (modèle de Westminster) ; soit ils sanctionnent un gouvernement et un Parlement en fonction des projets législatifs concrets qui sont soumis, pour approbation, à une procédure référendaire. Ainsi, Linder ⁴⁹ soutient qu'aucun système politique ne peut, conjointement, maximiser l'influence qu'ont les citoyens en recourant à ces deux mécanismes institutionnels de participation. Si tel était le cas, la majorité politique qui émergerait des élections serait systématiquement bloquée lors de votations sur des objets précis. Papadopoulos ⁵⁰ et Kriesi ne voient quant à eux aucune incompatibilité entre les deux modes d'expression populaire. Sans trancher ici ce débat sur la cohérence interne d'un futur système parlementaire, non majoritaire mais reprenant les instruments de démocratie directe en vigueur en Suisse, nous tenons juste à souligner qu'il s'agit d'étudier plus avant les raisons des (in)compatibilités entre diverses institutions ainsi que les critères en fonction desquels un système institutionnel dans sa totalité sera évalué (voir par exemple

Lane ⁵¹ pour une discussion de l'« *institutional bending* » en Suisse et Goodin ⁵² pour une présentation plus générale des critères visant à apprécier la qualité d'un *design* institutionnel).

Troisièmement, il nous semble aussi indispensable de considérer, sur une base critique, les liens qui existent réellement entre un régime politique particulier et la conduite de l'action publique. Ici se pose donc la question de la *performance institutionnelle*, mesurée à l'aune des politiques publiques mises en œuvre et des résultats induits auprès de la société civile. Nombre d'ouvrages (nord-américains) exhortent les chercheurs à reconsidérer l'Etat et ses institutions comme des objets prioritaires de l'analyse politologique ⁵³. De fait, les approches néoinstitutionnalistes – écoles historique, sociologique et économique confondues – suggèrent toutes que les rapports entre structures institutionnelles (formelles) d'un régime démocratique, processus décisionnels et résultats de l'action publique sont ténus ou, pour le moins, contingents. Les analyses de politiques publiques qui comparent empiriquement, pour un secteur donné, la capacité d'innovation des institutions suisses et étrangères demeurent peu nombreuses. Elles démontrent néanmoins que le système institutionnel s'avère *in fine* peu déterminant, et certainement pas de manière linéaire, pour les politiques substantielles ⁵⁴. Cependant, le débat ne saurait être clos hâtivement et les variables institutionnelles simplement évacuées de la « *Policy Analysis* ». Bien au contraire, il s'agit de dépasser le stade heuristique et d'élaborer des programmes de recherche qui questionnent le poids des institutions sur le comportement des acteurs et les résultats de l'action publique.

Notes

¹ Pour une introduction générale au système politique suisse, nous recommandons la lecture du *Manuel de la politique suisse* édité par U. KLÖTI (Zurich, NZZ Verlag, 1999).

² Nous ne considérons ici que le niveau fédéral de la Confédération helvétique. Si l'on se penche en revanche sur les entités fédérées, alors force est de constater le caractère sensiblement plus présidentiel des institutions cantonales (par exemple, élection populaire du gouvernement cantonal), la pratique s'alignant toutefois également sur le régime directorial.

³ La constitution fédérale stipule uniquement que le Conseil fédéral doit représenter équitablement les diverses régions et communautés linguistiques (article 175, alinéa 4 CF). Les autres règles informelles de la « formule magique » du Conseil fédéral, que respectent volontairement les acteurs politiques, concernent la composition partisane (deux radicaux, deux démocrates chrétiens, deux socialistes et un démocrate du centre, pour la période de 1959 à 2003), la provenance cantonale des conseillers (un siège pour chacun des trois grands cantons, Vaud, Berne et Zurich) ou encore l'appartenance confessionnelle (catholique/protestant) et le genre (homme/femme). Forte de son succès aux élections législatives d'octobre 2003 où elle a emporté 27 % des voix, l'Union démocratique du centre a revendiqué et obtenu un second siège au Conseil fédéral, modifiant ainsi la « formule magique » au détriment du parti démocrate chrétien qui ne compte plus qu'un seul représentant au sein du gouvernement.

⁴ Le parti radical démocratique (PRD), le parti démocrate chrétien (PDC), le parti socialiste suisse (PSS) et l'Union démocratique du centre (UDC).

⁵ Notons que l'éviction d'un des deux représentants du PDC, lors de l'élection du Conseil fédéral du 10 décembre 2003, est tout à fait exceptionnelle. En effet, c'est la première fois depuis 1872 que pareil camouflet est infligé à un conseiller fédéral briguant sa réélection.

⁶ Par exemple, A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984 ; ID., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

⁷ Voir T. FLEINER-GERSTER, « Le Conseil fédéral : Directoire de la Confédération », *Pouvoirs*, 43, 1987, p. 49-63 ; Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998. Nombreux ont été les qualificatifs proposés pour cerner la singularité du cas suisse : « *amicable agreement* » (Steiner), « *Konkordanzdemokratie* » (Lemhbruch), « *consensus democracy* » (Lijphart) ou « *liberal corporatism* » (Katzenstein) par exemple.

⁸ « Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres nommés par le corps législatif ».

⁹ H. KRIESI, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt, Campus Verlag, 1980.

¹⁰ Notons que, en raison notamment du secret qui entoure le fonctionnement interne du collège exécutif, fort peu de travaux traitent des modalités décisionnelles au sein du Conseil fédéral.

¹¹ Le fédéralisme est une des composantes essentielles du régime suisse. Au-delà du Conseil des Etats, il se traduit par de nombreuses institutions et règles (par exemple, initiative législative lancée par plusieurs cantons, double majorité du peuple et des cantons nécessaire pour tout amendement constitutionnel, délégation de la mise en œuvre des politiques publiques aux cantons et communes).

¹² W. LINDER, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Berne, Haupt, 1998, p. 196-197.

¹³ A. HUBERT-HOTZ, « Das ZweiKammersystem. Anspruch und Wirklichkeit », in PARLEMENTSDIENSTE (éd.), *Le Parlement – Autorité suprême de la Confédération ?*, Berne, Haupt, 1991, p. 175 et s.

¹⁴ Les services du Parlement ne comptaient que 125 postes environ en 1997.

¹⁵ H. H. KERR, *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin, Georgi, 1981.

¹⁶ A. RIKLIN et S. MÖCKLI, « Milizparlament ? », in PARLEMENTSDIENSTE (éd.), *op. cit.*, p. 145-163.

¹⁷ *Op. cit.*, 1998, p. 198-199.

¹⁸ H.-P. HERTIG, « Party Cohesion in the Swiss Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, 3, 1978, p. 63-81.

¹⁹ R. BLUM, « Wer hat das Sagen in den eidgenössischen Räten ? », *Tages Anzeiger*, 3 février 1990.

²⁰ R. LÜTHI *et al.*, « Fraktionsdisziplin und die Vertretung von partikulärinteressen im Nationalrat », in PARLAMENTSDIENSTE (éd.), *op. cit.*, p. 53-71.

²¹ A. JEGHER, *Bundesversammlung und Gesetzgebung*, Berne, Haupt, 1999.

²² W. LINDER, *op. cit.*, p. 191-193. H. KRIESI (*Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1995, p. 170 et s.) retient pour sa part trois facteurs, propres à la Suisse, qui y affaiblissent particulièrement le Parlement : le système de gouvernement, en ce compris l'impossibilité pour l'Assemblée fédérale de destituer le Conseil fédéral, le système de milice et la démocratie directe.

²³ P. SCIARINI, « La formulation de la décision », in U. KLÖTI *et al.* (éd.), *Manuel de la politique suisse*, *op. cit.*, p. 589-649.

²⁴ *Ibid.*, p. 630.

²⁵ L. NEIDHART, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Berne, Francke, 1970.

²⁶ Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998.

²⁷ R. E. GERMANN *et al.*, *Experts et commissions de la Confédération*, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes, 1985.

²⁸ P. SCIARINI, *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT : le cas-test de la politique agricole*, Genève, Georg, 1994.

²⁹ A. MACH (éd.), *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zürich, Seismo, 1999.

³⁰ La *motion* est une intervention chargeant le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure donnée. La transmission d'une motion au Conseil fédéral requiert l'approbation des deux chambres. Une motion peut être modifiée par le second conseil sur proposition de la commission chargée de l'examen préalable ou sur proposition du Conseil fédéral. Dans un tel cas de figure, les modifications apportées sont adressées au conseil prioritaire qui peut, soit les approuver, soit rejeter la motion (mais non la modifier). L'*initiative parlementaire* est une intervention adressée à l'un des conseils par laquelle un député dépose un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou les grandes lignes d'un tel acte. Il ne peut être déposé d'initiative parlementaire sur une affaire en cours d'examen. Les initiatives parlementaires font l'objet d'une procédure d'examen préalable visant notamment à établir s'il y a lieu d'y donner suite. La décision de la commission du conseil où a été déposée l'initiative de donner suite à cette dernière requiert l'approbation de la commission compétente de l'autre conseil ou, en cas de refus de cette dernière, des deux conseils.

³¹ La *question* est une intervention par laquelle les parlementaires demandent au Conseil fédéral de leur fournir des informations sur une affaire touchant la Confédération. La réponse du Conseil fédéral est adressée uniquement à l'auteur. La question n'est pas traitée au conseil. L'*interpellation* est une intervention par laquelle les parlementaires demandent au Conseil fédéral de leur fournir des informations sur des événements ou des problèmes concernant soit la politique intérieure ou extérieure, soit l'administration. En règle générale, ce dernier y répond jusqu'à la session suivante. Une interpellation peut être déclarée urgente : elle est alors traitée pendant la session en cours. Enfin, il peut être demandé que la réponse du Conseil fasse l'objet d'un débat. Le *postulat* est une intervention chargeant le Conseil fédéral d'examiner s'il y a lieu de soumettre au Parlement un projet de loi ou d'arrêté ou de prendre une mesure. Le postulat peut également le charger de présenter un rapport. La transmission au Conseil fédéral d'un postulat ne requiert pas l'accord de la seconde Chambre.

³² P. SCIARINI, *op. cit.*

³³ A.-V. POITRY, *La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*, Berne, Lang, 1989 ; E. ZEHNDER, *Die*

Gesetzüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung, Entlebuch, Huber Druck, 1988 ; A. JEGHER et al., *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess*, Berne, Institut für Politikwissenschaft, 1996 ; P. SCIARINI, *op. cit.*, 1999.

³⁴ S. RIEDER et L. LEHMANN, *Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland*, Paper presented at the 4th conference of the European Evaluation Society in Lausanne, 12-14 octobre 2000.

³⁵ F. SCHARPF, *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassungen*, Konstanz, Universitätsverlag, 1970.

³⁶ H. HUBER, *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Ausgewählte Schriften 1950-1970*, Berne, 1971

³⁷ R. E. GERMANN, *Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur Schweizer Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung*, Berne, Haupt, 1975.

³⁸ D.-L. SEILER, « Enjeux et partis politiques en Suisse », *Pouvoirs*, 43, 1987, p. 115-137.

³⁹ *Ibid.*, p. 137.

⁴⁰ R. LÜTHI, *Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*, Bern, Haupt, 1997.

⁴¹ H. HUBER, *Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Total-revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung*, Bern, EDMZ, 1971..

⁴² R.E. GERMANN, *Politische Innovation und Verfassungsreform, op. cit.* ; S. BORNER et al., *Schweiz AG : Vom Sonderfall zum Sanierungsfall*, Zurich, NZZ Verlag, 1990.

⁴³ R. E. GERMANN, *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*, Berne, Haupt, 1994.

⁴⁴ Y. PAPADOPOULOS, *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, l'Harmattan, 1997 ; Id., « Défense et illustration du système parlementaire », in P. KNOEPFEL et W. LINDER (éd.), *Administration, gouvernement et constitution en transformation*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2000.

⁴⁵ « Défense et illustration du système parlementaire », *op. cit.*

⁴⁶ Voir les résultats empiriques de l'analyse comparée de A. LIJPHART, *Patterns of Democracy...*, *op. cit.*

⁴⁷ « Défense et illustration du système parlementaire », *op. cit.*, p. 189.

⁴⁸ W. LINDER, *Swiss Democracy*, New York, St. Martin's Press, 1994.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 134.

⁵⁰ Y. PAPADOPOULOS, « Défense et illustration du système parlementaire », *op. cit.* ; H. KRIESI, « The Federal Parliament. The Limits of Institutional Reforms », *West European Politics*, 24 (2), 2001, p. 73-74.

⁵¹ J.-E. LANE (éd.), « The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign », Special Issue, *West European Politics*, 24(2), avril 2001.

⁵² R. E. GOODIN, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

⁵³ Par exemple, P. B. EVANS et al. (éd.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 ; R. K. WEAVER et B. A. ROCKMANN (éd.), *Do institutions matter ? Government capabilities in the United States and abroad*, Washington, The Brookings Institution, 1993 ; P. A. HALL, R. C.R. TAYLOR, « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, XLIV(5), 1996, p. 936-957.

⁵⁴ H. ABROMEIT, « Staatstätigkeit und Immobilismus : nur ein Schweizer Phänomen », dans H. ABROMEIT et W. POMMERHENE (éd.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Berne, Haupt, 1992, p. 305-325 ; E. M. IMMERGUT, *Health Politics : Interest and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 ; K. ARMINGEON, « Konkordanz, Sozialpartnerschaft und wohlfahrtsstaatliche Politik in der Schweiz im internationalen Vergleich », in W. LINDER et al. (éd.), *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*, Bern, Haupt, 1996, p. 69-84.

Le parlementarisme au-delà de l'Etat : le cas de l'Union européenne

Olivier COSTA

A relire les ouvrages, articles de presse et de revues scientifiques et débats parlementaires de l'époque, on est frappé par l'espoir ou la crainte que suscita la décision du Conseil, en 1976, de procéder à l'élection directe du Parlement européen. De toutes parts, cet événement fut considéré comme significatif de l'apparition d'un régime parlementaire à l'échelle supranationale et comme le déclencheur d'un affaiblissement accéléré des institutions des Etats membres. Près de trente ans plus tard, on s'aperçoit qu'il n'en a rien été : le jeu institutionnel national reste au centre des préoccupations des citoyens, des responsables politiques et des médias ; le Parlement européen est une institution relativement effacée, qui peine à mobiliser les électeurs¹ ; le « régime » de l'Union européenne conserve de nombreuses spécificités. S'il a connu un processus de « parlementarisation » indéniable, au gré de la réforme des traités et de l'apparition de pratiques nouvelles, ce processus n'est pas allé à son terme et n'a pas induit un affaiblissement symétrique des régimes nationaux. La « politisation » de la construction européenne, amorcée en 1976 et poursuivie depuis, n'a ainsi ni suscité l'apparition d'un Etat fédéral européen à proprement parler, ni provoqué des transferts d'allégeance massifs de la part des citoyens du niveau national vers le niveau européen. Rétrospectivement, il semble plus facile de modifier les traités ou d'introduire à l'échelle supranationale des procédures institutionnelles d'essence démocratique que de faire évoluer les conceptions et les représentations des citoyens. L'espace politique national, et en particulier les assemblées parlementaires, demeurent les principaux lieux du débat politique et continuent d'incarner la légitimité et la souveraineté aux yeux des citoyens, même si ces derniers sont de plus en plus conscients de l'importance des décisions qui échoient à l'Union européenne.

L'application de la grille de lecture parlementaire à l'Union européenne reste ainsi fondamentalement problématique. Elle se heurte à l'originalité persistante

de son architecture institutionnelle, qui puise simultanément aux sources du droit international, du droit constitutionnel, d'un certain pragmatisme et d'une croyance marquée dans les vertus de l'expertise et de la délégation de pouvoirs à des institutions « non majoritaires »². Le système communautaire ignore toujours la séparation des pouvoirs (au profit de la « mitigation des fonctions »³), la souveraineté parlementaire (au profit de la pluralité des représentativités des institutions communautaires), ainsi que le droit de dissolution. La « parlementarisation » de ce système politique, loin d'avoir remis en cause son syncrétisme, a accru encore sa complexité en multipliant les logiques et procédures de décision et de contrôle. Aussi, la thématique du déficit démocratique a-t-elle changé de nature. Alors que pendant longtemps le discours dominant voyait dans la revalorisation des pouvoirs du Parlement européen l'unique solution à ce déficit, depuis le début des années quatre-vingt-dix la réflexion et les réformes s'articulent autour des notions de « gouvernance », subsidiarité, responsabilité, imputabilité, transparence, probité, etc. Par ailleurs, il est désormais question d'impliquer davantage de nouveaux acteurs (parlements nationaux, « société civile européenne », partenaires sociaux...) dans le processus décisionnel de l'Union, au détriment, une fois encore, de sa lisibilité.

Le constat de la faible pertinence du modèle parlementaire s'impose également si l'on se penche sur le fonctionnement de l'Union. Les spécialistes du *policy making* européen ne se réfèrent ainsi presque jamais au schéma parlementaire pour rendre compte de l'élaboration et de la mise en œuvre des décisions et des politiques publiques à l'échelle supranationale⁴. Ils évoquent les méthodes « communautaire », « intergouvernementale » et « ouverte de coordination », décrivent la stratégie de « cooptation » de la Commission, parlent de *multi-level governance* et de réseaux de politiques publiques, mais accordent peu de vertus explicatives ou analytiques à la logique parlementaire.

A première vue, cette grille de lecture semble donc peu adaptée à l'étude de l'Union européenne. A quelques exceptions près⁵, elle n'est utilisée que par des ouvrages de vulgarisation et des articles de presse, ou par des auteurs qui proposent des interprétations quelque peu normatives du jeu institutionnel de l'Union⁶. La notion est essentiellement employée dans le débat public sur le système politique de l'Union : de nombreux leaders d'opinion estiment que ce système est entaché d'un déficit démocratique parce qu'il échappe aux canons du parlementarisme, et s'appuient sur cette analyse pour appeler à son démantèlement ou, au contraire, à la poursuite de sa parlementarisation.

On aurait pourtant tort de considérer que ces usages caricaturaux privent la référence au parlementarisme de toute utilité pour saisir la nature et le fonctionnement de l'Union européenne. Pour peu que l'on accompagne son emploi de certaines précautions, elle conserve des vertus heuristiques certaines, ne serait-ce que pour révéler, par voie de comparaison, les spécificités de ce système politique original. La logique institutionnelle parlementaire est, en outre, revenue en force dans le débat sur l'avenir de l'Union, que ce soit en prélude à la Conférence intergouvernementale (CIG) convoquée en 2000 ou dans le cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union. Elle inspire ainsi nombre de dispositions du traité instituant une

constitution pour l'Europe, adopté sur la base du projet issu de la Convention lors du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004.

Il nous semble que, maniée avec prudence, la référence au modèle parlementaire s'impose aussi bien pour comprendre les évolutions passées du cadre institutionnel de l'Union que pour appréhender celles à venir. Le parlementarisme structure en effet largement le cadre cognitif des acteurs nationaux du débat sur la réforme de l'Union et, ce faisant, sous-tend leurs attitudes, stratégies et discours. Ce constat – que les débats de la Convention ont confirmé avec force – s'impose également pour les citoyens : on voit mal comment leur perception du fonctionnement de l'Union pourrait échapper à une comparaison, au moins implicite, avec le système politique qui leur est le plus familier et constitue un mètre étalon dès lors qu'il s'agit d'évaluer la légitimité ou l'efficacité d'un régime. L'attention que les gouvernants portent désormais aux opinions publiques lorsqu'ils traitent des questions européennes laisse penser que l'influence de ce cadre cognitif commun ira croissant. Le recours inédit au mécanisme de la Convention pour préparer la réforme des traités a fait du modèle parlementaire un élément incontournable de la réflexion sur les institutions, et ce contre la volonté d'une Commission qui souligne les vertus d'un système « de gouvernance européenne » inédit, et appelle à la préservation de sa spécificité et de son syncrétisme ⁷.

1. La parlementarisation continue et discrète d'un système institutionnel *sui generis*

L'histoire du système institutionnel communautaire se caractérise par la conjonction paradoxale de son évolution vers le modèle parlementaire et d'un refus d'énoncer ce fait. Cette réserve s'explique par la défiance que les représentants de certains Etats membres conçoivent à l'égard du modèle fédéral qui, dans le débat sur la forme politique de l'Union, a longtemps été tenu pour synonyme de modèle étatique ou de modèle parlementaire. Pourtant, toutes les réflexions menées depuis cette époque au sujet de la mise en place d'une Union européenne reposent sur un schéma institutionnel commun. Malgré leurs dissemblances, les différents rapports et propositions partagent deux traits, quelque peu antagoniques. Le premier est l'idée que l'acquis communautaire institutionnel doit être consolidé et rationalisé selon des impératifs d'efficacité et de démocratie ; cela implique que la mise en place de procédures radicalement différentes doit être évitée pour ne pas affaiblir le principe d'efficacité de la « méthode communautaire ». Conformément à ce principe, les adaptations du système ont, pour l'heure, été opérées à la marge, sans jamais remettre en cause les choix initiaux des rédacteurs des traités de Rome et Paris. Aujourd'hui encore, alors que tout le monde s'accorde sur l'incapacité du système à fonctionner efficacement dans une Union à vingt-cinq Etats membres, nombreux sont les responsables politiques qui s'opposent à la remise en cause du « triangle institutionnel » des origines. Le second trait caractéristique des travaux, projets et réformes relatifs à l'architecture institutionnelle de l'Union est une référence, souvent implicite, au modèle parlementaire dans ce qu'il a de commun aux Etats membres ⁸ dès lors qu'il s'agit de développer la dimension politique du processus d'intégration ou de réduire le déficit démocratique qui l'affecte. Lors des révisions successives

du cadre « constitutionnel » de la Communauté, ces deux objectifs (rationalisation du modèle communautaire et parlementarisation) ont toujours été paradoxalement conciliés. Paul Magnette qualifie ainsi l'Union européenne de système « semi-parlementaire »⁹.

A. Les grands traits de la parlementarisation du système institutionnel de l'Union européenne

On assiste, depuis 1957, à un processus de parlementarisation du système politique de la Communauté européenne qui a pris la forme de quatre évolutions principales : l'affirmation du Parlement européen comme « vrai » parlement ; l'évolution du système normatif communautaire ; l'apparition d'un dialogue interinstitutionnel équilibré ; l'essor du caractère gouvernemental de la Commission. On limitera ici l'analyse à la Communauté, les aspects non communautaires de l'Union relevant pour l'heure d'une logique plus intergouvernementale.

1. La première évolution concerne le Parlement européen. L'assemblée européenne s'est « parlementarisée » en se parant progressivement de tous les attributs caractéristiques des parlements nationaux : appellation, indépendance financière, organisation interne physique et administrative, mode d'élection, immunités et privilèges des membres... Les progrès se poursuivent sur ce terrain avec l'élaboration d'un statut des parlementaires européens et l'unification de la procédure électorale européenne. La structuration partisane du Parlement européen est également en voie de « normalisation ». Il a notamment été mis fin, à l'issue des élections de juin 1999, à « l'accord technique » qui liait les deux principaux groupes (celui du parti des socialistes européens et celui du parti populaire européen), et donnait une image désastreuse du fonctionnement de l'assemblée dans les Etats membres où la vie politique est bipolarisée. Même si de multiples contraintes – sur lesquelles nous reviendrons plus en détail – expliquent la persistance de la pratique consensuelle au sein du Parlement, et si la structure institutionnelle de l'Union ne permet pas d'appréhender les relations du Parlement et de la Commission dans une logique partisane, un clivage entre gauche et droite est en voie d'affirmation¹⁰. Alors que le Parlement a longtemps été dominé par une division entre partisans et opposants à la poursuite de l'intégration européenne, qui amenait les groupes PPE et PSE à faire front commun, le clivage traditionnel entre gauche et droite est désormais plus sensible dans la délibération de l'institution. Deux éléments l'expliquent. En premier lieu, la thématique de l'intégration européenne, qui a longtemps été perçue comme problématique par les partis nationaux en raison des divisions qu'elle faisait naître en leur sein, a été progressivement « digérée » par ces formations et intégrée au débat partisan courant. La situation française reste atypique à cet égard et ne doit pas occulter l'importance de ce phénomène dans les autres Etats membres. En second lieu, le débat sur les questions européennes a changé de nature : il ne porte plus tant sur le degré d'intégration à atteindre que sur la nature des politiques à mener dans le cadre, désormais très élaboré, de l'Union.

2. La « parlementarisation » des Communautés s'est en second lieu traduite par une mutation du système normatif¹¹. Le Parlement européen a, tout d'abord, accédé dans les années soixante-dix à un pouvoir budgétaire important, bien qu'incomplet. Cette

évolution s'est opérée dans une logique ouvertement parlementaire, en référence au lien traditionnel entre taxation et représentation. La transposition de ce principe à l'échelle supranationale – explicitement voulue par le président de la Commission Walter Hallstein – fut d'ailleurs l'un des motifs qui poussèrent le général de Gaulle à bloquer le fonctionnement du Conseil en 1965. Le caractère délibérément parlementaire (et donc perçu comme fédéral) de l'attribution au Parlement européen d'un pouvoir budgétaire incita d'ailleurs certains Etats membres, dont la France, à exiger que l'assemblée demeure incompétente pour la détermination des recettes et pour la modification de certaines dépenses, dont la politique agricole commune. Les députés jouissent néanmoins depuis 1975 de pouvoirs budgétaires effectifs, dont ils ont tiré le meilleur parti pour peser sur les équilibres institutionnels communautaires. Les pouvoirs du Parlement européen en matière législative et conventionnelle se sont également accrus, mais de manière plus progressive, au gré de l'évolution des pratiques et de la signature d'accords interinstitutionnels d'abord, puis de l'adoption de nouveaux traités (Acte unique européen, traités de Maastricht, Amsterdam et Nice). La capacité des parlementaires à modifier les propositions de la Commission et à établir un rapport de force avec le Conseil a crû à mesure que de nouvelles procédures de décision étaient introduites, et que leur champ d'application était élargi. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la procédure législative de droit commun est la codécision « égalitaire », qui confère au Parlement européen et au Conseil des pouvoirs symétriques. La Communauté ignore toujours la hiérarchie des normes, mais les négociateurs ont donné une sorte de critère matériel de la « loi » européenne en établissant qu'elle relève, sauf exception, de la procédure de codécision ¹². La tentation est désormais forte de lire le processus législatif communautaire au prisme du modèle parlementaire.

3. Le constat de parlementarisation de l'Union se fonde en troisième lieu sur l'émergence d'une logique de collaboration interinstitutionnelle. Le fonctionnement de la Communauté a longtemps été caractérisé par la grande indépendance des trois principales institutions. Sa bonne marche reposait largement sur les efforts de médiation de la Commission, les membres du Conseil refusant par principe de prêter attention aux avis et prises de position du Parlement européen. Cette fonction de médiation est devenue incontournable dans les années quatre-vingt, lorsque les députés européens ont commencé à user de leurs pouvoirs parcellaires à des fins de veto pour peser sur le processus décisionnel, sans que les ministres leur reconnaissent la qualité d'interlocuteurs. Les choses ont évolué à la faveur de l'introduction de la procédure de codécision par le traité de Maastricht. Dans un premier temps, le Conseil a persisté dans son refus de dialoguer avec le Parlement européen ; les ministres n'ont notamment pas daigné s'impliquer personnellement dans la procédure de « conciliation » prévue par le traité. Pour sanctionner cette attitude, les parlementaires ont choisi, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure, de rejeter en troisième lecture un projet de directive ¹³. Ce coup de force contraignit le Conseil à s'engager dans un dialogue interinstitutionnel effectif, et à faire du « comité de conciliation » le lieu d'une négociation permanente entre les deux branches de l'autorité législative ¹⁴. Un tel dialogue existe également en matière budgétaire. Pour éviter les situations de blocage qui se multiplièrent au début des années quatre-vingt, la procédure fut

pacifiée par des accords interinstitutionnels précisant les modalités de l'élaboration du budget et planifiant les dépenses sur une base pluriannuelle. A travers ces accords, le Conseil accepta d'entamer un dialogue avec le Parlement européen, y compris dans des matières qui échappent formellement à ses compétences, en échange d'une pacification de la procédure. L'existence de ce dialogue interinstitutionnel dans les domaines législatif et budgétaire est un élément clé du processus de parlementarisation de l'Union ; l'histoire politique de la France et de la Grande-Bretagne révèle en effet que le parlementarisme est né de l'émergence d'un dialogue informel entre l'exécutif et le législatif.

4. La dernière évolution qui accrédite la thèse de la parlementarisation est l'affirmation du caractère gouvernemental de la Commission. Dès 1951, la Haute Autorité pouvait être rapprochée à certains égards d'un gouvernement : elle était responsable devant l'Assemblée, exerçait des attributions de nature gouvernementale (exécution des normes et du budget, initiative législative) et présentait un mode d'organisation administrative proche de celui d'un gouvernement. La pratique institutionnelle et les révisions successives du traité CE ont renforcé la pertinence du parallèle en modifiant la nature des rapports entre le Parlement et la Commission. Il existe aujourd'hui une procédure de « double investiture » de la seconde par le premier, dont la connotation est d'autant plus « parlementariste » que, depuis 1994, les mandats des deux institutions coïncident. Le choix de José Manuel Durao Barroso comme candidat à la présidence de la Commission en juin 2004 montre que l'appartenance au parti vainqueur des élections européennes (en l'occurrence, le PPE), sans être indispensable, est l'un des éléments pris en compte par les chefs d'Etat et de gouvernement pour arrêter leur décision. La pratique et les révisions des traités ont, par ailleurs, accru la capacité de contrôle du Parlement sur la Commission, en institutionnalisant les commissions d'enquête et le droit de pétition, en créant un médiateur européen, et en faisant de l'*accountability* et de la transparence des piliers de la « bonne gouvernance » dans l'Union. D'une manière plus générale, l'évolution des rapports de force entre les trois sommets du triangle institutionnel a été favorable au développement de la capacité de contrôle du Parlement européen. Comme on le verra plus en détail, le traité de Nice a poursuivi ce processus en renforçant le caractère collégial de la Commission et en dotant son président d'un pouvoir hiérarchique et d'une autorité qui lui faisaient jusqu'alors défaut.

Au-delà de ces éléments factuels, on peut parler d'un processus de parlementarisation plus diffus au regard de l'affirmation du caractère politique de l'intégration européenne par le traité de Maastricht. L'ensemble des dispositions de ce traité concourent à faire des Communautés européennes, système d'intégration essentiellement économique destiné à produire des politiques précises, une Union politique et monétaire, dont la vocation dépasse le *policy making* sectoriel. L'attribution à l'Union de compétences régaliennes et la suppression de l'adjectif « économique » du sigle CEE, d'une part, l'affirmation de sa vocation à fonctionner sur un mode politique (citoyenneté européenne, reconnaissance du rôle des partis européens, codécision, investiture de la Commission...), d'autre part, créent une homologie forte avec les systèmes fédéraux. Le processus de parlementarisation, qui pouvait être compris comme le résultat de la simple application à un système d'intégration

original de procédures décisionnelles inspirées des régimes parlementaires, ne peut plus l'être. Il faut désormais voir dans cette évolution, non pas le produit de phénomènes de mimétisme et d'une « ingénierie institutionnelle » privilégiant les modes de gouvernance les plus efficaces ou les plus éprouvés, mais le développement de la dimension normative de l'intégration européenne et sa transformation en un système plus ou moins fédéral.

B. Un processus de parlementarisation qui se poursuit

Le modèle parlementaire reste un élément structurant de la réforme des traités, malgré la multiplication des mécanismes et normes de démocratisation « alternatifs » (médiateur, pétitions, accès aux documents, commissions d'enquête, comités d'experts... ; transparence, subsidiarité, responsabilité, participation...). Ce fut le cas aussi bien pour les traités de Maastricht et Amsterdam, que pour celui de Nice. Même si ce dernier a été – à raison – présenté comme un texte modeste, résultat du difficile ajustement de positions nationales très « conservatrices », certaines de ses dispositions perpétuent le mouvement de parlementarisation de l'Union. Compte tenu du retard pris par l'adoption du traité instituant une constitution pour l'Europe – dont les principales dispositions institutionnelles ne s'appliqueront, sous réserve de ratification du traité dans les vingt-cinq Etats membres, qu'à partir de 2009 – l'Union élargie est appelée à fonctionner sur la base du traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Trois éléments de ce traité accèdent à l'hypothèse d'une poursuite du processus mimétique.

1. En premier lieu, ce traité contribue à inscrire davantage encore la Commission dans une logique parlementaire. Diverses dispositions renforcent sa collégialité en compensant les tendances centrifuges nées ces dernières années de l'accroissement du nombre de commissaires, tendances qui menaçaient, à plus long terme, de priver le collège de toute homogénéité. La limitation du nombre de commissaires à un par Etat et les dispositions prévoyant que leur effectif total sera inférieur à celui des Etats dès que l'Union atteindra vingt-sept membres sont également de nature à consolider l'indépendance de l'institution. Elles rappellent que la Commission n'a pas vocation à être le lieu de la défense d'intérêts nationaux et ont ouvert la voie à des propositions de réduction plus drastique de la taille du collège. Dans une Union à vingt-sept ou plus, les Etats privés de représentation au sein de la Commission obtiendront sans doute des compensations, en terme de directions générales notamment, mais l'invocation par les commissaires d'intérêts nationaux sera plus délicate. La désignation du président de la Commission et du collège à la majorité qualifiée par le Conseil doit pour sa part favoriser la nomination de personnalités plus fortes, capables d'imposer un *leadership* plus marqué¹⁵. Le traité de Nice contribue par ailleurs à rehausser le statut du président de la Commission et poursuit l'évolution amorcée dans le traité d'Amsterdam. Celui-ci prévoyait que le président devait être investi personnellement, préalablement à la formation du collège, dont il approuvait la composition, et que la Commission devait remplir sa mission « dans le respect des orientations politiques définies par son président ». Le traité de Nice accorde de nouveaux pouvoirs au président sur l'organisation de la Commission : il répartit les responsabilités entre les commissaires, peut remanier ce partage en cours de mandat,

et choisit les vice-présidents, dont il arrête le nombre. Lors de son entrée en fonctions en 2004, le nouveau président de la Commission ne sera plus le *primus inter pares* que Jacques Delors disait être. Le traité de Nice affirme clairement l'existence d'un rapport hiérarchique entre lui et ses collègues : il prévoit que ces derniers « exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci ». Plus encore, le président pourra mettre fin aux fonctions d'un commissaire, sous réserve d'obtenir l'autorisation du collège statuant à la majorité simple ¹⁶.

2. L'extension du champ du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil est un deuxième élément de parlementarisation ¹⁷. Lorsqu'il arrête ses décisions de cette manière, il est en effet assimilable à la chambre des Etats d'une fédération – à la réserve près qu'il dispose de pouvoirs spécifiques dans le domaine exécutif. Parmi les matières qui échappent désormais à l'exigence d'unanimité, se trouvent le statut des parlementaires européens (à l'exception de leur régime fiscal) et le statut des partis politiques au niveau européen, y compris les règles de financement. La possibilité qui est offerte au Conseil de dépasser ses divisions internes sur ces deux points favorise une parlementarisation accrue du système institutionnel de l'Union : l'adoption d'un statut unique du parlementaire européen rendra la représentation européenne plus homogène ; celle d'un statut des partis politiques européens renforcera le caractère transnational des élections européennes et favorisera le développement de la logique partisane dans l'Union.

Le traité de Nice conforte également la logique parlementaire dans l'Union en prévoyant une meilleure prise en compte du facteur démographique dans la composition du Parlement, et en réévaluant ses pouvoirs. Ceux-ci avaient déjà été sensiblement renforcés par le traité d'Amsterdam, qui avait modifié la procédure de codécision de manière à assurer l'égalité des deux branches de l'autorité législative et en avait élargi l'emploi. Le traité de Nice poursuit cette évolution : la procédure de codécision s'applique à presque toutes les nouvelles matières où le Conseil statue à la majorité qualifiée et constitue désormais la procédure de droit commun dans le pilier communautaire. Les pouvoirs du Parlement européen sont également renforcés en ce qui concerne la saisine de la Cour de justice. A l'image de la Commission ou d'un Etat membre, il peut désormais former sans restriction des recours pour incompétence, violation des formes substantielles ou détournement de pouvoir, et ce contre les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne. De même, l'assemblée peut demander à la Cour de rendre un avis sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du traité de Rome.

On peut aussi interpréter comme le produit d'un attachement à la matrice parlementaire le refus des négociateurs de donner une assise juridique au « dialogue civil » dans le traité de Nice. Malgré les réflexions que toutes les institutions européennes mènent depuis une dizaine d'années quant aux moyens d'associer la société civile à la gouvernance de l'Union ¹⁸, malgré les résolutions du Parlement européen réclamant l'élaboration de statuts pour les sociétés relevant de l'économie sociale, malgré les propositions de règlement de la Commission relatifs aux coopératives, mutuelles et associations ¹⁹, malgré enfin les multiples pressions qui émanent aujourd'hui des acteurs de ladite « société civile européenne » pour accéder à une forme de reconnaissance, les négociateurs ont refusé de mentionner son

existence dans le traité et d'instituer un « dialogue civil » sur le modèle du « dialogue social » prévu aux articles 138 et 139 CE. Ils se sont contentés de modifier l'article 257 CE afin d'assurer une meilleure représentativité du Comité économique et social à l'égard de la société civile. Cette décision surprend au regard du succès que connaît la thématique de la société civile depuis le début des années quatre-vingt-dix dans les réflexions sur le déficit démocratique de l'Union, et sur les moyens d'accroître sa légitimation auprès des citoyens. On peut comprendre ce choix comme un désir de préserver les logiques institutionnelles existantes dans l'Union – et notamment la logique parlementaire – qui auraient pu souffrir d'une référence trop marquée à la société civile. Le dialogue avec celle-ci relève donc de la seule sphère d'autonomie des institutions et, à ce titre, de procédures et pratiques venant compléter le système sans l'amender réellement. La constitution pour l'Europe accorde une place importante au dialogue civil, mais une fois encore, sans bousculer la logique institutionnelle antécédente.

A bien des égards, même si les parlementaires européens ont vertement critiqué les insuffisances du traité de Nice et déploré la faiblesse de sa contribution au renforcement de la place du Parlement européen dans le triangle institutionnel, il poursuit le processus de « parlementarisation » de l'Union.

2. Limites et résistances à la parlementarisation de l'Union

A. *Un processus qui se heurte aux spécificités persistantes du schéma institutionnel*

Le constat d'une parlementarisation continue du système institutionnel de l'Union doit être nuancé par la prise en compte du caractère irréductible de certaines de ses spécificités. L'objectivité commande, en effet, d'inverser la démarche et d'identifier, sur un mode comparatif, les éléments qui distinguent ce système d'un régime parlementaire, au-delà du constat premier de sa nature non étatique. Pour ce faire, on retiendra une définition classique et minimale du parlementarisme, comme régime dans lequel :

- le parlement représente la société pour voter les lois, exprimer le consentement à l'impôt et contrôler l'action du gouvernement, notamment par la censure ;
- le gouvernement définit les orientations des politiques intérieure et extérieure, prend l'initiative des lois (en concurrence avec le Parlement), les exécute, dirige l'administration et les services publics centralisés ;
- le gouvernement est responsable devant le Parlement, qu'il peut dissoudre (ce droit pouvant revenir au chef d'Etat).

Le système politique qui est à l'œuvre dans la Communauté diffère de ce schéma sur au moins cinq points.

1. En premier lieu, le Parlement européen, même s'il jouit désormais de pouvoirs importants et est directement élu, n'est pas défini comme une institution souveraine. Le schéma institutionnel des origines attribuait les rôles principaux à la Commission, en vertu de sa légitimité rationnelle-légale (fondée sur son expertise et sa capacité à mettre en œuvre des traités dûment ratifiés), et au Conseil, en tant qu'organe de représentation des Etats souverains. L'Assemblée parlementaire n'occupait qu'une

place subsidiaire dans ce schéma, motivée par les exigences du contrôle démocratique et de la légitimation symbolique du système mis en place. Aujourd'hui encore, le rôle du Parlement européen reste étroitement lié à ces logiques de contrôle et d'incarnation : il ne jouit de pouvoirs normatifs qu'en vertu de la recherche d'une pluralité des représentativités (la Commission défendant l'intérêt communautaire, le Conseil celui des Etats membres et le Parlement celui des peuples européens) et d'une meilleure légitimation de l'Union et de ses politiques. Ainsi, le Parlement ne bénéficie pas d'un droit d'initiative à proprement parler et reste incompétent pour le vote des recettes du budget et pour la détermination de pans entiers des activités de l'Union. Si les représentants des Etats membres ont toujours conçu l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen comme une des réponses possibles à la thématique du déficit démocratique, ils ne lui ont pas attribué une compétence de principe. A l'heure actuelle, le traité CE se borne à dire, sur un mode quelque peu tautologique, que le Parlement exerce les pouvoirs qui lui sont conférés. Le renforcement des pouvoirs de l'assemblée n'est, en outre, plus la solution que les représentants des Etats privilégient pour remédier aux carences démocratiques de l'Union ; leur priorité va aujourd'hui au respect de normes telles que la subsidiarité, la transparence, l'*accountability*, la probité, etc., et à l'implication plus forte d'autres acteurs dans la gouvernance européenne, qu'il s'agisse de la « société civile européenne », des partenaires sociaux, des parlements nationaux ou des entités infra-étatiques.

2. La lecture parlementaire du schéma institutionnel de l'Union se heurte aussi à l'absence de distribution des pouvoirs. Si cette lecture peut s'accommoder du rôle crucial que joue la Commission dans l'élaboration des propositions législatives, de ses compétences judiciaires ou encore de sa capacité à adopter certaines normes de manière unilatérale ²⁰, elle peine à rendre compte de la place du Conseil dans l'Union. Lors de la création de la CECA, cette institution avait été introduite pour tempérer la logique supranationale qui effarouchait les représentants des « petits » Etats. A l'origine, le Conseil était chargé de valider – et donc de légitimer – les règles et décisions élaborées par la Haute Autorité. A mesure que l'influence de cette institution a crû, notamment en matière exécutive ²¹, sa nature est devenue plus obscure. Aujourd'hui, le Conseil est à la fois une conférence diplomatique, un organe exécutif et une chambre haute, ce qui altère la pertinence d'une lecture parlementaire du jeu institutionnel communautaire. Celle-ci souffre en particulier de l'absence d'exécutif unique et des insuffisances du contrôle parlementaire qui s'y attachent. En effet, si le Parlement européen dispose aujourd'hui de nombreux outils pour superviser les activités de la Commission, voire pour faire pression sur celle-ci, il reste relativement désarmé face au Conseil.

3. On doit souligner ici le problème, connexe, de la signification de la procédure de censure, qu'on ne peut assimiler pleinement à un instrument de mise en cause de la responsabilité politique de la Commission. La pratique montre que la censure ne remplit pas cette fonction et qu'elle est avant tout mobilisée à deux autres fins. Elle est tout d'abord une tribune pour les groupes minoritaires du Parlement européen qui ont déposé, sans espoir qu'elles soient adoptées, l'essentiel des motions de censure. La censure est, en second lieu, un instrument destiné à désapprouver la politique de la Commission, sur un mode non pas politique mais pénal ou en tant qu'instrument

de sortie de crise. Les quelques motions qui recueillirent un nombre significatif de voix (comme celle adoptée à la fin de l'année 1998 contre la Commission Santer) s'apparentaient plus à la procédure d'*impeachment* américaine qu'à un instrument de désaveu politique²². La majorité « surabondante » qui est exigée du Parlement européen en pareil cas (deux tiers des voix exprimées, représentant la majorité des membres) et l'absence d'influence des députés sur le choix de la nouvelle équipe par le Conseil européen, montrent qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme institutionnel destiné à créer les conditions d'une alternance politique, mais d'un moyen de sanctionner d'éventuels dysfonctionnements graves ou d'éviter un blocage des institutions. Contrairement à ce qui est souvent écrit, ce n'est pas l'absence de recours à la censure qui distingue cette procédure de celle qui a cours dans les régimes parlementaires ; la censure y est, là aussi, très peu employée. Le contraste entre les deux procédures est à chercher du côté des motifs de leur emploi ou de leur non-emploi. Dans les Etats membres, l'absence de censure s'explique par le soutien, contraint ou délibéré, que le parlement apporte au gouvernement ; lorsque ce soutien décline, l'intervention des partis de la majorité permet généralement d'éviter la censure. Dans l'Union, si la censure est peu utilisée et n'a jamais été votée, ce n'est pas le produit d'une adéquation entre la politique de la Commission et les attentes du Parlement européen ou d'un ajustement de la première aux secondes par le biais des partis. Même si la Commission, en tant qu'organe fondamentalement supranational, est l'alliée naturelle du Parlement face au « conservatisme » du Conseil, leurs relations ne sont pas fondées sur un dialogue politique. L'action de la Commission ne répond pas à un programme de gouvernement et n'est pas guidée par des références idéologiques ou par une conception particulière de la société. La censure n'est donc pas destinée à démettre une Commission dont la politique ne conviendrait plus à la majorité des parlementaires, et constitue un piètre moyen de pression. Elle est avant tout, pour l'heure, un exutoire – lorsque les motions sont déposées par des groupes minoritaires – et un garde-fou.

4. Dans le même ordre d'idées, il faut se pencher sur la procédure d'investiture dans l'Union. Bien qu'elle ait été directement inspirée par la pratique des régimes parlementaires, elle a pris dans le système politique européen une signification particulière en raison du caractère très subsidiaire de la logique partisane dans les relations interinstitutionnelles. La procédure retenue par le Parlement européen pour investir la Commission est à ce titre remarquable. En choisissant d'auditionner les candidats-commissaires dans le cadre des commissions parlementaires compétentes, les députés ont cherché, non pas à se prononcer sur un éventuel « programme » de la Commission, mais à évaluer les compétences des futurs commissaires, leurs dispositions à collaborer avec eux et – depuis la démission de la Commission Santer – leur « probité ». Il est significatif que le vote d'investiture, procédure typique des régimes parlementaires, ait été mis en œuvre sur un mode caractéristique du régime présidentiel américain.

5. En dernier lieu, on notera que l'application du schéma parlementaire à la Communauté souffre de l'absence de hiérarchie des normes. La généralisation progressive du champ d'application de la codécision offre certes une définition procédurale de la « loi » européenne, mais l'absence de domaine législatif clairement

circonscrit a des répercussions importantes sur le fonctionnement des institutions. Les propositions de règlement et de directive, par leur complexité et leur technicité, contraignent le Parlement et le Conseil à user systématiquement du registre de l'expertise qui, dans les régimes parlementaires, est plutôt l'apanage du gouvernement et de l'administration. Même si l'on assiste à l'affirmation d'un pouvoir législatif bicaméral, le fonctionnement du triangle institutionnel reste dominé par un discours expert qui limite la portée des grilles de lecture partisanes et nuit à sa lisibilité.

Ces remarques partielles sont sous-tendues par un unique constat : celui de l'absence de logique majoritaire ou de coalition dans la Communauté. Contrairement à ce qui prévaut dans les régimes parlementaires, même de type consociatif, les relations entre les institutions de l'Union ne sont pas déterminées par des facteurs partisans. Aucune majorité ou coalition ne vient régir le processus décisionnel et les rapports interinstitutionnels dans l'Union. Son système politique se distingue ainsi irréductiblement d'un régime parlementaire par sa dimension « horizontale » – c'est-à-dire son absence de hiérarchie et de *leadership* – et sa nature fondamentalement « inter-institutionnelle » – c'est-à-dire basée sur l'interaction de trois institutions indépendantes qui ne peuvent se contraindre réellement²³. On ajoutera que les parlementaires, commissaires et membres du Conseil ne forment pas une classe politique (peu de commissaires étant d'ailleurs directement issus du Parlement européen) et que « l'espace public européen » reste un concept très abstrait²⁴. Plus encore, on doit souligner qu'aucune institution n'est régie par une logique majoritaire ou une coalition stable. Les décisions des Communautés restent, aujourd'hui encore, le produit de l'ajustement sans cesse renouvelé des compromis qui émergent respectivement au sein des trois sommets du triangle décisionnel, compromis où les logiques partisanes tiennent une place restreinte.

S'agissant du Parlement européen, il faut relativiser le constat, purement comptable, de cohésion des groupes parlementaires²⁵. Si dans les Etats membres elle est souvent le produit d'une discipline de groupe, du partage d'une vision de la société, de la défense collective d'une politique ou d'une attitude de soutien ou d'opposition à la politique gouvernementale, il n'en va pas de même à l'échelle de l'Union. La cohésion partisane au Parlement européen est avant tout le résultat d'une division du travail poussée, qui incite les députés à s'en remettre aux positions de leur groupe pour tous les dossiers qu'ils n'ont pas suivis de près ; dans la plupart des cas, ces positions ne sont pas imposées aux députés, mais construites au sein du groupe sur un mode délibératif. Pour le dire autrement, les groupes politiques du Parlement européen n'ont pas les mêmes fonctions que ceux des parlements nationaux et le même rapport à leurs membres : ils ne défendent pas une ligne politique élaborée, et seraient d'ailleurs incapables de contraindre les députés à s'y tenir, y compris par la menace de non-réinvestiture. Les groupes n'exercent qu'un rôle de coordination minimale lors des campagnes électorales et sont quasiment dépourvus d'influence sur la sélection des candidats, qui reste du ressort des partis nationaux. En outre, à la différence de leurs homologues nationaux, ils ne sont pas adossés à des appareils de partis puissants ; dans le meilleur des cas (parti populaire européen, parti des socialistes européens, Verts, parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs), ce sont les groupes qui servent de point d'appui à des formations politiques européennes embryonnaires.

Enfin, nombre d'élus siègent au Parlement européen à titre transitoire et sont donc peu sensibles aux pressions que peuvent exercer sur eux les responsables des groupes. Les groupes du Parlement européen sont avant tout des structures fonctionnelles, qui permettent aux élus de rationaliser leur travail, d'accroître leur influence et de bénéficier de ressources dont les membres non inscrits sont privés. Il convient donc de considérer avec circonspection l'argument selon lequel la cohésion des groupes au Parlement européen serait révélatrice d'une structuration partisane comparable à celle des parlements nationaux.

Il faut remarquer, par ailleurs, que le fonctionnement du Parlement européen repose largement sur des votes conjoints des deux principaux groupes, le PSE et le PPE-DE. Pour expliquer ce phénomène, les auteurs insistent tout à tour sur leur similarité idéologique ²⁶, sur la contrainte qu'exercent les dispositions des traités relatives à l'adoption de la législation (notamment la nécessité de réunir dans de nombreux cas la majorité des membres du Parlement, et non la majorité absolue des votants) ²⁷, sur l'intérêt commun des deux groupes à limiter l'influence des autres formations au sein de l'assemblée ²⁸ ou encore sur leur souci de renforcer l'influence du Parlement européen dans le triangle institutionnel en le faisant parler d'une seule voix ²⁹. Même si, comme on l'a indiqué, les choses ont évolué depuis la rupture en 1999 de « l'accord technique » qui liait les socialistes aux démocrates-chrétiens, d'un point de vue statistique, l'évolution n'est pas spectaculaire ³⁰. La convergence persistante des positions du PSE et du PPE-DE sur la plupart des dossiers vient, elle aussi, relativiser le constat de la cohésion des groupes politiques et celui de la « parlementarisation » du fonctionnement de l'assemblée.

B. Le parlementarisme à rebours : le schéma parlementaire au cœur des alternatives

Si la parlementarisation de l'Union n'a pas toujours eu les faveurs d'une majorité de négociateurs lors des CIG, et si ceux-ci ont entretenu un équilibre délicat avec le respect de la « méthode communautaire », ils ont en revanche toujours été très réticents à l'introduction d'autres logiques dans les traités. Ce refus de sortir du modèle « communautaire parlementarisé » s'est illustré à de multiples reprises. Les représentants des Etats se sont, par exemple, opposés avec constance à la demande des députés européens de choisir le président de la Commission dans une liste de noms ou de disposer d'un droit de censure individuelle des commissaires. De même, ils ont refusé de manière répétée les propositions françaises visant à créer un congrès des parlements nationaux, à instituer un président de l'Union ou même à désigner un « Monsieur PESC » qui soit plus qu'un fonctionnaire ³¹. On pourrait objecter que la multiplication des agences spécialisées relève d'une logique qui est étrangère à la fois à la méthode communautaire et au parlementarisme. Toutefois, outre que de tels organes se multiplient également dans les Etats membres, ils restent subsidiaires dans l'architecture institutionnelle de l'Union et ne font pas modèle. Les agences sont avant tout un moyen commode d'externaliser la contrainte lorsqu'il n'existe pas de consensus sur la politique à tenir (drogues et toxicomanie) ou lorsque la capacité des institutions de l'Union à gérer un dossier est douteuse (sécurité alimentaire, environnement...). En outre, à la différence des agences aux Etats-Unis, elles sont

dépourvues de pouvoirs décisionnels. Le principe de transparence, qui s'est affirmé ces dernières années comme une norme incontournable de la « bonne gouvernance » européenne et un élément central de la réflexion sur la réforme des institutions, ne constitue pas non plus une alternative à l'accroissement des pouvoirs du Parlement, mais une réponse complémentaire au problème du déficit démocratique. Enfin, dans l'esprit des responsables nationaux et des parlementaires européens du moins, les réflexions récentes quant à l'association plus étroite de la « société civile » à la gouvernance de l'Union n'ont pas pour objet de remettre en cause le schéma institutionnel et les procédures décisionnelles existantes, mais de les compléter à la marge.

Le parlementarisme s'impose également comme matrice de référence chez les adversaires d'une approche fédérale de l'intégration européenne, à la différence près que, dans leur esprit, il n'implique pas nécessairement une réévaluation des pouvoirs du Parlement européen. Une partie d'entre eux estiment que le déficit démocratique appelle à une plus grande implication des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union. Cette vision des choses est soutenue aussi bien par des Scandinaves et des Britanniques (partisans d'un contrôle unilatéral des gouvernements par leurs parlements respectifs), que par des Français (favorables à la création d'un « congrès des parlements »). Le renforcement du droit de regard des parlements nationaux concernerait notamment les « piliers » non communautaires de l'Union touchant à des compétences régaliennes. Lors de la conférence intergouvernementale de 1996-1997, les participants les plus « eurosceptiques » – pour le dire vite, les Britanniques et les Scandinaves – ont ainsi opposé à l'idée d'un renforcement des pouvoirs normatifs du Parlement européen celle d'un accroissement de ses pouvoirs de contrôle et d'une meilleure collaboration avec les parlements nationaux. De même, la proposition française de création d'un congrès des parlements nationaux chargé d'examiner la législation communautaire (avancée sans succès lors des conférences intergouvernementales de 1991 et 1996-1997, répétée au mois de mai 2001 par Lionel Jospin dans son discours sur l'avenir de l'Union, et réitérée en vain par Valéry Giscard d'Estaing dans le cadre des travaux de la Convention), est étroitement liée à la logique parlementaire, bien qu'elle vise surtout à la réactiver à l'échelle nationale ³². Le principe d'un renforcement du droit de regard des parlements nationaux, notamment dans les « piliers » non communautaires de l'Union touchant à des compétences régaliennes, a également été défendu par le Royaume-Uni et le Danemark. Leurs représentants ont ainsi réclamé à l'occasion des conférences intergouvernementales de 1991 et 1996-1997 l'introduction dans le traité du principe de « réserve parlementaire » qui s'applique déjà dans ces Etats. Il oblige, dans certains cas, le gouvernement à recueillir l'assentiment de son parlement avant de se prononcer au sein du Conseil. A Maastricht, les partisans d'un tel système n'ont obtenu que des déclarations sans grande portée, mais le traité d'Amsterdam comporte un protocole plus élaboré qui prévoit la transmission des propositions législatives de la Commission aux parlements nationaux. Contre toute attente, cette thématique a également mobilisé les négociateurs lors du Sommet de Nice : la déclaration sur l'avenir de l'Union à inscrire à l'acte final de la Conférence, annexée au traité de Nice, appelait ainsi à un large débat sur l'avenir de l'Union européenne associant les

représentants des Parlements nationaux. Plus encore, cette déclaration prévoyait que la prochaine conférence intergouvernementale porte sur quatre dossiers, dont le « rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne ». La Convention, née de la déclaration de Nice, a accordé une attention d'autant plus grande à cette question que, pour la première fois, les parlements nationaux ont été directement associés à la réflexion sur l'architecture institutionnelle et l'avenir de l'Union.

Le parlementarisme occupe également, presque par défaut, une place centrale dans les réflexions des partisans de la « méthode communautaire » ou de solutions institutionnelles faisant la part belle aux experts. Ainsi, le livre blanc sur la gouvernance de la Commission, paru en juillet 2001, peut être compris comme une tentative de restaurer la « méthode communautaire » et de préserver le rôle central qu'elle donne à la Commission, face aux dérives intergouvernementales ou parlementaristes. Ce document est une invitation à envisager l'amélioration du fonctionnement de l'Union « à traité constant », c'est-à-dire en marge de toute modification formelle des équilibres institutionnels ; il avance de fait une alternative à une parlementarisation accrue du système. Plus encore, en prônant le développement de modes de décision extérieurs à la méthode communautaire – qu'il s'agisse du dialogue civil, du dialogue social ou de la co-régulation dans le domaine du marché intérieur – il est porteur d'une marginalisation de la « logique politique » dans l'Union. Ces trois modes de décision alternatifs confèrent à la Commission un rôle central d'animation en lui permettant, soit de s'appuyer sur les contributions d'acteurs extérieurs à la sphère communautaire dans ses négociations avec le Parlement et le Conseil, soit d'écarter complètement ces institutions de la décision en ayant recours à la méthode ouverte de coordination (MOC). La Commission semble ainsi poursuivre une stratégie de restriction du champ d'application de la méthode communautaire dans ce qu'elle a de « politique », et notamment de la procédure de codécision, principale manifestation du parlementarisme dans l'Union. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur la collaboration directe ou sur les travaux des politistes qui contestent la pertinence du modèle parlementaire pour analyser le fonctionnement de l'Union et réfléchir à la réforme de ses institutions. Les écrits scientifiques relatifs à la « *multi-level governance* », à la MOC, à la régulation par les agences ou à l'existence dans l'Union de mécanismes de légitimation alternatifs à la représentation politique sont ainsi largement mobilisés.

Il faut toutefois constater que la Commission est désormais sur la défensive et que ses propositions peuvent être lues comme un aveu de faiblesse, une tentative désespérée de limiter l'avancée de la logique parlementaire.

3. Le parlementarisme, clé du débat sur l'avenir de l'Union

Le Sommet de Bruxelles de décembre 2003, qui s'était conclu par un constat de désaccord sur le projet de constitution issu de la Convention, avait ouvert une phase de grande incertitude quant à l'avenir institutionnel de l'Union. Six mois plus tard, les représentants des vingt-cinq ont adopté un traité sur la constitution de l'Europe qui atteste du caractère incontournable du projet de la Convention et, plus largement, de son option « parlementariste ». Les défenseurs des alternatives à ce modèle (théoriciens de la « gouvernance », partisans de la méthode communautaire, zélateurs des comités d'experts, de la démocratie participative, de la méthode ouverte

de coordination ou des formes « d'autorégulation », tenants de mécanismes purement intergouvernementaux...) ont essayé de tirer profit de l'échec du Sommet de Bruxelles pour se faire entendre, mais leurs options n'ont pas rencontré plus de succès que durant la Convention.

Trois raisons expliquent, selon nous, le caractère incontournable des propositions de la Convention.

1. En premier lieu, on aurait tort de considérer que le modèle parlementaire n'a été au cœur des travaux de la Convention qu'en vertu de la forte représentation des parlements nationaux et du Parlement européen – qui détenaient plus de deux tiers des sièges. Il était également, de manière explicite ou implicite, au centre des principales contributions qui ont précédé et suivi la CIG 2000. On pense aux rapports sur l'avenir de l'UE ³³, qui préconisaient un renforcement de l'autorité du président de la Commission, une amélioration des mécanismes de responsabilité des commissaires et la généralisation de la procédure de codécision. On songe également aux propositions des responsables politiques nationaux (Fischer, Schauble, Schröder, Jospin, Badinter, Herzog). A l'occasion de ces débats, on a vu apparaître pour la première fois une nette disjonction entre les objectifs d'intégration, de parlementarisation et de « fédéralisation », qui semblaient jusque-là étroitement liés. Les responsables allemands proposaient d'appliquer leur modèle fédéral à l'Union européenne par la transformation de la Commission en gouvernement et la création d'un parlement bicaméral composé du Parlement européen élu et du Conseil (privé de ses prérogatives dans le domaine de l'exécutif, comme dans le projet de constitution de la Convention) ; cet appel à « l'achèvement de la parlementarisation » de l'Union, pour reprendre les termes du chancelier allemand, s'accompagnait toutefois d'une demande de « renationalisation » des principales politiques de redistribution (politique agricole commune et fonds structurels). Les responsables allemands suggéraient ainsi un système politique dont les institutions seraient formellement fédérales, mais qui ne présenterait pas le degré de cohésion et de solidarité financière propre aux Etats fédéraux. Les responsables français ont opposé à cette vision un schéma plus respectueux de la méthode communautaire – bien que comportant des éléments de parlementarisation – mais attentif à la préservation des acquis de l'intégration européenne et des objectifs de solidarité financière. En 2001, Lionel Jospin a ainsi proposé que le Parlement européen et les parlements nationaux soient davantage impliqués dans le processus décisionnel de l'Union, et que le Conseil européen jouisse d'un droit de dissolution du Parlement européen, sur proposition de la Commission ou des Etats membres. A ce sujet, il prit soin de préciser qu'« un équilibre de ce type caractérise la plupart des grandes démocraties représentatives » ³⁴ ; incidemment, ce droit de dissolution est la caractéristique fondamentale du régime parlementaire. Nous sommes ainsi en présence de deux conceptions d'une Union européenne « parlementarisée » : un modèle de fédéralisme formel, tendant à réserver les politiques de redistribution au cadre national ; un modèle de parlementarisme « multi-niveaux », plus respectueux des équilibres institutionnels existants, visant à assurer une certaine solidarité financière à l'échelle de l'Union. Le projet de constitution issu de la Convention, tout comme le traité adopté par le Conseil européen en juin 2004, se situent à la croisée des chemins.

2. En deuxième lieu, le modèle parlementaire a occupé une place centrale dans les réflexions sur l'avenir de l'Union en raison de la légitimité qui s'attachait au projet de constitution issu de la Convention. En vertu de la composition de cette dernière et de son fonctionnement consensuel, nulle composante du système politique de l'Union (institution européenne, gouvernement, parlement national...) ne pouvait en faire abstraction et en contester la légitimité. A ce titre, ce projet se distinguait nettement des différents rapports d'experts ou de « sages » qui ont jalonné l'histoire de la construction européenne, et même des projets de constitution adoptés par le Parlement européen. Tous ces documents pouvaient être contestés en raison, soit de l'absence de représentativité de leurs auteurs (experts, « sages »), soit de leur caractère « partisan » (rapports émanant d'institutions européennes ou nationales ayant des intérêts à défendre). Ajoutons que le projet de constitution issu de la Convention a connu une médiatisation sans précédent – toutes proportions gardées – et une large diffusion dans les espaces politiques nationaux ; à ce titre, il constituait une référence incontournable du débat sur l'avenir de l'Union.

3. En dernier lieu, l'autorité du projet de constitution de la Convention – et, incidemment, de l'option « parlementariste » – était liée au caractère global de la réflexion menée par les conventionnels. A la différence des divers comités d'experts et de sages, et autres conférences intergouvernementales qui ont contribué à la réflexion sur la réforme des traités depuis 1957, la Convention s'est penchée sur l'avenir, les modalités et les objectifs de l'intégration européenne sans restriction notable et sans tabou. Alors que, depuis les années cinquante, le consensus intergouvernemental n'a été préservé que par le refus délibéré de certains débats, le renvoi des décisions problématiques à des temps meilleurs et la mobilisation de concepts aux contours imprécis (« Communauté », « Union », « intégration », « Europe », « subsidiarité »...), la Convention n'a pas hésité à ouvrir la boîte de Pandore et à affronter des questions sensibles, qu'il s'agisse de l'identité européenne, des objectifs de l'intégration européenne ou des valeurs de l'Union. Son projet de constitution n'était pas un texte fonctionnel de plus et n'avait pas pour unique vocation de répondre à des contraintes ponctuelles telles que l'élargissement ou l'approfondissement de l'Union ; c'était un projet ambitieux, à la dimension normative marquée, qui visait à refonder l'intégration européenne. Lui aussi était le produit d'arrangements et de compromis, n'offrait pas la lisibilité qu'espéraient les fédéralistes les plus enthousiastes et laissait certains points en suspens, mais il dégagait un consensus sur nombre de questions sensibles au sujet desquelles les positions des Etats membres et des institutions étaient réputées inconciliables.

On ne peut, dans le cadre restreint de ce texte, faire une analyse détaillée à la lumière du modèle parlementaire des réformes institutionnelles proposées par le traité sur la constitution. Précisons simplement que, malgré les compromis exigés par les clivages nationaux, partisans et institutionnels, le Conseil européen est parvenu à s'entendre en juin 2004 sur un texte porteur d'un net approfondissement de la parlementarisation de l'Union et de son évolution vers une structure fédérale.

Si le traité était ratifié par l'ensemble des Etats membres, il ferait de l'Union une sorte d'Etat fédéral, doté d'une constitution semblable en bien des points à celles des Etats membres (déclaration des droits, indication des valeurs et des objectifs, mention

des libertés fondamentales, dispositions institutionnelles restreintes, définition de l'Union européenne...). Ce texte est sous-tendu par une dimension fédérale qui, bien que tue, n'en est pas moins très sensible. Le projet « stabilise » l'Union européenne – qui n'est plus décrite comme un processus d'intégration, mais un état donné – et clarifie ses relations avec les Etats membres. La répartition des compétences est clairement établie, et le principe de primauté du droit européen enfin reconnu explicitement. L'Union bénéficie par ailleurs de la personnalité juridique et d'un traité unique. Enfin, le projet introduit une hiérarchie des normes comparable à celle qui existe dans les Etats, en distinguant les actes législatifs (adoptés en codécision) des actes non législatifs (adoptés par le Conseil et/ou la Commission).

Sur le plan des institutions, le projet fait preuve d'un certain conservatisme, en renforçant les trois sommets du triangle institutionnel et en ne modifiant pas substantiellement les rapports entre eux. Néanmoins, il poursuit la parlementarisation du système, par l'extension des pouvoirs du Parlement européen, la meilleure prise en compte du facteur démographique dans la composition et le fonctionnement des institutions, le choix du président de la Commission en fonction des résultats des élections européennes, l'institution d'un président permanent du Conseil ou encore l'institutionnalisation du Conseil européen. Le traité sur la constitution dessine ainsi les contours d'une sorte de régime « pré-parlementaire », comparable à celui qui avait cours dans les démocraties occidentales au dix-neuvième siècle.

Cette solution, qui ménage les logiques fédérale et intergouvernementale, est le produit d'un compromis entre les deux conceptions concurrentes du parlementarisme mentionnées précédemment : une première, ouvertement fédérale, et une seconde, plus respectueuse de la multiplicité des niveaux de gouvernement et de la permanence des Etats-nations. Le premier modèle tend à substituer à l'architecture institutionnelle actuelle un système directement inspiré du fédéralisme allemand ; le second met aux prises un pouvoir exécutif partiellement supranational (la Commission) et partiellement lié aux exécutifs nationaux (via le Conseil), et un pouvoir délibérant lui aussi composite, puisque formé d'une chambre supranationale et d'une chambre de représentation des parlements nationaux. Cette tension entre deux conceptions de la « parlementarisation » de l'Union se complique d'une déconnexion croissante entre la référence au parlementarisme, celle au fédéralisme et le degré d'intégration préconisé. Ainsi, la parlementarisation peut s'entendre dans le respect de la souveraineté des Etats, comme une association plus étroite des parlements nationaux à la gouvernance de l'Union (position « française ») ; l'adoption d'une structure fédérale à l'échelle de l'Union n'entend pas nécessairement la poursuite de l'intégration européenne (position « allemande ») ; quant à la poursuite de l'intégration européenne, elle peut s'opérer dans le respect de la « méthode communautaire » (position défendue par la Commission dans son livre blanc sur la gouvernance européenne). On peut ainsi présenter les différentes options du débat institutionnel de la manière suivante :

	<i>Parlementarisation</i>		<i>Méthode communautaire</i>
	<i>Approche supranationale</i>	<i>Approche intergouvernementale</i>	
<i>Approfondissement de l'intégration européenne</i>	Etats-Unis d'Europe (Mouvement européen)	Fédération d'Etats-nations : création d'une chambre des parlements (France)	Fonctionnalisme (Commission)
<i>Gel ou régression de l'intégration européenne</i>	Fédéralisme formel (RFA)	Confédération : réserve parlementaire (eurosceptiques danois et britanniques)	<i>Statu quo</i>

4. Conclusion : une « parlementarisation » nécessairement limitée

La logique – si tant est qu'elle soit unique – qui régit le fonctionnement de l'Union se démarque nettement du modèle parlementaire à certains égards. A d'autres, elle s'approche du modèle directorial suisse et du régime présidentiel américain, que ce soit par le rôle central qui revient à la Commission, la grande indépendance du Parlement européen vis-à-vis du Conseil et de la Commission ou encore l'absence de logique partisane « transverse ». Les réformes passées du système institutionnel et le traité sur la constitution de l'Union suggèrent toutefois une redécouverte des vertus du parlementarisme. Face aux limites de la méthode communautaire (qui pose le problème de la légitimation de l'Union et de l'exercice par celle-ci des compétences « régaliennes » qui sont désormais les siennes), et face à la lourdeur de la méthode intergouvernementale (dont les sommets de Nice en décembre 2001 et de Bruxelles en décembre 2003 ont été des illustrations parlantes), l'évolution vers une architecture institutionnelle assumant plus clairement sa nature politique est prônée de toutes parts. Que ce soit explicite ou pas, le régime parlementaire se trouve au centre des débats en vertu de la simplicité, de l'efficacité et de la capacité à légitimer l'action des pouvoirs publics qui lui sont prêtés.

Cette situation est quelque peu paradoxale, si l'on songe que Jean Monnet et ses collaborateurs avaient pour objectif premier, lorsqu'ils ont posé les bases de l'architecture institutionnelle de la Communauté, d'éviter les blocages et archaïsmes réputés s'attacher à cette forme de gouvernement. Aujourd'hui, il n'est plus question de dénoncer les conflits partisans et les éventuels excès démagogiques qu'implique le parlementarisme, mais de souligner les vertus décisionnelles et démocratiques de ce système de gouvernement. Il est loué pour les garanties de contrôle et de publicité qu'il offre, pour sa contribution à la lisibilité du processus décisionnel et pour sa propension à susciter un débat public sur les modalités, les objectifs et les résultats de la gouvernance. C'est surtout le modèle politique qui est le mieux connu des citoyens, et donc le plus susceptible d'être tenu pour légitime par eux. La promotion du parlementarisme n'implique cependant pas la suppression des agences ou la remise en cause de la place de l'expertise dans la définition des politiques européennes : elle

suggère simplement que les représentants directs des citoyens valident les principales décisions, assurent un contrôle sur l'ensemble du système politique, et disposent des moyens de sanctionner, pénalement ou politiquement, les responsables exécutifs défaillants.

Ce processus se heurte toutefois à une incertitude de taille : quel peut être le sens d'un régime parlementaire dans un système où l'espace public reste embryonnaire et où les clivages partisans peinent à s'imposer de manière transnationale et interinstitutionnelle ? Il importe de ne pas exagérer la portée fonctionnelle et le recours à un concept ou à un schéma institutionnel. Le Parlement européen a certes un mode d'organisation et des pouvoirs très similaires à ceux des parlements des Etats membres : il dispose d'une capacité d'influence, de contrôle et d'expression, et surtout d'une indépendance que nombre d'élus nationaux lui envient. Toutefois, l'adoption par l'Union d'une organisation institutionnelle de type parlementaire n'est pas de nature à conférer automatiquement au Parlement européen la capacité à remplir l'ensemble des fonctions qui échoient aux parlements nationaux. L'absence de peuple européen et le cloisonnement des espaces publics nationaux limiteront durablement, entre autres, sa prétention à la souveraineté et donc sa capacité à agir au nom des citoyens. Si l'expérience montre que les fonctions de contrôle, d'initiative, de décision et de délibération de l'assemblée ne sont pas significativement affectées par la nature supranationale de l'Union, il en va autrement de sa capacité à légitimer le système, à lui apporter le surcroît de « familiarité » que l'on espère d'un processus de parlementarisation. L'interface des députés européens avec les citoyens reste très réduite et la charge symbolique de l'institution faible. Le fait que le Parlement européen existe, se réunisse, vote la « loi » européenne et supervise l'action de la Commission n'a pour l'instant qu'un impact limité sur l'appréciation que les citoyens portent sur l'Union. Le Parlement européen n'est pas encore, et n'est pas près de devenir, l'arène principale du débat politique en Europe : ses délibérations n'ont ni les vertus simplificatrices, ni la fonction de médiatisation qui reviennent à celles des parlements nationaux.

C'est pourquoi, il nous semble qu'un fonctionnement parlementaire de l'Union sera, à moyen terme au moins, forcément limité dans ses modalités, son objet et sa propension à légitimer l'Union. Limité dans ses modalités en raison de la nécessité de prendre en compte la culture du consensus qui baigne les institutions de l'Union. Si cette culture ne s'oppose pas *a priori* à un fonctionnement parlementaire, celui-ci devra s'inspirer de la pratique des régimes de consociation plutôt que de celle des régimes d'alternance³⁵, ce qui implique des gains limités en terme de lisibilité et de dynamisme de l'action publique européenne. En second lieu, cette évolution sera limitée dans son objet, en ce qu'elle ne pourra concerner qu'un nombre restreint de dossiers. Ceux-ci devront partager trois caractéristiques : relever de ce que l'on considère, au niveau national, comme le domaine de la loi ; ne pas susciter de clivages nationaux trop marqués ; ne pas pouvoir être résolu de manière satisfaisante par l'expertise et/ou nécessiter des choix politiques clairs. Les autres décisions continueront de relever de la « méthode communautaire », de négociations intergouvernementales ou de formes moins institutionnalisées de coopération entre les Etats (« méthode ouverte de coordination »). En troisième lieu, le fonctionnement

parlementaire sera limité dans sa capacité à légitimer l'action de l'Union, et devra donc composer durablement avec d'autres mécanismes de légitimation.

A l'heure actuelle, la légitimation de l'Union relève d'une sorte de « bricolage » qui implique le recours à des procédures, normes et mécanismes d'origines diverses venus s'agréger au fil du temps, sans réelle logique d'ensemble. Si l'on adopte une perspective systémiste, on peut considérer que la légitimation de l'Union opère sur trois modes : par les *outputs*, par les *inputs* et de manière interne³⁶. Les *outputs* sont les politiques de l'Union ; pendant longtemps, la Communauté a essentiellement compté sur une légitimation « substantielle », sur sa capacité à satisfaire les attentes des élites politiques, économiques et sociales en poursuivant les objectifs des traités. Les *inputs* sont tous les canaux qui permettent la participation des Européens, en tant que citoyens (représentativité « indirecte » des membres du Conseil, élections européennes, pétitions, saisine du médiateur, recours judiciaires...), mais aussi en tant que travailleurs et que consommateurs (comités consultatifs de la Commission, auditions publiques du Parlement européen, Comité économique et social, dialogue social européen, groupes d'intérêts...), en tant que ressortissants d'un territoire (Comité des régions, associations de représentation des régions...), etc. Enfin, la légitimation intrasystémique repose sur des normes (transparence, subsidiarité, *accountability*, probité...), des organes (Cour des comptes, Organe de lutte anti-fraude, Cour de justice...) et des mécanismes (droit d'enquête du Parlement européen, questions parlementaires, rapports divers...) destinés à garantir une « bonne gouvernance ». Dans ce tableau, le rôle du Parlement européen et de la logique parlementaire pourra certes évoluer, mais il ne pourra, avant longtemps, devenir prédominant. On notera, du reste, que les régimes parlementaires contemporains sont touchés dans leur ensemble par un phénomène de diversification des sources de la légitimité.

Il faut se garder du point de vue, propre à certains « grands » Etats membres, selon lequel la logique parlementaire d'alternance peut elle seule légitimer un système politique. Si, au Royaume-Uni ou en France, ce mécanisme est prédominant, ce n'est pas le cas dans tous les Etats de l'Union, pour des raisons historiques, culturelles ou fonctionnelles. Il importe en particulier de prêter attention au degré d'« homogénéité » des systèmes politiques. L'Union représente à ce titre un cas extrême : malgré un degré d'intégration croissant, c'est un ensemble politique de plus en plus vaste et hétérogène, où les intérêts, perceptions et objectifs des acteurs divergent sans cesse davantage.

Néanmoins, ce système politique syncrétique, né d'une histoire heurtée et de compromis répétés entre différentes visions et cultures politiques nationales, connaît un mouvement de parlementarisation continu. Même s'il connaissait une accélération à la faveur de l'entrée en vigueur du traité sur la constitution de la Convention, la matrice parlementaire ne pourra s'adapter à l'Union que de manière limitée, et dans le respect des autres logiques de décision et de légitimation qui y sont à l'œuvre. L'Union ne jouira que partiellement de l'habillage institutionnel univoque, lisible et hiérarchisé des Etats parlementaires. La logique parlementaire peut toutefois contribuer, même à la marge, à clarifier les enjeux de l'intégration européenne et les choix politiques de l'Union. Dans la mesure où elle entre en résonance avec le cadre cognitif des citoyens

européens, une telle évolution est de nature à accroître leur sentiment de familiarité à l'égard de l'Union, et donc à améliorer sa légitimation.

Notes

¹ On parle couramment des élections européennes comme élections de « second ordre ». Voir K.-H. REIF, « European elections as member state second-order elections revisited », *European Journal of Political Research*, 31(1-2), février 1997, p. 115-124.

² M. THATCHER et A. STONE SWEET, « Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions », *West European Politics*, 25(1), 2002, p. 1-22.

³ O. COSTA et P. MAGNETTE, « Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne », *Politiques et Management Public*, 19(1), mars 2001, p. 103-120.

⁴ H. WALLACE et W. WALLACE, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 4^e éd., 2000.

⁵ Voir notamment P. MAGNETTE, « L'Union européenne : un système semi-parlementaire », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE, *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 25-54 ; R. DEHOUSSE, « Constitutional Reform in the European Community : Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue ? », *West European Politics*, 18(1), 1995, p. 118-36.

⁶ D. SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe : la Communauté européenne des origines au Traité de Maastricht*, Paris, PUF, 1992.

⁷ Voir COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Bruxelles, 25 juillet, COM (2001) 428.

⁸ Sur ce point, voir D. MAUS, in F. D'ARCY et L. ROUBAN (dir.), *De la V^e République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

⁹ P. MAGNETTE, *op. cit.*, 1999.

¹⁰ A. KREPPPEL, *The European Parliament and the Supranational Party System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

¹¹ Sur l'évolution des pouvoirs du Parlement européen, voir O. COSTA et P. MAGNETTE, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, 9, hiver 2003, p. 49-75.

¹² P. MAGNETTE, « Entre parlementarisme et déficit démocratique », in P. MAGNETTE et M. TELÒ, *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 98 et s.

¹³ Il s'agissait d'un projet de directive sur la téléphonie vocale, auquel le Parlement européen n'était pas opposé. Voir O. COSTA, « Les pouvoirs législatifs du Parlement européen », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999, p. 77-107.

¹⁴ Pour une approche systématique de cette pratique, et de ses effets sur les équilibres institutionnels, voir S. HIX, « Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation : Why the European Parliament Won at Amsterdam », *British Journal of Political Science*, 32, 2002, p. 259-280.

¹⁵ On rappellera qu'en 1994, l'exigence d'unanimité avait conduit les représentants des Etats à choisir pour président Jacques Santer et non Jean-Luc Dehaene. Le gouvernement britannique, effarouché par les sentiments pro-européens et le dynamisme du second, avait mis son veto à cette candidature et réclamé implicitement la désignation d'une personnalité plus effacée. Les négociations très complexes qui ont abouti à la désignation à la présidence de la Commission de Jose Manuel Durao Barroso – candidat de « troisième choix » – en juin 2004, montrent que la règle majoritaire ne peut s'appliquer pleinement. Les représentants nationaux, du moins ceux des « grands » Etats, disposent d'une sorte de veto informel qui handicape les candidats affichant une conception précise de l'intégration européenne ou un programme ambitieux.

¹⁶ En 1994 déjà, sans que les traités le prévoient, Romano Prodi avait obtenu de ses collègues qu'ils lui remettent une lettre de démission en blanc lors de leur investiture.

¹⁷ Il faut toutefois noter que la nouvelle pondération des voix, adoptée dans la perspective de l'élargissement de l'Union vers l'Est, va rendre la réunion de la majorité qualifiée moins aisée : le pourcentage de voix nécessaire pour l'obtenir va passer de 71,3 % à 73,9 % et une mesure ne pourra être adoptée que si elle est approuvée par une majorité des Etats membres. Enfin, une clause de vérification démographique est mise en place : si un Etat membre le demande, il sera nécessaire de s'assurer que la majorité qualifiée représente bien au moins 62 % de la population de l'Union.

¹⁸ Entre autres : avis du Comité économique et social sur le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne, *JOCE*, n° C 329, 17 novembre 1999 ; rapport du Parlement européen sur la participation des citoyens et acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne (Ph. HERZOG, *L'Europe après l'Europe. Les voies d'une métamorphose*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002), du 29 octobre 1996, doc. PE A4-0338/96 ; N. LEBESSIS et J. PATERSON, « Développer de nouveaux modes de gouvernance », document de travail de la cellule de prospective, 2000 ; COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, op. cit.

On rappellera aussi que lors de l'annonce par Romano Prodi au Parlement européen, le 15 février 2000, de l'intention de la Commission de publier un livre blanc sur la gouvernance européenne en juillet 2001, il avait déclaré que ce projet « proposera une nouvelle répartition des tâches entre la Commission, les institutions, les Etats membres et la société civile ».

¹⁹ V. DE COOREBYTER, *Citoyens et pouvoirs en Europe. Les associations dans l'espace démocratique européen*, Paris, Syros, 1993.

²⁰ La Cour de justice des Communautés a reconnu, dans son arrêt *République française c. Commission* du 19 mars 1991, le pouvoir de la Commission d'adopter une directive sur la base de l'alinéa 3 de l'article 90 du traité CEE (« La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres ») concernant l'application des règles de concurrence aux entreprises publiques nationales, et à celles qui bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs.

²¹ La capacité de contrôle du Conseil sur les activités d'exécution de la Commission s'est fortement développée dans les années soixante-dix par le biais de la comitologie, c'est-à-dire de l'encadrement des activités d'exécution de la Commission par de multiples comités composés de représentants des Etats membres.

²² P. MAGNETTE, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003.

²³ O. COSTA et P. MAGNETTE, *op. cit.*, 2001.

²⁴ A. SMITH, « L'« espace public européen » : une vue (trop) aérienne », *Critique internationale*, 2, hiver 1999, p. 169-180.

²⁵ La quasi-totalité des études relatives au comportement des parlementaires et à la cohésion des groupes politiques au Parlement européen se basent sur l'analyse des votes par appel nominal, dont les limites et travers méthodologiques sont bien connus. Voir, entre autres : B. STEUNENBERG et J. THOMASSEN (dir.), *The European Parliament : moving toward Democracy in the EU*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002. Voir aussi notre lecture critique de cet ouvrage dans *Revue française de science politique*, 53(3), juin 2003.

²⁶ P. TAGGART, « A Touchstone of Dissent : Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems », *European Journal of Political Research*, 33, 1998, p. 363-388 ; S. HIX, « Dimensions and Alignments in European Union Politics : Cognitive Constraints and Partisan Responses », *European Journal of Political Research*, 35, 1999, p. 69-106 ; G. MARKS et C. J. WILSON (2000) « The Past in the Present : A Cleavage Theory of Party Response to European Integration », *British Journal of Political Science*, 30, 2000, p. 433-459.

²⁷ M. WESTLAKE, « The European Parliament's Emerging Powers of Appointment », *Journal of Common Market Studies*, 36(3), 1998, p. 431-444 ; R. CORBETT, Fr. JACOBS et M. SHACKLETON, *The European Parliament*, 4^e éd., London, Catermill, 2000.

²⁸ M. WESTLAKE, *A Modern Guide to European Parliament*, London, Pinter, 1994.

²⁹ A. KREPPEL, *op. cit.* ; F. ATTINÀ, « The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties », *European Journal of Political Research*, 18, 1990, p. 557-79 ; S. HIX et Ch. LORD, *Political Parties in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997 ; R. CORBETT, *The European Parliament's role in Closer European Integration*, London, Macmillan, 1998.

³⁰ A. KREPPEL, *op. cit.* ; S. HIX, A. KREPPEL, A. NOURY, « The Party System in the EP. Collusive or Competitive ? », *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 2003, p. 309-331.

³¹ Sur les deux derniers points, la Convention a marqué quelques progrès. On notera toutefois que les représentants des gouvernements et de la Commission étaient particulièrement réticents.

³² O. COSTA et M. LATEK, « Paradoxes et limites de la coopération parlementaire dans l'Union européenne », *Revue d'intégration européenne*, 23(2), 2001.

³³ J.-L. DEHAENE, R. VON WEIZSÄCKER et Lord S. OF HIGHBURY (1999), « Les implications institutionnelles de l'élargissement », rapport à la Commission, 18 octobre 1999 ; J.-L. QUERMONNE *et al.*, *Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes au Commissariat général du plan*, Paris, La Documentation française, 1999.

³⁴ Discours à l'Assemblée nationale, 28 mai 2001.

³⁵ A. LUPHART, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London, Yale University Press, 1999.

³⁶ *Revue française de science politique*, « L'Union européenne : une démocratie diffuse ? », 51(6), décembre 2001.

Liste des abréviations

AJDA	Actualité juridique. Droit administratif
BSP	Balgarska sotsialisticheska partiya (parti socialiste bulgare)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CBO	Congressional Budget Office
CDR	Conventia Democrata din România (Convention démocrate de Roumanie)
CDU-CSU	Christlich Demokratische Union-Christlich Soziale Union
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CF	Constitution fédérale
CIG	Conférence intergouvernementale
CMP	Commission mixte paritaire
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans le suivi des affaires communautaires
DC	Démocratie chrétienne
DPS	Dvizhenie za prava i svobodi (Mouvement pour les droits et libertés)
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FDSN	Frontul Democrat al Salvarii Nationale (Front démocrate du salut national)
FMI	Fonds monétaire international
FSN	Frontul Salvarii Nationale (Front du salut national)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade

IRI	Instituto per la Ricostruzione Industriale
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
MAN	Marea Adunare Nationala (Grande assemblée nationale)
MOC	Méthode ouverte de coordination
MP	Member of Parliament
NPD	Nationaldemokratische Partei
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
PCB-BKP	Balgarska komunisticheska partiya (parti communiste bulgare)
PCI	Parti communiste italien
PDC	Parti démocrate chrétien
PDS	Partei Deutscher Suchter
PDSR	Partidul Democratiei Sociale din România (parti de la démocratie sociale de Roumanie)
PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
POUP-PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (parti ouvrier unifié polonais)
PPE-DE	Groupe du parti populaire européen et des démocrates européens
PRD	Parti radical démocratique
PSE	Parti des socialistes européens
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe (parti paysan polonais)
PSS	Parti socialiste suisse
Quango	Quasi-autonomous non governmental organisation
RDP	Republican Democratic Party
RFA	République fédérale d'Allemagne
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFSP	Revue française de science politique
RPR	Rassemblement pour la République
SDS	Sajuzna Demokracicnite Sili (Union des forces démocrates)
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej (Alliance de la gauche démocratique)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SzDSz	Szabad Demokraták Szövetsége (parti libéral hongrois)
UDC	Union démocratique du centre
UDF	Union pour la démocratie française
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

Liste des auteurs

Torbjörn BERGMAN est professeur de science politique à l'Université d'Umeå (Suède). Ses recherches portent sur les questions constitutionnelles, la démocratie représentative comparée, les partis politiques et les relations entre l'Union et les Etats nations. Il a abondamment publié sur ces thématiques et a co-dirigé *Delegation and Accountability in European Integration : The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union* (Frank Cass, 2000) et *Delegation and Accountability in Parliamentary democracies* (Oxford University Press, 2003).

Jean BLONDEL a été professeur de science politique à l'Université d'Essex (Grande-Bretagne) et à l'Institut universitaire européen de Florence. Il est maintenant attaché au Centre Robert Schuman de cet institut comme *Professorial fellow* et professeur visitant à l'Université de Sienna. Ses recherches ont porté principalement sur élections, partis et gouvernements dans une optique comparée en Europe occidentale et orientale, et en Asie de l'Est et du Sud-est. Jean Blondel est l'auteur d'une douzaine d'ouvrages dont *Comparative Government* et *Political Leadership*.

Isabelle BOURBAO-GUIZIOU est doctorante au CERVL (Institut d'études politiques de Bordeaux). Elle enseigne la science politique à l'Université de Pau. Elle travaille sur les députés et groupes parlementaires démocrates-chrétiens et conservateurs à l'Assemblée nationale, ainsi que sur les collaborateurs d'élus.

Olivier COSTA est chercheur CNRS au CERVL, Institut d'études politiques de Bordeaux. Il est également professeur à l'Université libre de Bruxelles et au Collège d'Europe (Bruges). Ses recherches portent sur le système institutionnel de l'Union, la représentation d'intérêts multi-niveaux et le comportement parlementaire comparé en

Europe. Il est l'auteur de nombreux articles sur ces questions et a publié *Le Parlement européen, assemblée délibérante* (Editions de l'Université de Bruxelles, 2001).

Jean-Michel DE WAELE est professeur de sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles. Il y dirige le Groupe d'analyse socio-politique des pays d'Europe centrale et orientale (GASPPECO). Il est le secrétaire scientifique de la revue *Transitions*. Il a rédigé et édité plusieurs ouvrages sur les partis politiques en Europe.

Peter DOREY est *Senior Lecturer* en science politique à l'Université de Cardiff (Grande-Bretagne). Il a publié sur de nombreux aspects de la vie politique britannique depuis 1945. Il termine actuellement un livre sur les politiques publiques dans l'Angleterre contemporaine. Il publiera également en 2005 un important ouvrage de recherche sur les gouvernements travaillistes de 1946 à 1970.

Petia GUEORGUEVA est chercheur en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles auprès du CEVIPOL (Centre d'étude de la vie politique). Elle rédige une thèse de doctorat intitulée : *La social-démocratie en Europe centrale et orientale à l'aune de la social-démocratie « occidentale »*. Ses recherches portent aussi sur la vie politique bulgare, les partis politiques en Europe centrale et orientale, et les relations interbalkaniques.

Eric KERROUCHE est chargé de recherche CNRS au CERVL (pouvoir, action publique, territoire), Institut d'études politiques de Bordeaux. Il travaille sur les transformations des gouvernements locaux en France et en Europe. Il doit publier deux ouvrages sur ces thèmes en 2004. Dans cette perspective, il mène des recherches sur le travail politique des acteurs politiques locaux et s'intéresse notamment à l'activité des députés dans leur circonscription et à Paris.

Thomas LARUE est doctorant en science politique à l'Université d'Umeå (Suède). Ses recherches portent sur la délégation de pouvoir entre les gouvernements des Etats membres de l'Union et leurs représentations permanentes à Bruxelles. Il s'intéresse également aux régimes politiques, à la théorie de la délégation, au gouvernement de l'Union européenne et à la gouvernance administrative. Sa thèse, *Agents in Brussels*, paraîtra en 2005.

Armel LE DIVELLEC, agrégé des facultés de droit, est professeur de droit public à l'Université du Maine (France). Il est l'auteur de : *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale* (LGDJ, 2004) et, en direction avec Christophe Guettier, de *La responsabilité pénale du président de la République* (L'Harmattan, 2003), ainsi que de nombreux articles sur le droit constitutionnel français et étranger.

Paul MAGNETTE est professeur de sciences politiques et directeur de l'Institut d'études européennes à l'Université libre de Bruxelles. Il enseigne aussi à l'Institut d'études politiques de Paris. Ses recherches portent principalement sur les institutions

de l'Union européenne et son déficit démocratique. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages, parmi lesquels *Le régime politique de l'Union européenne* (Presses de sciences-po, 2003).

Olivier ROZENBERG est doctorant à l'Institut d'études politiques de Paris, attaché au CEVIPOF (Centre d'études de la vie politique française). Ses recherches portent sur le parlementarisme en Europe et notamment sur les parlementaires nationaux et la construction européenne. Il a publié plusieurs articles sur ce sujet et codirigé le numéro 9 de la revue *Politique européenne* consacré aux parlementarismes en Europe (hiver 2003).

Daniel-Louis SEILER est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence. Ses travaux portent sur la politique comparée et les partis politiques. Il est l'auteur de nombreux articles, contributions à des ouvrages collectifs et ouvrages, dont *La vie politique des Européens* (Economica, 1998), *Les partis politiques* (Armand Colin, 2000) et *Les partis politiques en Occident : sociologie historique du phénomène partisan* (Ellipses, 2003).

Sorina SOARE est chercheur au GASPPECO-CEVIPOL, Université libre de Bruxelles. Elle est l'auteur de nombreux articles sur les transformations politiques de l'Est de l'Europe et d'un ouvrage sur *Les partis politiques roumains après 1989* (Editions de l'Université de Bruxelles, 2004).

Frédéric VARONE est professeur de science politique à l'Université catholique de Louvain où il codirige l'Association universitaire de recherche sur l'action publique (AURAP). Ses recherches portent sur l'analyse comparée des politiques publiques, l'évaluation et les réformes du secteur public. Il est l'auteur et l'éditeur d'une douzaine d'ouvrages et d'articles parus notamment dans *Comparative Political Studies*, *Public Management Review*, *International Review of Administrative Sciences*, *Revue internationale de politique comparée* et *Politiques et management public*.

Luca VERZICHELLI est professeur de science politique à l'Université de Sienne. Il est membre du Comité éditorial de *European Political Science* et de la *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Ses principaux champs de recherche sont les élites politiques et les parlements. Il est l'auteur de nombreux articles et de cinq livres dont, récemment, *Il Parlamento* (Bologne, Il Mulino, 2004).

Table des matières

Préface	
Jean BLONDEL.....	7
Introduction. – Le temps du parlementarisme désenchanté ?	
Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance	
Olivier COSTA, Eric KERROUCHE et Paul MAGNETTE.....	9

PREMIÈRE PARTIE

Le parlementarisme en Europe : approches transversales

Appréhender le rôle des parlementaires : étude comparative des recherches menées et perspectives	
Eric KERROUCHE.....	35
Les parlements entre « gouvernement » et « concordance »	
Daniel-Louis SEILER.....	57
La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne	
Olivier ROZENBERG.....	73

DEUXIÈME PARTIE

La pratique parlementaire en Europe

Le parlementarisme dans une démocratie de compromis : réflexions sur le cas belge	
Paul MAGNETTE.....	91
Le Parlement en Grande-Bretagne	
Peter DOREY.....	107

Le parlement italien est-il encore une institution centrale ? Le renouveau de la démocratie parlementaire en Italie Luca VERZICHELLI.....	131
Les parlements en Europe centrale et orientale : Bulgarie, Pologne et Roumanie Jean-Michel DE WAELE, Petia GUEORGUEVA, Sorina SOARE	159
Le parlementarisme à la française : une Assemblée nationale sous contraintes ? Isabelle BOURBAO-GUIZIOU.....	183
Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle » européen Armel LE DIVELLEC.....	203
Le régime parlementaire en Suède Torbjörn BERGMAN et Thomas LARUE	231

TROISIÈME PARTIE

Le parlementarisme au-delà des régimes parlementaires

Le parlement dans un régime non parlementaire : le cas de la Suisse Frédéric VARONE	257
Le parlementarisme au-delà de l'Etat : le cas de l'Union européenne Olivier COSTA	271
Liste des abréviations.....	295
Liste des auteurs.....	297
Table des matières.....	301

Malgré ses déboires, le parlementarisme demeure la forme de gouvernement démocratique la plus répandue ; l'histoire récente de l'Europe centrale et orientale, ainsi que le processus de « constitutionnalisation » de l'Union européenne, attestent même de l'attrait renouvelé qu'il exerce.

Les contributions rassemblées dans cet ouvrage dressent un état des lieux de ce mode de gouvernement : elles envisagent ses évolutions dans les Etats où il est apparu et s'est développé, dans ceux qui l'ont adopté plus récemment, et à l'échelle de l'Union européenne, où il s'affirme implicitement. Elles proposent également une analyse plus transversale du phénomène, ainsi que des regards extérieurs. L'ambition de l'ouvrage est de dépasser le constat, très convenu, du caractère relatif du déclin des parlements, et d'éviter de focaliser l'analyse – comme c'est souvent le cas – sur les rapports entre parlement et gouvernement, et sur la composition de la majorité et sa légitimité à exercer le pouvoir. C'est pourquoi les auteurs appréhendent le parlementarisme sous l'angle de la marginalisation des organes délibérants dans des systèmes politiques où la « gouvernance prend le pas sur le gouvernement, et dressent un bilan précis des possibilités qui s'offrent aux parlementaires pour répondre à ce nouveau défi.

Règles d'utilisation de copies numériques d'œuvres littéraires publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles et mises à disposition par les Bibliothèques de l'ULB

L'usage des copies numériques d'œuvres littéraires, ci-après dénommées « copies numériques », publiées par les Editions de l'Université de Bruxelles, ci-après dénommées EUB, et mises à disposition par les Bibliothèques de l'ULB, implique un certain nombre de règles de bonne conduite, précisées ici. Celui-ci est reproduit sur la dernière page de chaque copie numérique publiée par les EUB et mise en ligne par les Bibliothèques; il s'articule selon les trois axes [protection](#), [utilisation](#) et [reproduction](#).

Protection

1. Droits d'auteur

La première page de chaque copie numérique indique les droits d'auteur d'application sur l'œuvre littéraire.

La mise à disposition par les Bibliothèques de l'ULB de la copie numérique a fait l'objet d'un accord avec les EUB, notamment concernant les règles d'utilisation précisées ici.

Pour les œuvres soumises à la législation belge en matière de droit d'auteur, les EUB auront pris le soin de conclure un accord avec leurs ayants droits afin de permettre la mise en ligne des copies numériques.

2. Responsabilité

Malgré les efforts consentis pour garantir les meilleures qualité et accessibilité des copies numériques, certaines déficiences peuvent y subsister – telles, mais non limitées à, des incomplétudes, des erreurs dans les fichiers, un défaut empêchant l'accès au document, etc. -.

Les EUB et les Bibliothèques de l'ULB déclinent toute responsabilité concernant les dommages, coûts et dépenses, y compris des honoraires légaux, entraînés par l'accès et/ou l'utilisation des copies numériques. De plus, les EUB et les Bibliothèques de l'ULB ne pourront être mis en cause dans l'exploitation subséquente des copies numériques ; et la dénomination des EUB et des 'Bibliothèques de l'ULB', ne pourra être ni utilisée, ni ternie, au prétexte d'utiliser des copies numériques mises à disposition par eux.

3. Localisation

Chaque copie numérique dispose d'un URL (uniform resource locator) stable de la forme <http://digistore.bib.ulb.ac.be/annee/nom_du_fichier.pdf> qui permet d'accéder au document ; l'adresse physique ou logique des fichiers étant elle sujette à modifications sans préavis. Les bibliothèques de l'ULB encouragent les utilisateurs à utiliser cet URL lorsqu'ils souhaitent faire référence à une copie numérique.

Utilisation

4. Gratuité

Les EUB et les Bibliothèques de l'ULB mettent **gratuitement** à la disposition du public les copies numériques d'œuvres littéraires dont les exemplaires imprimés sont épuisés : aucune rémunération ne peut être réclamée par des tiers ni pour leur consultation, ni au prétexte du droit d'auteur.

5. Buts poursuivis

Les copies numériques peuvent être utilisées à des fins de recherche, d'enseignement ou à usage privé. Quiconque souhaitant utiliser les copies numériques à d'autres fins et/ou les distribuer contre rémunération est tenu d'en demander l'autorisation aux EUB, en joignant à sa requête, l'auteur, le titre, et l'éditeur du (ou des) document(s) concerné(s).

Demande à adresser aux Editions de l'Université de Bruxelles (EDITIONS@admin.ulb.ac.be).

6. Citation

Pour toutes les utilisations autorisées, l'utilisateur s'engage à citer dans son travail, les documents utilisés, par la mention « Université Libre de Bruxelles – Editions de l'Université de Bruxelles et Bibliothèques » accompagnée des précisions indispensables à l'identification des documents (auteur, titre, date et lieu d'édition).

7. Liens profonds

Les liens profonds, donnant directement accès à une copie numérique particulière, sont autorisés si les conditions suivantes sont respectées :

1. les sites pointant vers ces documents doivent clairement informer leurs utilisateurs qu'ils y ont accès via le site web des bibliothèques de l'ULB ;
2. l'utilisateur, cliquant un de ces liens profonds, devra voir le document s'ouvrir dans une nouvelle fenêtre ; cette action pourra être accompagnée de l'avertissement 'Vous accédez à un document du site web des bibliothèques de l'ULB'.

Reproduction

8. Sous format électronique

Pour toutes les [utilisations autorisées](#) mentionnées dans ce règlement le téléchargement, la copie et le stockage des copies numériques sont permis ; à l'exception du dépôt dans une autre base de données, qui est interdit.

9. Sur support papier

Pour toutes les [utilisations autorisées](#) mentionnées dans ce règlement les fac-similés exacts, les impressions et les photocopies, ainsi que le copié/collé (lorsque le document est au format texte) sont permis.

10. Références

Quel que soit le support de reproduction, la suppression des références aux EUB et aux Bibliothèques de l'ULB dans les copies numériques est interdite.