

PHILIPPE LAUVAUX

Récurrentes et paradoxes : une histoire contrapuntique

« Après le dîner, pendant que milady versait du thé et dévorait des yeux le jeune homme, il s'entretenait avec un membre du Parlement : car chacun sait que dès lors il y avait un Parlement, et qu'il s'appelait *Witenagemot*, ce qui signifie *l'assemblée des gens d'esprit*. »

Voltaire, *La princesse de Babylone*, VIII.

« Ce beau système a été trouvé dans les bois. »

Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, XI.

La question des origines de l'institution parlementaire reste l'une des moins éclaircies de l'histoire constitutionnelle. Une perspective réductrice s'est imposée dans ce domaine. Tout renvoie, explicitement ou non, à la Mère des Parlements. Il est vrai qu'en cette matière la France pouvait difficilement faire prévaloir son « complexe de la Fille Aînée » (Alain Besançon)¹. Mais l'histoire psychanalytique trouverait ici un autre référent, qui serait biblique, avec la cession du droit d'aînesse au bénéfice de la sœur Angleterre, et pour le seul prix d'une simplification radicale des données du problème. D'ailleurs, qui peut-il intéresser, même parmi les politistes et les praticiens du droit constitutionnel ? La manie généalogique des historiens du droit en ce domaine a suscité la raillerie des positivistes, moins indulgents,

1. Toutefois, le Préambule de 1814 entendait chercher « les principes de la charte constitutionnelle dans le caractère français et dans les monuments vénérables des siècles passés » et, dans cet esprit d'idéalisation, se proposait de remplacer « par la Chambre des députés, ces anciennes assemblées des champs de Mars et de Mai, et ces chambres du tiers état qui ont si souvent donné, tout à la fois, des preuves de zèle pour les intérêts du peuple, de fidélité et de respect pour l'autorité des rois ». Avec les « champs de Mai », on est tout près du Witenagemot.

et moins idéalistes, que les philosophes français des Lumières. « L'histoire constitutionnelle qui consiste en recherches sur les antiquités des institutions anglaises n'a aucun rapport direct avec les règles du droit constitutionnel, en tant qu'elles peuvent devenir le sujet d'un commentaire juridique. Apprenons donc avec curiosité, persifle Dicey, tout ce qui est connu, et avec plus d'empressement encore, tout ce qui n'est pas connu sur le Witenagemot. Mais souvenons-nous que les antiquailles ne sont pas du droit et que le métier d'un juriste consommé n'est pas de savoir ce qu'était hier la loi anglaise, moins encore ce qu'elle était il y a des siècles ou ce qu'elle sera demain ; il faut qu'il connaisse et qu'il puisse déterminer quels sont les principes du droit actuellement en vigueur en Angleterre. »¹ Cette profession de strict positivisme n'exclut nullement, chez Dicey comme chez les autres juristes britanniques, une approche historique réaliste, que la continuité même de l'histoire et du développement constitutionnels au Royaume-Uni rendent inévitable. Ce sont ces caractères, que manifeste le plus éloquemment l'absence d'une constitution écrite quand tous les autres pays s'en sont dotés, qui fondent l'exception anglaise en tant qu'origine privilégiée de l'institution parlementaire. A l'opposé, l'exception française, qui trouve sa source dans une tradition longue et ininterrompue de monarchie pure, puis une fondation nouvelle dans la Révolution, laquelle initie à son tour une tradition de discontinuité et de changements constitutionnels, vient légitimer le paradigme anglais et l'ériger quasiment au rang de mythe fondateur. N'y aurait-il rien d'autre entre ces deux ? Ce vide apparent procède rétrospectivement de l'influence considérable qu'ont joué tour à tour, du XVII^e jusqu'au XIX^e siècle, les modèles constitutionnels des deux grands pays européens. Montesquieu, dans *L'Esprit des lois*, distingue ces deux modèles, l'un anglais et parlementaire, « système trouvé dans les bois », l'autre continental et monarchique : le « gouvernement gothique ». C'est d'abord ce modèle de monarchie pure, dont il déplore le déclin en France en régime absolutiste, qui prévaut sur le continent aux XVII^e et XVIII^e siècles, alors que le modèle parlementaire ne s'impose qu'après les révolutions américaine et française, au XIX^e siècle².

Cependant, cette opposition si notoire entre les deux modèles historiques de l'Etat de droit, en Grande-Bretagne et sur le continent, fait bon marché de la catégorie des régimes mixtes, qui fut d'ailleurs longtemps celle de l'Angleterre elle-même, et réunit, sur le

1. *Introduction to the Law of the Constitution*, trad. fr., Paris, 1902, p. 13.
2. J. Baechler, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, p. 526-527.

continent, toutes les monarchies limitées sur base de *classes* ou d'*états*. Et de même qu'en Angleterre, dans les temps anciens, c'est-à-dire avant qu'ils deviennent cet organe de l'État appelé Parlement, les *états* « formés de sujets de droit indépendants, et ne servant d'organes à personne, représentant leur droit propre et leurs intérêts propres, contractent avec le prince comme avec tout autre sujet de droit indépendant, ou luttant contre lui, forcent le prince à leur rendre des comptes. A l'époque de leur plus grande puissance, ils ont leur propre organisation administrative, militaire et même plus tard, leur propre organisation financière »¹. Dans leurs relations avec le prince, les *états* invoquent le rapport contractuel unissant le roi et le royaume, et c'est en vertu de ce rapport que les magnats hongrois ont revendiqué le droit d'insurrection armée, les états d'Aragon celui de refuser l'obéissance au cas où le roi violerait leurs droits, que les « statistes » de Brabant ont suscité contre Joseph II la révolution brabançonne.

DES ORIGINES A LA SOUVERAINETÉ CONQUISE

Le type de constitution prémoderne fondé sur les assemblées d'ordres détermine, tout comme en Angleterre mais sur d'autres bases, le développement du Parlement et l'avènement du parlementarisme dans plusieurs pays d'Europe, aboutissant dans certains cas à la conquête de la souveraineté par les diètes ou les états. L'analyse de l'évolution historique et du fonctionnement de ces institutions parlementaires ou préparlementaires permet de préciser et de mieux comprendre certaines tendances récurrentes qui ont continué de les marquer à l'époque contemporaine et de déterminer leurs liens avec le fonctionnement de la démocratie moderne.

Monuments vénérables

L'un des traits les plus caractéristiques des institutions préparlementaires du continent européen est la volonté des assemblées, non pas tellement de contrôler l'exécutif — les termes ne recouvrant pas exactement leur acception moderne — mais plutôt de s'immiscer dans son fonctionnement ainsi que dans son rôle même. La tendance est ancienne et s'est du reste d'abord manifestée en Angleterre. Il

1. G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, trad. fr., Paris, 1903, 2^e partie, p. 440.

s'agit au départ d'un système de participation médiata des assemblées d'états aux conseils restreints des rois, consistant à imposer à ceux-ci des conseillers élus par les états en leur sein même. On peut en observer la filiation continue depuis les Provisions d'Oxford (1258) jusqu'aux Etats français de 1356. Il fut toujours rejeté par la monarchie française, au point que, significativement, c'est un arbitrage de saint Louis (la Mise d'Amiens) qui annule en 1264 les Provisions d'Oxford, rendant au roi d'Angleterre la liberté de choisir ses ministres, son conseil et ses *shériffs* sans interférence du Parlement. Cette alternance entre participation parlementaire au gouvernement et réaction royale va caractériser l'essentiel de l'histoire constitutionnelle de nombre d'Etats européens jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. Dans certains cas, le pouvoir royal l'emporte définitivement et sans partage (le Danemark fait figure ici d'exemple paradoxal) et les états sont réprimés ou frappés d'extinction (Bohême, Aragon). Dans d'autres, la réaction royale l'emporte mais les parlements résistent (Hongrie). Dans d'autres encore, ce sont les diètes qui prévalent durablement, ouvrant ainsi la voie d'un parlementarisme précontemporain qui restera différent du modèle anglais. La Pologne et la Suède sont les prototypes de cette évolution. La souveraineté parlementaire de la Diète polonaise avait, on le sait, engendré de telles conséquences qu'en vertu de la règle *nemine contradicente*, ou plus exactement par son dévoiement, chacun des députés avait fini par disposer d'un veto absolu sur les délibérations. Ce principe du *liberum veto* n'atteignait pas en tant que telle la fonction royale qui conservait, en marge, son autonomie. Mais dans le contexte désastreux du premier partage (1772) la Constitution de 1775 flanque le roi d'un conseil élu pour une part essentielle par la Diète, conseil qui rappelle irrésistiblement celui inauguré par les Provisions d'Oxford.

Modèle suédois

Toutefois, l'exemple le plus prestigieux d'un Parlement gouvernant est celui, dont s'inspire d'ailleurs partiellement le système polonais de 1775, de la Suède du *Frihetstiden* (L'Ere de la liberté), initié par la Constitution de 1720. Celui-ci maintient l'ancienne division des états en quatre ordres — noblesse, clergé, bourgeoisie et paysannerie¹ — mais s'évade de la représentation d'ordres ou particulière pour fonder, en s'émancipant du mandat impératif, un parlementa-

1. Le système des états perdure en Suède jusqu'en 1866, date à laquelle ils font place à un Parlement bicaméral.

risme d'essence moderne : ainsi que dans le Parlement anglais, chaque Suédois est censé être présent au milieu des états. Ces états siègent périodiquement en diète (*Riksdag*). Leur tenue est minutieusement réglée par les *Riksdagsordningen* de 1723, un des règlements d'assemblée les plus remarquables de l'histoire parlementaire. Ses dispositions relatives à la convocation sont particulièrement énergiques : si ni le roi ni le Sénat ne l'ont convoqué, « tout ce qu'ils auront fait pendant cet intervalle sera nul et de nul effet » (art. 4). Le Riksdag détient, *a contrario* du roi et du Sénat, un domaine de compétence générale et le plein exercice du pouvoir législatif, mais sur proposition de l'exécutif. Cependant, rien n'est dit sur les conséquences attachées à un éventuel refus de sanction de la part du roi, et la crise constitutionnelle de 1755 eut pour résultat de répudier toute participation réelle du souverain au pouvoir législatif (les états suppléèrent sa main par une griffe).

L'un des traits les plus symptomatiques de la Constitution de 1720 réside dans le fait que les états entrent, comme instance exclusive de proposition, dans la désignation du Sénat, qui est le gouvernement, composé de seize membres, et qui dispose, à l'endroit du roi, de beaucoup plus que d'un pouvoir de codécision. Aux termes de l'article 13 de la Constitution, « le roi gouvernera avec et non sans, bien moins encore contre l'avis du Sénat ». Le roi ne dispose dans le Sénat que d'un double suffrage avec voix prépondérante. La responsabilité intervient au cœur du système et elle est définie en termes formels (art. 15). L'arme absolue du Riksdag dans cet ordre est la *licentiering*, l'équivalent de l'*impeachment* britannique. Cette responsabilité est individuelle dans le principe, et mal dégagée des implications pénales (de même, alors, en Angleterre), mais sa mise en jeu en Suède revêt un tour plus répandu (dix sénateurs conduits à la démission en 1769) que dans l'Angleterre de la même époque. Aussi bien, le Riksdag du Frihetstiden manifeste que l'ancien dualisme médiéval est définitivement relégué au profit d'un principe d'unité de pouvoir, le *redrofordrante*, qui soumet tous les organes de l'Etat à l'autorité, conçue comme hiérarchique, du Parlement¹.

Figure d'impasse

Mais dès lors que ce principe d'unité fut pleinement réalisé, il introduisait une contradiction puisque l'ancienne exigence de la

1. Source principale : C. Nordmann, *Grandeur et liberté de la Suède 1660-1792*, 1971.

maîtrise des états sur l'exécutif n'était justifiée, en dernier ressort, que par le dualisme originel. Ainsi cette contradiction constitue-t-elle cette première figure du parlementarisme suédois en impasse. Elle n'est pas seulement condamnée par la réaction royale de 1772 mais par la seconde étape du constitutionnalisme libéral, qui aboutit à la Constitution de 1809, laquelle instaure significativement un système de séparation des pouvoirs de type « présidentiel » visant à l'autonomie du roi et de son conseil à l'égard du Parlement¹. L'influence du premier modèle suédois en France est très mal connue. Elle a pu s'y exercer sur la Constituante à travers l'œuvre de Mably.

Le principe de spécialisation des fonctions contenu dans la Constitution suédoise avait la faveur de Mably² — comme celle de Rousseau —, à l'encontre de la conception de simple mitigation qui était celle de Montesquieu. Alors que cette dernière préserve clairement l'autonomie de l'exécutif au sein du système parlementaire, la première, conséquence en Suède de l'abaissement de la royauté, détermine un exécutif faible et subordonné.

L'œuvre de la Constituante, qui écarte sciemment certains des principes du gouvernement britannique, eomporte en ce sens des traits marquants du premier modèle suédois, tendant à la subordination de l'exécutif. Mais le schéma suédois d'un investissement de la fonction gouvernementale est pris en quelque sorte à rebours. Contre l'avis de Mirabeau, qui invoque à cet égard l'exemple anglais, la Constituante s'est prononcée pour l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire, et cela pour éviter la compromission du Parlement avec l'exécutif. De même, de la part de la gauche de l'Assemblée, la revendica-

1. Symétriquement, la Constitution polonaise de mai 1791, tout en trouvant ses sources dans la tradition nationale de la Diète antérieure au *liberum veto* (avant 1651), abolit les principales caractéristiques de l'ancienne Constitution, et notamment la « responsabilité royale » — si caractéristique de la monarchie contractuelle ancienne —, et institue une forme parlementaire moderne de gouvernement : le roi gouverne seulement par l'intermédiaire de ministres qu'il nomme librement, mais qui sont responsables devant la Diète moyennant une procédure de défiance devant réunir une majorité qualifiée. Ce texte contemporain de la première Constitution française est ainsi l'avant-garde des constitutions parlementaires rationalisées.

2. Cf. ses trois ouvrages : *Du Gouvernement de la Suède, Du Gouvernement et des loix de la Pologne, De la Législation ou principes des loix*. Dans ce dernier livre, Mably suppose la fiction d'un dialogue entre un parlementaire anglais et un suédois, qui déclare : « Le Gouvernement de la Suède me paroît préférable (...) Rien n'arrête et ne suspend l'action de notre diète, et l'activité de votre Parlement (celui d'Angleterre) est suspendue par le pouvoir du roi » (éd. des *Œuvres complètes*, Londres, 1789, t. 9, p. 197 et 198 (la 1^{re} édition est de 1776)).

tion de l'inanité de la fonction royale au regard de la puissance législative ne s'explique pas simplement par la prégnance des conceptions de Rousseau lui-même. Ainsi le modèle suédois, à travers l'œuvre la plus connue de Mably, a-t-il pu contribuer au rejet par la Constituante des préférences de la droite monarchienne en faveur du modèle britannique.

Cent ans plus tard, à travers ce filtre de la tradition révolutionnaire, s'est réalisé en France un système institutionnel de souveraineté parlementaire qui a spontanément repris les traits d'un modèle étranger dès longtemps oublié. A la Révolution, le *redofordrante* vient se résoudre dans le principe condorcien d'« unité de pouvoir ». Ce modèle sera pérennisé dans le « parlementarisme à la française » ou « gouvernement par délégation parlementaire » (Burdeau). Plusieurs épisodes, plusieurs caractères des riches heures de l'histoire parlementaire de la III^e République trouveraient aisément leur correspondant dans celle du Frihetstiden. A bien des égards, la crise du Seize Mai s'apparente aux conflits qui, en 1755, puis en 1768, devaient opposer le roi et les états. Et alors qu'en Grande-Bretagne a toujours prévalu, quelle qu'ait été l'influence du Parlement, le sentiment d'un gouvernement fort — à mesure que le pouvoir de décision échappait à la Couronne, il était confié sans amoindrissement au cabinet —, en France comme en Suède, l'abaissement de la fonction du chef de l'Etat (que devait solenniser au début de la III^e République le message inaugural de Grévy) et le rejet de la conception d'un gouvernement autonome à l'égard des chambres ont été compris comme la condition du parlementarisme. La III^e République a réalisé, comme la Suède du Frihetstiden, cette figure, si peu conforme au modèle parlementaire anglais, du Parlement gouvernant : de manière caractérisée mais ponctuelle, au début du siècle, avec la Délégation des Gauches ; plus généralement, mais sous un mode mineur, avec le système des commissions parlementaires coiffant les départements ministériels. L'instabilité gouvernementale même, conditionnée par le puissant attrait des parlementaires pour l'accès à la fonction et plus prosaïquement encore le titre ministériels — caractéristique commune des III^e et IV^e Républiques —, s'inscrit dans la tradition des luttes partisans du gouvernement de Suède au XVIII^e siècle. Et de même que l'impasse du parlementarisme suédois et l'incapacité où il était de se réformer a conduit à la « Révolution royale » de 1772, la même figure devait mener les assemblées françaises à abandonner successivement à l'exécutif leur pouvoir législatif puis leur pouvoir constituant.

LE TEMPS DES REMISES EN QUESTION

Souvent le Parlement a été identifié à la démocratie elle-même. Il était, selon l'expression de Kelsen, « le destin de la démocratie ». Cette situation alla de soi aussi longtemps que le mouvement démocratique trouva dans le Parlement son principal appui pour la conquête de la liberté politique. Mais c'est aussi dans la valeur attachée à la formule du pouvoir délibérant que se trouvait la raison de cette identification entre l'expression du principe démocratique et l'institution parlementaire. L'opinion de Woodrow Wilson, quand il n'était encore que l'avocat et le théoricien du *gouvernement congressionnel*, traduit bien cette idée : « Le gouvernement par la discussion est le seul genre de gouvernement acceptable pour un peuple qui essaie de se gouverner lui-même. »¹ Cela implique que la décision politique procède de la délibération elle-même, qui ne peut être que l'œuvre de représentants réunis au sein d'une assemblée, et non de la volonté du peuple, du gouvernement du peuple par lui-même.

Antiparlementarisme et réformisme

Cependant, par un effet de rétorsion comparable à ceux qui ont été précédemment décrits, dès lors que triomphait absolument le principe parlementaire avec la chute des dernières grandes monarchies européennes, naissait l'antiparlementarisme. Pour tenter d'expliquer ces tendances nouvelles, Kelsen évoquait « la grossière fiction... d'un corps représentant le peuple, dont la seule volonté s'exprimerait dans ses actes ». Parmi les arguments de l'antiparlementarisme, relevait-il, « figure en première ligne la révélation que la volonté étatique dégagée par le Parlement n'est nullement la volonté du peuple pour la simple raison que, d'après les Constitutions des États parlementaires, le peuple ne peut pas même exprimer une volonté — en dehors de l'élection du Parlement »². Pourquoi la volonté du peuple n'existerait-elle pas en tant que telle, pourquoi doit-elle être d'abord dégagée puis formulée par un Parlement ? Dans le contexte nouveau de l'après-première guerre mondiale, ces questions devaient induire à des contestations radicales fondées sur

1. *Le gouvernement congressionnel*, trad. fr., Paris, 1900, p. 323.

2. *La démocratie*, trad. de Ch. Eisenmann, Sirey, 1932, prés. de M. Troper, rééd. Economica, 1988, p. 40-41.

le constat du décalage entre *pays réel* et *pays légal* mais aussi à des propositions de réforme, visant notamment à l'introduction du référendum (Kelsen aussi bien que Carré de Malberg allaient s'en déclarer partisans). L'œuvre novatrice en devait être cependant dévolue à une Constitution vouée à l'infortune, celle de la République de Weimar. Celle-ci s'affirmait clairement parlementaire mais laissait une place au référendum et, surtout, tentait de donner une nouvelle légitimité au chef de l'État en instaurant son élection au suffrage universel, le mettant ainsi en situation de rivaliser avec le Parlement. En fait, tout en sauvegardant les principes, la Grande-Bretagne et les régimes qui s'en inspirent avaient déjà imperceptiblement atteint cette configuration dans la réalité politique. C'est que dans sa fonction « élective », le rôle du Parlement, comme le relevait Bagehot, peut être comparé au collège des électeurs présidentiels américains, et il n'est pas substantiellement différent de celui de la Couronne : il est de confirmer la désignation du chef de l'exécutif révélé par le résultat des élections générales. Mais la figure d'une rivalité est plus probable lorsque c'est le chef de l'État qui reçoit directement sa légitimité du peuple. La tradition démocratique parlementaire a envisagé cette désignation directe par le peuple des gouvernants effectifs avec une méfiance que ne suffit pas à expliquer la crainte du césarisme. C'est le régime présidentiel des États-Unis, pourtant encore très *congressionnel* à cette époque, que dénonce Kelsen quand il écrit : « Lorsque, dans la république présidentielle, le pouvoir exécutif est confié à un président qui n'est pas désigné par le Parlement, mais directement élu par le peuple, et lorsque l'indépendance de ce président investi de la fonction exécutive vis-à-vis de la représentation nationale est encore assurée d'autre façon (*c'est-à-dire par les principes mêmes de la Constitution*), il en résulte (...) plutôt un affaiblissement qu'un renforcement du principe de la souveraineté du peuple. »¹ Pour Kelsen, il est clair qu'en dépit de la *fiction* dénoncée par lui, la démocratie continue de s'identifier avec le Parlement, dont il tente de restaurer la figure en termes de modernité en le définissant comme « l'organisation du peuple en partis ». Mais il était en même temps très conscient que cette forme de démocratie ne pourrait vivre que si le Parlement se révélait « un instrument approprié à la solution des questions sociales de l'heure »². C'est précisément ce dont il allait se montrer incapable.

1. *Op. cit.*, p. 77.

2. *Op. cit.*, p. 38.

Incapacités structurelles

En deçà de la critique antiparlementaire, moins radical mais peut-être aussi corrosif, s'exprime en effet le scepticisme quant au rôle le plus essentiel du Parlement : celui de législateur. Kelsen encore : « Si l'on considérait les faits, l'action psychologique plutôt que les formes juridiques, on ne (peut) parfois pas découvrir une différence bien considérable entre le Parlement légiférant d'une démocratie et le conseil d'Etat d'une monarchie absolue, en particulier si l'on tient compte du fait que, dans les démocraties modernes aussi, une partie très importante, bien que non perceptible du dehors, du travail législatif s'opère, non pas dans la procédure parlementaire, mais dans le sein du gouvernement, qui ne doit pas y faire un usage moindre de la faculté d'initiative directe et indirecte que dans la monarchie... »¹

Ce scepticisme, Bagehot l'exprimait dès 1867, dans l'âge d'or du parlementarisme, quand, après avoir décrit les quatre premières fonctions qu'il distingue dans le rôle de la chambre des Communes — fonctions élective, expressive, pédagogique, informative —, il conclut qu'« enfin il y a la fonction de législation, dont il serait absurde de contester la grande importance et dont je contesterai seulement qu'elle soit aussi importante que les précédentes »². On pourrait multiplier les citations qui montreraient que c'est au sein même du modèle anglais, devenu, sauf en France, l'*horizon indépassable* de l'Europe occidentale à la fin du XIX^e siècle, que s'est affirmée la prise de conscience des limites du Parlement. Si l'exécutif reste, parfois pour le pire, capable de légiférer seul, le Parlement, lui, ne saurait gouverner longtemps. « En fait de législation comme d'administration, écrit John Stuart Mill, dans le même temps que Bagehot, la seule chose dont une assemblée représentative soit capable n'est pas de faire la besogne elle-même mais de la faire faire, de décider à qui on la confiera, et, une fois qu'elle est faite, de lui accorder ou de lui refuser la sanction nationale. »³ Réduit à cette mission, toutefois, et parce qu'elle est fondamentale, le Parlement reste le centre de l'activité démocratique, même s'il n'en est plus le moteur. Mais un autre pas était franchi, comme on l'a dit, lorsqu'un chef de l'Etat lui-même démocratiquement élu s'est trouvé en

1. *Op. cit.*, p. 42.

2. *The English Constitution*, chap. V ; cf. l'analyse de Pierre Avril, in *Les Français et leur Parlement*, Castermann, 1972, p. 41 et s.

3. *Le gouvernement représentatif*, trad. fr., Paris, Guillaumin, 1865, p. 115.

mesure de rivaliser avec la légitimité du Parlement, voire de la contester. Sans doute, la leçon du régime de Weimar avait paru plus que justifier les appréhensions des parlementaristes et conforter leur doctrine. En conséquence, le mouvement constitutionnel qui suit la seconde guerre mondiale est d'inspiration strictement moniste et parlementariste. C'est ce que manifestent les constitutions nouvelles des trois plus grands Etats européens, France, Allemagne et Italie. On ne peut qu'être frappé, en particulier pour les deux premiers, par l'inspiration commune, qui sous-tend l'œuvre constituante, de volonté de rupture avec les institutions antérieures et de restauration du Parlement comme incarnation de la souveraineté, vecteur de la légitimité et centre de la vie politique. Mais tandis que la IV^e République retombe rapidement dans l'ornière du régime précédent, l'Allemagne fédérale voit la naissance de la *Kanzlerdemokratie*, formule qui fait du chancelier allemand un chef de l'exécutif aussi puissant que le Premier ministre anglais. Adaptation exemplaire de celles de la Grande-Bretagne, les institutions allemandes réussissent à conserver au Bundestag son rôle de légitimation et de contrôle sans différer le nécessaire transfert des pouvoirs d'orientation et de décision à un gouvernement personnalisé et bénéficiant d'un réel appui populaire.

Subversion présidentialiste

Telle ne sera pas l'orientation prise par le constituant français de 1958, une fois consommée dans sa figure d'impasse l'échec de la IV^e République. C'est à bien des égards le modèle weimarien qui, inconsciemment¹, revient en force dans la Constitution de la V^e République comme dans les constitutions de l'Europe de l'Est qui tendent aujourd'hui à s'en inspirer. Le vrai parlementarisme avait dit Hugo Preuss, père de la Constitution weimarienne, suppose « que le Parlement ne doit pas être tout-puissant mais qu'il se trouve *soumis à un contrôle* exercé par une instance démocratique, et cette instance est, chez nous, le Président du Reich ». La conception du général de Gaulle ne sera, au fond, pas très différente, qui consiste à confier au Président, qualité qu'on se garde au départ de confondre avec celle de chef de l'exécutif, une mission d'*arbitre* entre les autres pouvoirs qui impliquera bientôt un *contrôle* réel et effectif du Parlement comme du gouvernement. Ce renversement des rôles trouve-

1. C'est-à-dire en dépit des confusions primitives entretenues sur le parlementarisme orléaniste.

rait son origine dans la conception gaullienne qu'analyse Bernard Chantebout, conception qui aurait déterminé en particulier l'option de l'incompatibilité entre fonctions parlementaire et ministérielle : « Pour de Gaulle, l'univers politique se compose de deux mondes : il y a le peuple, et il y a l'État ; le Parlement est du domaine du peuple : c'est le lieu des partis et des discours, de la contestation et de l'irresponsabilité ; en face de lui, le Gouvernement, qui est le lieu de l'action, gère les affaires de l'État. »¹ Cette disqualification n'aurait pu survivre à l'idéologie originelle du gaullisme sans la révision constitutionnelle qui permettait au Président d'opposer son unique légitimité nationale aux parlementaires issus d'un certain nombre de « compétitions locales ». Mais dès avant qu'intervienne cette révolution copernicienne du concept politique de légitimité, la Constitution avait doté l'exécutif d'un arsenal de mesures, toutes en soi excellentes, à l'endroit du Parlement, dont l'ensemble aboutit cependant à vider de l'essentiel de sa substance la notion classique de contrôle parlementaire. Sans doute, encore une fois, chacun des moyens a-t-il été conçu pour enrayer efficacement des excès tangibles déplorés sous les régimes précédents. Mais il résulte de l'ensemble l'impression d'un Parlement domestiqué, laquelle a été durablement assurée, puis aggravée, par la confusion qui, dans la pratique, s'est faite rapidement entre les missions d'arbitre ou de « guide » du Président et celle du chef réel de l'exécutif. La déploration de ce nouvel avilissement parlementaire — dans lequel les assemblées ne peuvent même pas trouver, comme sous le Second Empire, les ressorts mêmes d'une résistance, dans la symbiose où elles se trouvent avec le système présidentieliste — n'a nullement empêché que se développe et se répande la réputation de ce nouveau modèle constitutionnel. L'Italie, en proie à ses propres dérives, y voit, non sans quelque optimisme, le remède à la partitocratie qui ronge l'État. Les pays de l'Est, durablement atteints par des décennies de système idéocratique, et qui répugnent à enserrer le pluralisme reconquis dans les rets de lois électorales trop restrictives, voient ainsi dans le modèle présidentieliste un point d'ancrage et un facteur de structuration de la vie politique et du système des partis dont le Parlement resterait, par ailleurs, le lieu privilégié d'expression et de foisonnement. Nul ne peut, en effet, contester les acquis de la V^e République dans l'établissement, à travers les reclassements opérés par l'élection présidentielle, d'un système poli-

1. *La Constitution française. Propos pour un débat*, Dalloz, 1992, p. 16.

tique stabilisé. Mais cette recette comporte son prix : « Le parti au pouvoir, constate Hugues Portelli (*et c'est aussi vrai des autres partis disposant d'une représentation importante au Parlement*), est totalement structuré en fonction du pouvoir et de l'élection présidentiels (...). Ce phénomène-là joue, non seulement au niveau du Président ou du Premier ministre, mais aussi au niveau des parlementaires, car l'un des problèmes du Parlement aujourd'hui (en tout cas de l'Assemblée nationale) est qu'une grande partie des parlementaires est constituée de personnes qui sont avant tout des fidèles du Président ou de tel ou tel présidentiable, dont la vraie vocation n'est pas d'être parlementaires mais d'être un jour dans l'entourage, sous une forme ministérielle ou quasi ministérielle, du Président le jour où celui-ci aura accédé à cette fonction. »¹

Constats comparatistes

Face à cette subversion présidentialiste sont classiquement proposés deux remèdes : le retour en arrière ou la fuite en avant. Les deux ne sont qu'en apparence contradictoires, car le but est indéniablement le même : éviter que le Parlement n'apparaisse bientôt comme une coquille vide, une branche morte d'un système normatif dominé par l'exécutif présidentiel, contrôlé par le juge constitutionnel, érodé par les avancées de l'intégration européenne et du régionalisme, et la prolifération des « conseils de sages ». La fuite en avant, c'est la revendication d'un « véritable » régime présidentiel, déjà réputé, à la fin de la IV^e République, pouvoir remédier aux maux déplorés alors. Elle part du constat que face à l'exécutif démocratique le plus fort du monde, le Congrès américain demeure le Parlement le plus puissant. Son pouvoir reste considérable, en particulier à travers le droit d'amendement, dans la détermination du contenu de la loi, ainsi qu'en matière budgétaire. Il s'agirait en somme de substituer au dualisme parlementaire (système de la double confiance), paradoxalement réalisé par le présidentialisme majoritaire, un système de dualisme institutionnel que traduit l'indépendance entre (suivant l'expression américaine) les deux « branches du Gouvernement ».

Deux types d'arguments sont présentés à l'encontre de cette révolution constitutionnelle. D'abord, les gardiens vigilants de la tradition gaullienne craignent qu'au-delà de l'objectif proclamé d'un

1. Réviser la Constitution ? (débat entre Pierre Avril et Hugues Portelli sous la présidence de Benoît Jeanneau), *France Forum*, avril-juin 1992, p. 10.

rééquilibrage au profit du Parlement ne soit en réalité poursuivi le rêve du régime *congressionnel*, lequel, sous couvert d'une prétendue modernisation institutionnelle, procéderait cette fois bel et bien d'un retour au parlementarisme des républiques antérieures. Un autre écueil tient à ce qu'aux Etats-Unis l'indépendance se traduit aujourd'hui par un désintérêt croissant à l'égard de l'intérêt général, incarné par la seule présidence, et corrélativement par une implication plus forte des parlementaires dans les intérêts locaux ou des *lobbies*. « On ne voit que trop, écrit Pierre Avril, ce que pourrait donner en France un tel système qui aboutirait à une assemblée-livrée à elle-même et soumise aux seules pressions des intérêts locaux ou corporatifs, respectables mais particuliers. Cette séparation consacrerait la rupture entre la fonction politique nationale monopolisée par le Président de la République et une représentation atomisée, déconnectée de la politique générale pour n'être plus que la caisse de résonance des intérêts et des passions. »¹ On observera que ces deux types d'inconvénients ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et peuvent très bien cumuler leurs effets.

Le passage du régime parlementaire au régime présidentiel est sans précédent dans les vieilles démocraties européennes. Au plus, pourrait-on mentionner le cas, précédemment invoqué, de la Suède qui, après avoir connu le parlementarisme au XVIII^e siècle, s'est dotée au début du siècle suivant d'une Constitution fondée sur l'indépendance des pouvoirs. Dans la Constitution de 1809, le Riksdag exerçait, à titre général, le pouvoir législatif ; au roi appartenait l'exécutif. Cependant, les ministres encouraient une responsabilité d'ordre pénal mais également une responsabilité d'ordre administratif (art. 107), qualifiée alors de politique, car elle revient en fait à un contrôle d'opportunité, mais qui tend à esquiver la responsabilité politique spécifiquement parlementaire.

C'est dans ce cadre constitutionnel que la Suède a intégré, un siècle plus tard, en conséquence de l'affaiblissement du pouvoir royal et du rôle accru du gouvernement, les principaux traits du modèle parlementaire britannique, cette fois. La nouvelle Constitution de 1974 a accordé cette pratique avec le droit mais fait retour, en même temps, au vieux principe du *redofordrante* issu du Frihetstiden. Si le fondement de la souveraineté est populaire (art. 1^{er}), c'est le Riksdag qui est détenteur de l'autorité de l'Etat et la hiérarchie des normes traduit cette situation (chap. VIII de la Consti-

1. *Art. cit.*, p. 7.

tution). A travers ces principes, cependant, sont aménagées les règles modernes du gouvernement de cabinet, en vertu desquelles le gouvernement dispose d'une réelle autonomie à l'égard du Parlement. Cet aboutissement se présente ainsi comme le résultat d'un paradoxe : à la suite de l'impasse du parlementarisme absolu, c'est par l'instrument du régime « présidentiel » que la Suède a accédé au régime parlementaire moderne tout en réinvestissant symboliquement le Parlement de l'autorité unique de l'Etat.

Le retour en arrière ne procède pas d'une nostalgie du parlementarisme absolu mais d'une volonté de reparablementarisation qui part du constat que les Parlements des grands pays voisins réputés politiquement stables, Grande-Bretagne, Allemagne et Espagne, ont conservé face à la montée en puissance de l'exécutif un rôle important, qui tient à leur pouvoir de contrôle effectif sur celui-ci. En Grande-Bretagne notamment la capacité de contrôle sur l'action gouvernementale s'est notablement accrue par rapport à la période 1945-1970. L'influence politique du Parlement s'est ainsi développée en une période, celle en particulier du gouvernement de Mme Thatcher, qui est pourtant d'évidence dominée par un exécutif stable et fort. La majorité à la chambre des Communes exerce plus qu'auparavant une pression sur le cabinet par la « politique des réactions anticipées », c'est-à-dire l'anticipation par le gouvernement des réactions de la majorité afin de prévenir son hostilité, politique qui l'a conduit à diverses reprises à retirer certains projets de loi¹. Mais c'est aussi, et peut-être surtout, la mise en œuvre de la responsabilité du Premier ministre par sa propre majorité, sanctionnée par la démission de Mme Thatcher en 1990, subie ensuite à diverses reprises par son successeur, qui manifeste avec le plus d'éclat ce retour des parlementaires à l'avant-scène du système politique.

1. Voir F. N. Forman, *Mastering British Politics*, Londres, Macmillan, 1985. La revalorisation contemporaine du rôle du Parlement, y compris de la chambre des Lords, est mise en exergue dans plusieurs ouvrages de Philip Norton (*Conservative Dissidents*, Temple Smith, 1978 ; *Dissension in the House of Commons 1974-1979*, Oxford University Press, 1980 ; *The British Policy*, Longman, 1984 ; *Parliament in the 1980's* (ouvrage collectif), Basil Blackwell, 1985). Cette revalorisation suscite le scepticisme de Jacques Leruez quant au caractère effectif du rééquilibrage entre Parlement et gouvernement. Norton sous-estimerait aussi les facteurs liés à l'intégration européenne (*Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Presses de la FNSP, 1989, p. 91). Mais, ainsi que le remarquait Jean-Michel Belorgey, le Parlement britannique, contrairement au Parlement français, s'est réservé depuis 1980 le droit d'examiner en commission, puis de débattre s'il y a lieu, les projets soumis au conseil des ministres européens avant que le ministre britannique compétent puisse donner son accord à Bruxelles.

La reparablementarisation a en France la faveur de tous ceux qui restent attachés au principe du parlementarisme et réclament la correction des abus liés à la dérive présidentiale. Elle tend parfois à se focaliser sur une remise en cause des procédures du parlementarisme rationalisé. Celles-ci, historiquement, sont essentiellement une tentative de traduction, en forme constitutionnelle, des usages qui déterminent l'efficacité du fonctionnement du Parlement anglais depuis le XVIII^e siècle. Mais certaines techniques gouvernant les débats à la chambre des Communes n'ont été inventées qu'à la fin du siècle passé pour pallier l'obstructionnisme des députés autonomistes irlandais (procédure dite de la guillotine, du kangourou, etc.). Elles ont survécu aux circonstances qui les avaient fait naître et continuent de manifester leur utilité. Dans le même ordre d'idées, il serait hasardeux, voire imprudent, de renoncer aux procédures rationalisées qui répondent pour chacune d'entre elles à des excès parlementaires dénoncés sous la IV^e République. Mais il doit être possible d'empêcher qu'un gouvernement qui, contrairement à ceux du régime précédent bénéficie normalement déjà d'un soutien majoritaire, utilise cumulativement ces procédures face à un Parlement amoindri. Il s'agirait de tenter, selon l'heureuse expression de Jean-Michel Belorgey, de « *civiliser* les mécanismes du gouvernement de majorité »¹. Aussi, dans cette perspective, une réforme manquerait son objectif si elle se polarisait sur l'article 49.3 de la Constitution, si souvent mis en cause. Or, il est aisé de montrer que cette disposition n'a rien d'incompatible avec un parlementarisme cohérent et même, en réalité, qu'elle en est la traduction². Ce qu'il faudrait prévenir, c'est un usage destiné principalement à bloquer le débat parlementaire, voire à l'éviter complètement, à seule fin d'accélérer la procédure législative³. Un rééquilibrage passe également par la revalorisation du rôle des commissions et par la possibilité, qui serait offerte à l'opposition, de réclamer des commissions d'enquête dotées de pouvoirs réels. Une autre solution consisterait à se rapporter aussi, en ce domaine, à l'exemple suédois. Les dispositions ci-dessus évoquées de la Constitution de 1809 relatives à la

1. *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991.

2. Voir à cet égard P. Birnbaum, F. Hamon et M. Troper, *Réinventer le Parlement*, Flammarion, 1977, p. 131-133.

3. Ainsi, si l'on prévoyait une incompatibilité entre l'usage de l'article 49.3 et la procédure de déclaration d'urgence, de telle sorte que le gouvernement n'y puisse recourir qu'au terme normal des débats qu'impose la navette parlementaire.

responsabilité administrative ont été substantiellement reprises dans la Constitution de 1974 (chap. XII, art. 3), qui organise par ailleurs des procédures rationalisées de responsabilité politique. Deux types de responsabilité ministérielle devant le Parlement coexistent ainsi, dont la première peut être mise en œuvre par la commission de la Constitution du Riksdag. En juin 1988, le ministre de la justice, Mme Leijon, qui avait couvert une enquête parallèle dans l'affaire du meurtre d'Olof Palme, a démissionné devant la menace d'une motion de censure individuelle. Cette sanction de la responsabilité politique n'a pas empêché la commission de la Constitution de se réunir ensuite pour enquêter, et de remettre au Riksdag un rapport concluant à la responsabilité administrative du ministre démissionnaire. L'adaptation de cette procédure permettrait, en particulier dans la situation de paralysie de la responsabilité politique qui prévaut aujourd'hui en France, de poursuivre la responsabilité ministérielle dans des formes adéquates sans qu'il soit besoin de la faire refluer vers son origine historique la plus ancienne : la responsabilité pénale.

Du point de vue de la théorie juridique comme du symbole politique, le Parlement continue d'être identifié à la démocratie. L'écroulement du communisme qui a fait découvrir à plus d'un l'évidence qu'il n'existe d'autre démocratie que pluraliste manifeste bien cette continuité. Chaque pays libéré commence par se doter d'un Parlement issu d'élections *contestées* (au sens de Raymond Aron). Dans les vieilles démocraties, la théorie et la tradition constitutionnelles témoignent encore que, face au prestige des exécutifs directement élus au suffrage universel, les Parlements n'ont cessé de se confondre avec la nation dans ses diversités. Le plus célèbre arrêt de la Cour suprême de la décennie 70, rendu dans le conflit opposant le Congrès au Président, s'énonce : *United States vs Nixon* (1974). « Le peuple, écrit Michel Troper à propos de la V^e République, ne confère pas au Président la souveraineté ni même une partie de la puissance d'Etat mais il le désigne pour exercer les pouvoirs attachés par la Constitution à l'emploi du Président de la République. Le Président n'est donc pas représentant, car il n'exerce pas la souveraineté nationale : n'étant pas, selon la Constitution, le pouvoir législatif, ni même une partie du pouvoir législatif, il n'exprime pas la volonté générale. (...) *Le Parlement est bien le seul véritable représentant.* »¹ Cela étant dûment rap-

1. *Réinventer le Parlement*, cit., p. 28-29 (souligné dans le texte).

pelé, aussi longtemps que les déterminations lourdes du présidentia-
lisme majoritaire trouveront à s'imposer, les projets de réforme du
Parlement risquent de demeurer des écrans de papier. Certes, on l'a
compris, il ne s'agit pas de prétendre que cette réforme serait pure-
ment illusoire, mais de la situer dans les limites d'un contexte inexo-
rable. Ce serait une singulière illusion — peut-être illusion néces-
saire — de croire que pourra être un jour restauré le gouvernement
délibératif. Aussi, cette considération trempée d'amertume fait-elle
oublier un fait apparemment plus essentiel, que révèle en contrepoint
l'histoire de l'institution parlementaire : c'est que le pouvoir délibé-
rant lui-même a cessé d'exister.

RÉSUMÉ. — *La question des origines de l'institution parlementaire est presque toujours reliée à l'histoire du Parlement anglais, présenté comme un modèle universel. Or, il s'agit d'un point de vue réducteur qui fait abstraction des archétypes continentaux. A travers l'étude d'un exemple souvent ignoré, celui de la Suède du Frihetstiden, se révèle précocement le déterminisme de l'échec du parlementarisme absolu. Les phénomènes modernes de remise en question sont ensuite évoqués. Si le Parlement n'apparaît plus clairement comme le « destin de la démocratie », l'amoindrissement de son statut et de son rôle se présente de manière très différente suivant les Etats, pour culminer en France sous la forme d'une « subversion présidentialisante ».*