

LA NATURE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Dans les pays démocratiques, les parlements sont des organismes aux fonctions multiples et fonctionnellement adaptables. Ils assument plusieurs tâches, ou fonctions, et ces tâches peuvent évoluer dans le temps en réponse aux changements constitutionnels et politiques. Elles découlent, d'un côté, des relations entre le législatif et l'exécutif et, de l'autre, entre le législatif et le peuple, et elles contribuent, en retour, à façonner ces relations.

5

Selon la majorité des travaux de recherche, les rapports entre le législatif et l'exécutif penchent de façon marquée en faveur de l'exécutif. C'est là une analyse dominante depuis la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. Au XIX^e siècle, l'éminent chercheur américain Abbott Lawrence Lowell – suivi au XX^e siècle par le précurseur de la science politique et diplomate lord James Bryce – voyait dans la montée des partis politiques un élément limitant le pouvoir des parlements. En 1921, Bryce écrivit une étude de la montée des partis et des groupes d'influence, notant en conclusion que « la dignité et l'influence morale des assemblées représentatives est en déclin¹ ». Il intitula notamment le chapitre 58 de son ouvrage *Modern Democracies*, « Le déclin des parlements ». Depuis lors, la perception d'un déclin domine les analyses portant sur les assemblées législatives. Il n'est pas inhabituel d'entendre des commentateurs comme des législateurs déplorer le pouvoir de l'exécutif et l'incapacité du parlement à en restreindre l'action.

Les rapports entre le législatif et le peuple sont moins analysés par les chercheurs. Le progrès de la démocratie a donné une voix politique au peuple – du moins à la majorité de celui-ci – à travers les élections

1. Lord Bryce, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921, vol. II, p. 391.

législatives, les députés étant élus pour agir dans l'intérêt de ceux qui les ont élus. L'avènement du suffrage universel a également entraîné la croissance des partis politiques de masse et, à travers ceux-ci, un transfert de pouvoir de l'assemblée législative vers un exécutif dominé par les partis, du moins dans les systèmes où le législatif était prédominant et exerçait un rôle indépendant dans la détermination des politiques publiques. Là où le législatif était déjà faible, le déclin a été moins marqué. Ainsi, on considère souvent que la relation clé est celle qui existe entre le peuple et le parti plutôt qu'entre le peuple et le parlement. Même si, dans les nouvelles démocraties, le peuple s'intéresse souvent plus au travail du parlement que les citoyens des démocraties plus anciennes, le parti politique est l'élément clé du processus politique.

6 La perception du déclin masque la nature multifonctionnelle des assemblées législatives. Elle se concentre sur la capacité des parlements à façonner les politiques publiques. Mais si on tient compte des autres fonctions qu'ils remplissent, y compris celle, essentielle, d'approuver les lois et les impôts, leur rôle apparaît plus important. C'est pourquoi ces institutions, qui sont considérées en déclin, sont également si omniprésentes. La plupart des pays ont une assemblée législative et leur nombre est en hausse et non en baisse. L'accent mis sur les rapports entre le législatif et l'exécutif néglige l'importance des rapports entre le législatif et le citoyen. Les parlements sont élus pour agir au nom de l'électorat, mais il existe toute une série de fonctions remplies par les assemblées législatives qui découlent des liens entre celles-ci et le citoyen et les renforce en retour. Les partis sont les moyens grâce auxquels la fonction de représentation générale est remplie, mais les législateurs peuvent individuellement assumer un rôle de représentation spécifique, en exprimant les griefs de groupes ou d'individus particuliers dans la société et en agissant pour y répondre².

La tâche de contester ou de demander des comptes à l'exécutif n'est qu'une des dimensions du législatif et elle doit être considérée dans le contexte plus large dans lequel celui-ci opère. La capacité du parlement à contester et contrôler l'exécutif est déterminée essentiellement par la Constitution et par le style de relations politiques qui existe au sein d'une assemblée. Le but de cet article est tout d'abord de définir ce qu'est un parlement et les tâches qui lui sont assignées; ensuite d'identifier la façon dont ces tâches et la capacité de les accomplir sont déterminées

2. Philip Norton, « Introduction: Linking Parliaments and Citizens », in Philip Norton (dir.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 2002, p. 3-4.

par la Constitution ; enfin de voir dans quelle mesure l'accomplissement de ces tâches est façonné par les relations politiques existant au sein du parlement. Comme nous le verrons, la contestation et l'opposition à l'exécutif peuvent prendre des formes différentes.

QU'EST-CE QU'UN PARLEMENT ?

Un parlement est souvent décrit comme un organisme qui fait la loi. Une telle définition est trompeuse. Les parlements font rarement la loi, dans le sens d'élaborer de façon indépendante des projets de loi et de les travailler pour en faire des mesures cohérentes de politique publique. Certains le font, mais le fait que tous ne le font pas signifie que ce n'est pas là la définition de ce qu'est un parlement. Sinon, il y aurait très peu de parlements dans le monde. Les politiques publiques sont plus fréquemment initiées par l'exécutif que par le parlement. Ce qui définit fondamentalement la fonction de l'assemblée est la réponse qu'elle apporte. J'ai proposé ailleurs une définition des parlements comme étant des institutions destinées par la Constitution à donner leur accord à des mesures de politique publique exécutoires, accord donné au nom d'une communauté politique qui va au-delà de l'élite gouvernementale responsable de la formulation de telles mesures³.

C'est le pouvoir de donner son accord qui définit un parlement. Les parlements peuvent faire beaucoup plus que donner leur accord, comme c'est le cas dans les démocraties, mais ce qu'ils font en plus peut relever de l'action de beaucoup d'assemblées – pas de toutes – et, en outre, il peut s'agir de fonctions qui ne relèvent pas exclusivement des parlements.

Le rapport entre le législatif et l'exécutif a donné lieu à de nombreuses études tentant de présenter un cadre analytique cohérent. Jean Blondel et ses coauteurs ont offert le concept de « viscosité » afin d'évaluer l'impact du parlement sur les projets de loi émanant de l'exécutif⁴. La viscosité fait référence à la capacité de résister au changement dans l'ordonnancement des molécules – dans ce cas, les molécules législatives. Blondel identifie un continuum allant de l'accord total, quand les parlements votent en général tous les projets de loi qu'on leur présente, sans aucun changement et après un débat limité, jusqu'à la liberté totale, quand les parlements

7

3. Philip Norton, « General Introduction », in Philip Norton (dir.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 1.

4. Jean Blondel *et al.*, « Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement », *Government and Opposition*, vol. 5, n° 1, 1970, p. 67-85.

discutent longuement les projets et proposent occasionnellement des amendements. Comme le note Blondel, les méthodes utilisées par les parlements diffèrent et les méthodes permettant de mesurer la viscosité sont compliquées. L'étendue des différences a amené les chercheurs à élaborer un large système de classification des parlements. Michael Mezey a proposé une matrice à six cases⁵. Pour ma part, j'ai identifié trois types de parlements⁶.

Les parlements qui font la loi. Il s'agit de parlements qui ne se limitent pas à rejeter ou amender les projets de loi présentés par l'exécutif, mais qui peuvent aussi y substituer ou formuler leurs propres projets.

Les parlements qui influencent la loi. Il s'agit de parlements qui peuvent rejeter ou amender les projets de loi présentés par l'exécutif, mais qui n'ont pas la capacité d'y substituer ou de formuler leurs propres projets.

8 *Les parlements ayant peu ou pas du tout d'incidence sur les projets.* Il s'agit de parlements qui ne peuvent pas rejeter ou amender les projets de loi présentés par l'exécutif, ni y substituer ou formuler leurs propres projets.

Ces catégories sont inévitablement assez larges et doivent être considérées comme une méthode initiale d'analyse, qui n'est ni statique dans le temps ni rigide dans son système de classification. Ce qui signifie que les parlements peuvent évoluer dans le temps. Un changement constitutionnel peut faire passer un parlement d'une catégorie à une autre: ce fut le cas, par exemple, pour l'assemblée nationale française lors du passage de la IV^e à la V^e République. Les parlements peuvent avoir, et ont en fait, des effets variables dans une catégorie particulière. C'est-à-dire qu'un pays peut avoir un parlement avec une forte influence sur le processus législatif et un autre un parlement ayant une faible influence sur le processus législatif. Certains parlements ont un degré élevé de spécialisation, en particulier grâce au recours à des commissions d'enquête restreintes, tandis que d'autres peuvent s'appuyer sur des commissions généralistes dominées par l'exécutif⁷. Cette catégorisation offre un cadre structurant pour analyser l'impact des parlements et, en comparant les parlements appartenant à une même famille, elle présente des critères pratiques pour

5. Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham (NC), Duke University Press, 1979.

6. Philip Norton, « Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer », *Talking Politics*, vol. 13, n°2, 1984, p. 198-221.

7. Cf. Philip Norton, « The Legislative Powers of Parliament », in Cees Flinterman, Aalt W. Heringa et Lisa Waddington (dir.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Anvers, Maklu, 1994, p. 15-32.

identifier les meilleurs fonctionnements et discerner les mécanismes qui ont fait preuve de leur validité dans des parlements similaires.

Ce qui mérite d'être souligné dans cette classification c'est la façon dont la catégorie des parlements qui influencent la loi est désormais fort encombrée, alors que la catégorie des parlements qui font la loi demeure assez peu remplie. Le seul parlement national d'envergure ayant occupé cette catégorie sur une longue période est le Congrès des États-Unis. Les seuls autres parlements ayant occupé cette catégorie pour une certaine période sont les assemblées des États américains. D'autres parlements ont fait des séjours temporaires dans cette catégorie. La troisième catégorie – celle des parlements ayant peu ou pas du tout d'incidence politique – a été, dans le passé, plus fournie qu'aujourd'hui, mais s'est vue réduite par la croissance des nouvelles démocraties dans l'Europe du Sud, puis dans l'Europe centrale et orientale. Les parlements de certaines de ces démocraties sont brièvement entrés dans la catégorie des parlements qui font la loi avant de se déplacer vers la catégorie des parlements qui influencent la loi⁸. Dans d'autres cas, l'image est plus composite⁹. En conséquence, la catégorie des parlements qui influencent la loi est aujourd'hui beaucoup plus nombreuse et cette famille est désormais prédominante. Cependant, comme nous l'avons noté, cette catégorisation ne doit pas être considérée en termes réducteurs. Il existe de grandes variations au sein d'une même catégorie. Certains parlements, parmi lesquels en particulier les parlements italien et scandinave, peuvent être placés parmi les assemblées qui influencent fortement la loi, assez proches des parlements qui font la loi, alors que d'autres, comme l'irlandais et le français, peuvent être considérés comme des assemblées qui influencent faiblement la loi¹⁰.

Il existe donc des variations importantes. En outre, ces variations concernent une des fonctions du parlement, sa capacité à influencer les politiques publiques. Comme nous l'avons vu, les parlements font plus qu'exercer ou que refuser d'exercer leur capacité à déterminer le contenu des mesures de politique publique. Comme Judge et Earnshaw l'ont rappelé en discutant la définition du parlement donnée plus haut, celle-ci « attire l'attention sur les questions plus vastes concernant la notion de “donner son accord” en termes de légitimation, de consentement et

8. Cf. Cristina Leston-Bandeira, *From Legislation to Legitimation. The Role of the Portuguese Parliament*, Londres, Routledge, 2004.

9. David M. Olson et Philip Norton (dir.), *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: The Initial Decade*, Londres, Routledge, 2008.

10. Philip Norton, « The Legislative Powers of Parliament », *op. cit.*

d'autorisation. La définition reconnaît également que tous les parlements ne sont pas élus au suffrage direct. Plus particulièrement, elle opère comme indicateur analytique pointant la relation multidirectionnelle entre une assemblée législative et sa "communauté politique" plus large, ainsi qu'avec les autres institutions participant à la décision politique¹¹.

Ceci signale aussi une autre dimension cruciale pour comprendre la place du parlement dans le système politique. La perception du déclin qui domine la recherche depuis plus d'un siècle découle d'une définition étroite du parlement comme étant seulement une institution qui « fait » la loi. Elle découle aussi d'une notion étroite du pouvoir, compris comme l'obtention d'un résultat qui autrement n'aurait pas été atteint, ce qui est en essence la notion pluraliste du pouvoir selon Dahl¹². Mettre l'accent sur le processus décisionnaire visible ne permet pas de prendre en compte une perspective institutionnelle. En se focalisant sur l'issue d'un débat particulier, on ignore le cadre institutionnel – l'architecture et les règles institutionnelles – dans lequel le résultat a été atteint. Dans une perspective pluraliste étroite, les parlements peuvent effectivement être faibles. Considérés dans une perspective institutionnelle, ils sont tout sauf faibles. En général, un régime détient sa légitimité du consentement du peuple et ce consentement, en particulier envers les mesures politiques proposées par le régime, est normalement exprimé par l'intermédiaire du parlement. Sans l'accord du parlement, une mesure politique ne deviendra pas loi et ne sera pas appliquée par les tribunaux ou d'autres institutions publiques. Là où le parlement est accepté par le peuple comme l'institution légitime pour exprimer son consentement, il est une institution puissante. C'est en particulier le cas lorsqu'il est accepté comme la seule institution légitime pouvant exprimer ce consentement. Dans de telles circonstances, il est impossible de contourner le parlement : les mesures de politiques publiques doivent passer devant lui.

Dans ce contexte, les structures, les procédures et les règles du parlement sont importantes. Elles peuvent contribuer à ralentir ou à accélérer l'adoption de projets présentés par l'exécutif. L'élément important n'est donc pas nécessairement les voix dont l'exécutif peut disposer au parlement, mais plutôt le degré d'institutionnalisation de celui-ci¹³. Des

11. David Judge et David Earnshaw, *The European Parliament*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008, 2^e éd., p. 10-11.

12. Steven Lukes, *Power. A Radical View*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005, 2^e éd., chap. 2.

13. Philip Norton, « Playing by the Rules: The Constraining Hand of Parliamentary Procedure », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, n°3, 2001, p. 13-33.

règles procédurières nombreuses et profondément intégrées, appliquées par les présidents et les responsables du parlement (et parfois par les tribunaux) peuvent limiter l'action de l'exécutif le plus puissant. Les processus peuvent prendre du temps et être très complexes. Dans le système majoritaire du Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement bénéficie normalement d'une majorité absolue à la chambre des communes, mais il est cependant limité dans le nombre de mesures qu'il peut faire adopter chaque année. Lorsqu'il étudie le programme législatif pour l'année, la principale question que se pose le coordinateur de l'action du gouvernement n'est pas « est-ce que nos partisans vont causer des problèmes », mais « aurons-nous le temps ? »¹⁴. Le parlement du Royaume-Uni a des règles très élaborées¹⁵ – accumulées au cours de plusieurs siècles – et un processus législatif bien établi qui limite le nombre de lois qui peuvent être adoptées dans chaque session parlementaire (chaque année en fait)¹⁶. Même au sein de la Chambre des chefs du Botswana, qui est considérée comme une assemblée législative particulièrement faible – si faible qu'elle n'est même pas reconnue par la Constitution comme une seconde assemblée –, les exigences imposées par la Constitution pour l'adoption de certaines mesures législatives – celles qui affectent la Constitution ou les lois traditionnelles – qui sont envoyées à la chambre entraînent certains délais dans l'adoption d'une loi. Cela offre à la chambre l'occasion de discuter et de commenter la mesure, même si elle ne la vote pas, et permet à d'autres points de vue de se faire entendre au-delà du parlement¹⁷.

11

C'est dans un tel contexte que l'on peut évaluer les parlements. Il s'agit d'institutions politiques clés. Ils servent à légitimer les mesures de politique publique – ainsi que le régime dans les systèmes parlementaires – et assument toute une série de fonctions. Dans les nations démocratiques, qui disposent de parlements qui font la loi ou qui influencent la loi, ces fonctions ne se limitent pas à celle, déterminante, de donner leur accord. Même certains parlements dans le bloc soviétique sont parvenus à remplir

14. Philip Norton, *Parliament in British Politics*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005, p. 81.

15. Le manuel qui contient les règles, les précédents et les procédures du Parlement – *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23^e éd., 2004 – a plus de 1 000 pages.

16. Philip Norton, *Parliament in British Politics*, op. cit., chap. 5.

17. Timabologo Chephetho, « The Role of the House of Chiefs in Botswana: Adding Value to the Political System », mémoire de master (non publié), Université de Hull, 2001. Cf. Philip Norton, « How Many Bicameral Legislatures are There ? », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10, n° 4, 2004, p. 1-9.

des fonctions qui allaient au-delà de réunions intermittentes dans le seul but de donner leur accord à ce qui leur était présenté¹⁸. Dans son analyse du parlement brésilien, Robert Pakenham a trouvé que, même sous un régime militaire, celui-ci avait un certain nombre de fonctions ou une certaine influence¹⁹. Comme le fait remarquer Pakenham, la fonction de « faire » la loi n'est pas nécessairement la plus importante – en fait, il rappelle que le Congrès des États-Unis est l'exception et non la règle – et que les rôles varient en importance d'un parlement à l'autre. Il y a donc une très grande richesse d'activités des parlements qui est ignorée si l'on met l'accent avant tout ou exclusivement sur leur fonction législative et la perception de déclin qui découle d'une telle approche. Les parlements peuvent contrôler et influencer les exécutifs en assumant toute une série de fonctions, et ils le font.

- 12 La capacité qu'ont les parlements à examiner et contrôler l'action de l'exécutif varie considérablement d'un pays à l'autre. Les variables indépendantes clés qui déterminent cette capacité à contrôler sont constitutionnelles.

LA CONSTITUTION CRÉE LE PARLEMENT

La Constitution d'un pays crée et délimite les organes de l'État, y compris le parlement. Mis à part ce trait évident et nécessaire, il existe deux aspects de la Constitution qui ont des implications profondes pour la relation entre le parlement et l'exécutif. L'un est la nature du système politique qu'elle crée – présidentiel, parlementaire ou dualiste (Premier ministre et président). L'autre est le système électoral. Ce ne sont pas là les seuls éléments qui ont un impact sur la capacité du parlement à influencer l'élaboration de la politique publique et les actions de l'exécutif. Les pouvoirs des tribunaux et le fait que le pays soit fédéral ou unitaire ont également leur importance, mais la nature fondamentale du système et la façon dont le parlement est choisi sont les variables les plus importantes qui déterminent les rapports entre l'assemblée nationale et l'exécutif.

Les caractéristiques déterminantes des systèmes présidentiels et

18. C'est vrai en particulier dans le cas de la Pologne et de la Yougoslavie. Cf. Daniel Nelson et Stephen White (dir.), *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, Londres, Macmillan, 1982.

19. Robert Pakenham, « Legislatures and Political Development », in Allan Kornberg et Lloyd D. Musolf (dir.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham (NC), Duke University Press, 1970, p. 521-537.

parlementaires ont été bien esquissées par Douglas Verney²⁰. La différence essentielle réside dans le fait que dans un système présidentiel le chef de l'État est également le chef du gouvernement et est élu directement par le peuple. Dans un système parlementaire, le chef d'État et le chef du gouvernement sont des fonctions séparées (le premier ayant le plus souvent un rôle formel) et l'exécutif est en général déterminé par le résultat des élections législatives. Un régime présidentiel est souvent décrit comme étant fondé sur la séparation des pouvoirs, mais cette expression est mal appropriée. Il existe également une séparation dans un système parlementaire. Celle-ci ne concerne pas les pouvoirs mais plutôt les personnels et l'élection. Dans un modèle dualiste ou un modèle semi-présidentiel le président est élu directement et assume des pouvoirs indépendants, mais le gouvernement est issu du parlement et dépend du soutien de celui-ci.

13

Dans un système présidentiel, le président et le parlement ont chacun leur propre légitimité électorale. Dans un système parlementaire, cette légitimité est fusionnée. Puisque le président dispose de sa propre légitimité, l'occupant de la fonction ne dépend pas de la confiance du parlement pour poursuivre son mandat. Un vote de défiance du parlement n'aurait aucun effet constitutionnel. Un tel vote représenterait l'expression d'une opinion politique et non un moyen de démettre le président de ses fonctions. À l'inverse, en général le président ne peut pas mettre fin au mandat du parlement. Dans un système parlementaire, l'exécutif dépend de la confiance du parlement pour rester en fonction. Un vote de défiance serait suffisant, selon la loi ou la tradition, pour entraîner la démission du gouvernement. Dans de nombreux systèmes parlementaires, il est possible pour le chef du gouvernement, en général le Premier ministre, ou le gouvernement dans son ensemble de provoquer des élections législatives avant la fin programmée du mandat parlementaire.

La nature du système influence fondamentalement la capacité du parlement à contrôler l'exécutif. Dans un système présidentiel, le parlement n'a pas une relation symbiotique avec l'exécutif. Il est indépendant et peut contester et bloquer les mesures de l'exécutif sans mettre en jeu son mandat ou celui du président. Sa capacité à exercer un pouvoir de contrôle peut être limitée par des variables politiques, le fait que le même parti contrôle le législatif et l'exécutif n'étant pas la moindre.

20. Douglas Verney, « Parliamentary Government and Presidential Government », in Arend Lijphart (dir.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 41-47.

Formellement, pourtant, le parlement se trouve dans une position solide pour questionner les actions de l'exécutif et déterminer quelles mesures législatives et fiscales sont dignes d'être approuvées. Là où les partis sont faibles, où là ou aucun parti ne contrôle à la fois la présidence et le parlement, il existe la possibilité pour le législatif de contester et de contrôler de façon significative les actions de l'exécutif.

Un système parlementaire présente un paradoxe. À première vue, le parlement est une institution puissante. Il peut déterminer le sort de l'exécutif. Si l'exécutif perd la confiance du parlement, il ne peut poursuivre son mandat. En pratique, la croissance des partis politiques fait que c'est en général l'exécutif qui est le partenaire dominant dans la relation. Le sort électoral des membres du parlement dépend en général de la performance du parti ou des partis au pouvoir. La réussite dans l'application de son programme devrait soutenir le gouvernement au pouvoir et assurer la réélection de ses partisans au sein du parlement. Le parti ou les partis au pouvoir dépendent du soutien unifié de leurs membres pour l'adoption de leur programme politique.

Il en découle un dilemme inhérent avant tout au système parlementaire, en tout cas dans les cas où le gouvernement dispose d'une majorité au sein du parlement. La plupart des députés sont des partisans du gouvernement et on attend d'eux qu'ils votent loyalement les mesures que celui-ci propose et qu'ils le soutiennent, en particulier lors des votes de confiance. Pourtant, ils sont aussi des membres d'une institution qui est censée soumettre l'action de ce même gouvernement à un examen soutenu au nom du peuple et, si nécessaire, restreindre cette action toujours au nom du peuple. Ceci crée un dilemme potentiel, qui se résout normalement en faveur du parti.

Outre la forme du système politique, il faut prendre en considération le mode d'élection de la législature. Cela est particulièrement important dans les systèmes parlementaires. La différence essentielle est celle qui existe entre les systèmes majoritaires et les systèmes proportionnels. Le type de système proportionnel appliqué peut également avoir son importance. Pour ce qui est de la principale dichotomie entre le système majoritaire et le système proportionnel, elle concerne le fait que chacun est associé à un certain type de gouvernement parlementaire. Il y a une corrélation forte, mais pas totale, entre le système majoritaire et le modèle de gouvernement britannique identifié à Westminster, et entre le système proportionnel et ce que l'on appelle le modèle parlementaire continental.

Dans un système majoritaire sur le modèle britannique, l'accent est mis sur un gouvernement fort, le système électoral facilitant la victoire d'un seul parti, sans pour autant la garantir. Cela a été la norme au Royaume-Uni, mais pas nécessairement dans tous les systèmes de type britannique. Il existe une claire distinction entre le gouvernement et les partis perdants, le plus important de ceux-ci devenant l'opposition officielle. La domination de l'exécutif limite la capacité du parlement de contrôler ce même exécutif. La domination de l'exécutif entraîne également une autre caractéristique du modèle britannique, à savoir l'accent mis sur le travail de la chambre en session plénière. Les exécutifs préfèrent travailler à travers des sessions plénières où il est plus facile de contrôler l'issue des débats – et, en fait, l'exécutif tend à contrôler le calendrier de ces sessions – plutôt qu'à travers les commissions permanentes ou spéciales. Une absence de spécialisation est historiquement la caractéristique des parlements modelés sur Westminster.

15

Dans les parlements de type continental, les systèmes électoraux proportionnels signifient que, en général, aucun parti n'obtient la majorité absolue. Ce qui entraîne la formation de gouvernements minoritaires ou de coalition, les négociations entre partis étant courantes et la claire distinction qui existe dans le modèle britannique entre le gouvernement et l'opposition étant moins marquée. Dans le modèle parlementaire continental, l'exécutif ne domine pas toujours l'assemblée législative, car il est parfois minoritaire ou s'appuie sur une coalition de partis de convictions différentes. La chambre semble avoir un plus grand contrôle sur le calendrier, à travers ses différentes commissions, ce qui n'est pas le cas dans les parlements de type britannique. Les commissions permanentes et spéciales qui sont à même d'examiner en détail les projets présentés par l'exécutif et la gestion du gouvernement sont aussi des caractéristiques de tels systèmes²¹. Les commissions représentent en général des éléments importants de ces systèmes; elles manifestent une capacité indépendante de déterminer l'issue des débats et constituent le lieu de négociations entre les partis.

Les systèmes parlementaires de type continental sont ainsi perçus comme étant mieux à même de contrôler l'exécutif que les parlements de type britannique, bien que le type de scrutin proportionnel appliqué puisse avoir une influence sur la relation entre les députés et le public. Les systèmes majoritaires à un tour mettent l'accent sur le service rendu

21. Malcolm Shaw, « Committees in Legislatures », in John David Lees et Malcolm Shaw (dir.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

à la circonscription tout en maintenant une forte cohésion de parti au sein du parlement. De telles généralisations ne sont pas possibles avec les systèmes proportionnels. En Irlande, l'application du scrutin à vote unique transférable a facilité un localisme excessif mais a aussi produit des gouvernements majoritaires. Le résultat est un parlement faible au sein duquel les *backbenchers* – les membres de la chambre qui ne sont pas ministres – « jouent un rôle subsidiaire dans la formulation des mesures politiques et le processus législatif, et leur examen du travail de l'exécutif est au mieux sommaire²² ». Au Portugal, le recours à un scrutin par liste tend à accroître la distance entre les députés et l'électorat et assure un fort contrôle des partis.

16 Il y a un autre aspect de la Constitution qui influence la capacité du parlement à contrôler l'exécutif, à savoir la stipulation d'un législatif monocaméral ou bicaméral. La plupart des pays ont un système monocaméral²³, mais dans les démocraties occidentales la norme est le bicaméralisme. Un système bicaméral encourage la fonction de réflexion, une chambre « discutant, en général mais pas exclusivement, le travail de l'autre chambre²⁴ ». C'est ce qu'on appelle parfois l'« effet de conciliation », qui permet une sobre réflexion sur les propositions de l'autre chambre. Cela peut donc permettre de questionner et de contrôler l'exécutif. Ce qui sera en particulier le cas quand l'exécutif ne dispose pas de majorité parlementaire dans la chambre haute et quand les pouvoirs de celle-ci sont les mêmes que ceux de la chambre basse. Un peu plus de la moitié des chambres hautes ont les mêmes pouvoirs que les chambres basses²⁵. Selon Lijphart, la capacité de la chambre haute à remplir son rôle dépend aussi du fait que la composition de celle-ci est ou non en harmonie avec celle de la chambre basse, soit parce qu'elle représente des circonscriptions similaires ou différentes, soit parce que les membres proviennent de milieux similaires ou différents²⁶.

Ces caractéristiques constitutionnelles non seulement déterminent

22. Audrey M. Arkins, « Legislative and Executive Relations in the Republic of Ireland », *West European Politics*, vol. 13, n°3, 1990, p. 101.

23. Louis Massicotte, « Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, n°1, 2001.

24. Philip Norton, « Adding Value? The Role of Second Chambers », *Asia Pacific Law Review*, vol. 15, n°1, 2007, p. 7.

25. Meg Russell, *Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 42.

26. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven (CT), Yale University Press, 1999, p. 207-208.

la forme du système politique, mais combinées elles fournissent le fondement de la relation à multiples facettes entre le législatif et l'exécutif. Il n'existe pas un seul type de relations mais plusieurs, et la capacité de contester et de contrôler l'exécutif peut être déterminée en fonction de la possibilité d'existence d'une opposition et des multiples formes que cette opposition peut prendre.

LA CONTESTATION DE L'EXÉCUTIF

Le parlement offre les moyens de questionner et de contester l'exécutif. Il existe différents pouvoirs, procédures et règles formels qui lui permettent de le faire. On compte parmi ceux-ci le vote de confiance (dans les systèmes parlementaires), le débat des mesures et de l'action du gouvernement, l'examen et l'approbation des projets de loi par les commissions (permanentes ou temporaires, spécialisées ou généralistes), le questionnement et l'interpellation des ministres, et l'approbation (ou le rejet) des projets de lois et des mesures fiscales par un vote. L'impact de ces moyens peut être affecté par le fait qu'ils s'exercent en public ou à huis clos. La transparence permet au public de savoir ce qui se passe au sein de son parlement. Cependant, la transparence peut opérer au détriment de l'efficacité parlementaire, les partis trouvant qu'il est plus commode de négocier des accords en privé²⁷.

17

La mesure dans laquelle ces moyens peuvent être employés pour contester l'exécutif dépend en grande partie des formes de l'opposition au sein du parlement. Celle-ci peut en effet prendre des configurations diverses. Il y a, comme nous l'avons déjà mentionné, l'opposition officielle, c'est-à-dire le principal parti qui s'oppose au gouvernement, qui est formellement désigné comme tel et qui a à sa tête le chef de l'opposition (un terme utilisé pour la première fois au Canada). C'est peut-être la forme d'opposition la plus connue. Cependant, on peut également avoir plusieurs partis d'opposition, à savoir tous les partis qui ne font pas partie du gouvernement, et pas simplement le second parti le plus important. Il y a ensuite une opposition qui n'est pas tant une entité spécifique qu'un type de relation. Elle couvre non seulement les relations entre les partis (ceux qui appartiennent et ceux qui n'appartiennent pas au gouvernement), mais également les relations au sein des partis (par exemple les désaccords entre les membres du parti au

27. Philip Norton, « Conclusion: Do Parties Make a Difference ? », in Philip Norton (dir.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, op. cit., p. 204-205.

pouvoir). Elle peut aussi exprimer un conflit institutionnel : un gouvernement, par exemple, peut être confronté à une majorité d'opposition dans la chambre haute ou, dans un système présidentiel, l'exécutif peut être confronté à l'opposition de l'une ou des deux chambres. Il peut aussi exister une opposition au sein des commissions parlementaires ou entre celles-ci²⁸.

L'opposition peut donc prendre des formes variées. On peut l'évaluer en tenant compte des différents modes de relations entre l'exécutif et le législatif identifiés par Anthony King²⁹. Comme il le fait remarquer, il est quelque peu trompeur de considérer le parlement comme une seule entité unifiée. Il est plus exact de prendre en compte les différents types de relations au sein de l'institution. Selon King, il y en a au moins cinq : le mode opposition, le mode inter-parti, le mode intra-parti, le mode non partisan et le mode transpartisan. Le premier fait référence à la confrontation traditionnelle entre les partis. Le mode inter-parti désigne le conflit qui existe entre les partis formant une coalition : des désaccords peuvent exister entre les partenaires de cette coalition. Le mode intra-parti fait référence aux désaccords existant au sein d'un même parti, les groupes parlementaires n'étant pas nécessairement totalement unifiés. Certains membres du parti peuvent exprimer leur désaccord avec les positions prises par la direction, soit par une intervention orale, soit par un vote³⁰. Le mode non partisan concerne l'action de députés qui agissent en dehors du cadre de leur parti, par exemple en travaillant sur des problèmes intéressant leur circonscription ou en déposant des propositions de loi sur des questions ne relevant pas du programme du parti. Les actions des députés individuels visent en général à tenter de contraindre le gouvernement à agir et elles peuvent impliquer une contestation de la politique appliquée par ce gouvernement. Le mode transpartisan implique la collaboration entre les partis d'opposition et de gouvernement sur des questions particulières, ce qui est caractéristique du parlement allemand et des parlements scandinaves, mais que l'on rencontre aussi ailleurs, même dans des parlements dominés par le mode opposition.

28. Erik Damgaard et Ingvar Mattson, « Conflict and Consensus in Committees », in Herbert Döring et Mark Hallerberg (dir.), *Patterns of Parliamentary Behaviour*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2004, p. 113-139.

29. Anthony King, « Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n°1, 1976, p. 11-34.

30. Cf. S. Bowler, D.M. Farrell et R.S. Katz (dir.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus (OH), Ohio State University Press, 1999.

L'opposition à l'exécutif n'est pas nécessairement limitée aux organes législatifs. Il peut également y avoir une opposition extra-parlementaire, de la part de partis qui n'ont pas d'élus par exemple. Mais nous nous intéressons ici aux modes d'opposition au sein du parlement et les conséquences de ces différents modes sur la capacité de contester et de contrôler le gouvernement. Même dans les systèmes où l'exécutif prédomine, l'opposition au sein du parlement peut avoir une certaine influence. Par exemple, dans les systèmes de type britannique, l'existence d'une opposition officielle garantit que l'action du gouvernement est soumise à un examen critique systématique, l'opposition la questionnant et la contestant en utilisant tous les moyens parlementaires pour forcer le gouvernement à justifier publiquement ses actions. La domination d'un parti peut permettre au gouvernement d'obtenir ce qu'il veut, mais l'existence du *système* de partis fait qu'il est forcé d'expliquer ses actions dans une arène publique reconnue – l'assemblée parlementaire. Une alliance entre les partis d'opposition peut contraindre un gouvernement minoritaire à abandonner certains projets ou à les modifier. L'opposition provenant des partenaires d'une coalition ou de membres du parti au pouvoir peut également exercer un contrôle sur les actions du gouvernement. Les questions posées par des députés individuels, en dehors du cadre des partis, peuvent amener le gouvernement à modifier son comportement. Certains députés peuvent se montrer particulièrement habiles dans l'exploitation des règles procéduraires permettant de questionner le gouvernement ou de le presser d'agir différemment qu'il avait envisagé de le faire. Les gouvernements peuvent avoir une majorité parlementaire mais, néanmoins, compter sur la coopération d'autres partis pour garantir un bon déroulement des débats législatifs selon les règles établies. Un refus de coopération peut créer des difficultés pour l'exécutif et l'empêcher d'atteindre les résultats voulus ou au moins de les atteindre dans les délais souhaités.

La capacité de contrôler l'exécutif varie donc en fonction du mode particulier de relation qui existe. Une étude de l'opposition parlementaire dans les vieilles et les nouvelles démocraties menée par Ludger Helms³¹ m'a permis d'avancer trois propositions théoriques concernant l'impact de l'opposition parlementaire sur le comportement de l'exécutif³².

31. « Parliamentary Opposition in Old and New Democracies », numéro spécial dirigé par Ludger Helms, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 14, n° 1 et 2, 2008.

32. Philip Norton, « Conclusion: Making Sense of Opposition », *The Journal of Legislative Studies*, *ibid.*

Premièrement, l'opposition officielle et les partis d'opposition individuels jouent un rôle important dans le contrôle et la contestation publics du gouvernement, mais influencent de façon moins efficace l'élaboration des politiques publiques. L'opposition officielle ou les partis d'opposition individuels peuvent utiliser les mécanismes parlementaires pour questionner et contester l'exécutif. Une grande partie du temps de travail du parlement est consacrée à autre chose qu'à la production de la loi. Bien que l'opposition officielle ou les partis d'opposition ne disposent pas de la majorité nécessaire pour mettre le gouvernement en échec (et sont donc incapables de modifier les projets de loi présentés par le gouvernement), ils peuvent se montrer des utilisateurs assidus du temps de question et de débat autour de motions permettant de discuter et dénoncer les actions des ministres ou du gouvernement collectivement. Au Royaume-Uni, un mécanisme bien connu (mais pas toujours fructueux) utilisé par l'opposition est la session hebdomadaire de trente minutes de questions au Premier ministre, qui permet au chef de l'opposition de contester l'action du Premier ministre à travers une série de questions.

Deuxièmement, l'opposition est plus efficace dans l'exercice de son pouvoir de veto dans les modes intra-parti et inter-parti de relations exécutif-législatif. Un gouvernement majoritaire dépend du soutien de ses propres députés. Ce soutien est nécessaire et suffisant pour garantir que l'exécutif puisse faire approuver ses projets de loi. Un gouvernement de coalition doit maintenir ensemble les différents partenaires et s'assurer que les députés de ces partis demeurent loyaux. Si les partis restent unis et loyaux, l'exécutif pourra faire adopter ses mesures. Si un ou plusieurs partis manifestent des désaccords, ou ne peuvent pas rallier les votes nécessaires de leurs membres, l'exécutif se trouve alors limité dans ce qu'il peut accomplir. L'action de l'exécutif peut être entravée par une menace de désaccord, soit de la part de ses propres membres ou, dans le cas d'une coalition, de la part d'un ou plusieurs partenaires. Les partenaires d'une coalition peuvent opposer leur veto, au moins dans les circonstances où les partis d'opposition s'unissent contre le gouvernement. Un gouvernement peut éventuellement survivre à la perte d'un partenaire de sa coalition en ralliant le soutien d'un parti d'opposition, même si cela implique de faire des concessions.

Troisièmement, l'opposition est plus efficace dans l'élaboration des politiques publiques en développant un mode transpartisan de relations exécutif-législatif. Dans ce cas, les partis d'opposition ne sont pas des adversaires ou des forces de veto, mais des partenaires dans un processus consensuel, et peuvent être invités à collaborer avec le gouvernement dans

l'élaboration des politiques publiques. Même dans le cas où l'exécutif dispose d'une majorité au parlement, il peut néanmoins tenter d'incorporer d'autres partis. Une telle approche constructive se distingue de systèmes – tels que les systèmes belge ou hollandais –, où ce qui domine est la recherche d'un accommodement, la formation de coalitions par nécessité politique plutôt que par esprit coopératif, caractéristique intrinsèque d'une culture politique consensuelle.

Les relations qui existent au sein d'un parlement sont donc complexes. Un parlement n'est pas nécessairement limité à un mode particulier de relation mais peut voir plusieurs modes exister au cours d'un mandat. Un mode de relation peut être prédominant mais pas exclusif. Dans le parlement du Royaume-Uni le mode opposition est le plus visible, mais on y trouve aussi chacun des autres modes. Les relations peuvent aussi changer selon l'évolution des conditions politiques, par exemple si les élections donnent la majorité gouvernementale à un parti après une période de gouvernement de coalition ou de gouvernement minoritaire.

21

Ce que les différents modes de relations exécutif-législatif démontrent c'est que les parlements sont importants. Il existe différents pouvoirs, procédures et règles qui permettent aux partis d'opposition ou aux députés individuels de contester et de contrôler l'exécutif. Un gouvernement peut voir son action entravée par les questions des députés qui mettent en lumière les limites d'une mesure ou d'une loi particulière; il peut aussi voir ses propositions rejetées par les autres partis unis contre lui quand il est en minorité, ou par l'opposition d'un partenaire de sa coalition ou des membres de son propre parti. Les moyens disponibles seront exploités plus systématiquement et efficacement dans les parlements qui font la loi, mais ils sont aussi employés – même si c'est moins souvent le cas pour refuser une majorité au gouvernement – dans les parlements qui influencent la loi. Même dans les parlements qui ont peu ou pas d'influence sur la loi, différents mécanismes peuvent être utilisés pour assurer que le parlement ait une influence au sein du système politique. Comme l'a démontré Pakenham, cela peut consister en l'articulation des intérêts de différents groupes au sein de la société.

Les différents moyens d'opposition permettent aussi de maintenir les liens entre le parlement et le peuple. À travers les élections, les citoyens choisissent le gouvernement, ou les partis qui formeront le gouvernement, mais ils peuvent aussi exercer une certaine influence à travers les autres partis ou grâce à l'action de députés individuels. En exprimant

certaines préoccupations et en faisant pression sur le gouvernement ou en questionnant son action, les partis d'opposition contribuent à forcer le gouvernement à rendre des comptes. Dans un système parlementaire, le gouvernement peut réussir à mobiliser une majorité qui lui permettra de conserver le pouvoir – une telle mobilisation n'est pas nécessaire dans un système présidentiel –, mais il doit quand même rendre des comptes au parlement à travers une série de procédures. Les différents modes de relation exécutif-législatif existant au sein du parlement déterminent dans quelle mesure ces procédures sont utilisées.

22 Les parlements sont des organes multifonctionnels. Même dans le contexte de la fonction décisionnelle ou législative identifiée par Packerham, ils exercent leur capacité à questionner et même à contrôler l'action du gouvernement – de façon plus ou moins étendue selon le type de parlement. Ils représentent des liens cruciaux entre l'exécutif et le peuple. Dans les systèmes parlementaires, l'exécutif tire sa légitimité du parlement. Les parlements ont un rôle important qui n'est pas toujours bien apprécié par les recherches portant sur le déclin du législatif. Ils demeurent essentiels pour la bonne santé du système politique.

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ISABELLE RICHEL

R É S U M É

Cet article analyse les rapports entre le législatif et l'exécutif en s'intéressant en particulier à la capacité du législatif d'examiner et de contrôler le travail de l'exécutif. Il propose une définition du législatif et discute les caractéristiques constitutionnelles qui déterminent le type de système politique et la relation fondamentale entre le législatif et l'exécutif. Il illustre la capacité du législatif à examiner et contrôler l'exécutif en identifiant et évaluant les différentes formes d'opposition auxquelles l'exécutif peut être confronté. La nature multiple de l'opposition révèle dans quelle mesure les parlements demeurent des acteurs politiques importants.