Dictionnaire encyclopédique du Parlement (dir. D. Connil et alii)

Gouvernement

Étudier les assemblées parlementaires implique nécessairement d'inclure le gouvernement à l'analyse. Dans tous les régimes constitutionnels libéraux, par-delà leurs différences (et à l'exception du régime américain et de la plupart de ses quelques épigones), le gouvernement en tant qu'organe étatique joue un rôle majeur au sein du Parlement. Tant l'histoire des institutions que la théorie constitutionnelle et enfin que les principes et règles du droit positif convergent, malgré quelques soubresauts et frottements, pour faire apparaître que le gouvernement est un élément central de toute analyse des parlements. « Les premiers agents du pouvoir exécutif sont nécessaires dans toute assemblée législative (...) car ils composent une partie des organes de son intelligence » (Mirabeau). Encore faut-il relever que les fondements institutionnels de cette idée sont différenciés et que les formes de sa réalisation sont d'intensité variable.

I. Contre-modèle américain

Il faut commencer par lever une hypothèque : bien qu'il soit apparu dans un deuxième temps de l'histoire du constitutionnalisme libéral, le modèle américain d'agencement des pouvoirs récuse de façon radicale la présence des agents de l'exécutif au sein des assemblées délibérantes, que ce soit au niveau fédéral (le Congrès des Etats-Unis) ou bien des législatures des Etats fédérés. Le fait est bien connu : quoique transposant le schéma organique fondamental de la Constitution anglaise définitivement assis par la Glorieuse Révolution de 1688, à savoir la balance des pouvoirs entre Exécutif et pouvoir délibérant, il s'est démarqué précisément d'Albion sur cette question en instaurant une séparation (au sens véritable du terme) entre les fonctions de congressman et d'agent de l'exécutif, à la fois par la règle expresse de l'incompatibilité et par la prohibition, par voie de règle conventionnelle, du droit d'entrée et de parole de ces derniers dans les assemblées. Tous les épigones du modèle américain, n'ont pas suivi radicalement cette exclusion : dans certains d'entre eux (Chili, Argentine, Chypre), les secrétaires/ministres peuvent accéder et s'exprimer devant les chambres, sans que le principe du gouvernement présidentiel en soit complètement remis en cause.

Mais les Etats-Unis font sur ce point office de contre-modèle en ce qu'ils confirment a contrario que le principe inverse, c'est-à-dire la présence des membres du gouvernement au sein des parlements, a prédominé et prédomine dans la grande majorité des systèmes constitutionnels libéraux. La pluralité des pouvoirs n'y est pas organisée selon un principe de séparation mais, objectivement, comme un entrelacement ou une « fusion » (Guizot, Bagehot) organique entre les assemblées et le cabinet. Ce qui conduit certains politistes anglo-saxons à proposer une distinction entre « législatures » et « parlements » : les agents du gouvernement sont exclus des premières, tandis qu'ils sont (au moins fonctionnellement) une partie des seconds.

II. Modèle de Westminster et modèle continental : le gouvernement, intrus ou instance de direction au Parlement ?

La présence des membres du gouvernement au Parlement, qui manifeste la subtile logique de solidarité organique et fonctionnelle (la « fusion », qui n'est pas confusion) entre les deux

institutions en système de type parlementaire, peut reposer sur des principes et règles de droit positif différents. En quelque sorte inhérente au modèle britannique de Westminster, qui l'impose, elle est rendue possible ailleurs en manière de dérogation au principe d'indépendance de l'organe parlement, soit par le jeu de la compatibilité des mandats et fonctions, soit par une prérogative expresse.

1) Les membres du gouvernement peuvent d'abord siéger au sein du Parlement en tant qu'ils détiennent un mandat parlementaire : telle est la règle de la compatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire. Non sans quelques vicissitudes historiques, elle s'est imposée presque irrésistiblement dans l'histoire anglaise, comme une nécessité fonctionnelle concrétisant la logique du *King in Parliament*, tout en étant paradoxale en apparence : étant donné qu'aucun étranger n'est admis dans l'enceinte de la chambre (principe d'intégrité organique), il fallait que les agents de la Couronne détiennent un mandat de député aux Communes (ou la qualité de Lord à la chambre des Pairs) afin de s'y exprimer pour défendre les positions de la Couronne. C'est sous la forme d'une convention de la constitution que s'est finalement établie l'obligation pour les ministres de la Couronne de détenir un mandat parlementaire. De même au Canada. En revanche, il est significatif que cette obligation ait été codifiée par une règle constitutionnelle expresse dans tous les autres épigones de Westminster : en Nouvelle-Zélande, en Australie (Etats fédérés compris), en Irlande, en Inde (provinces comprises), en Afrique du Sud, à Malte et même au Japon (depuis 1946)[1].
Dans les Etats du continent européen, peu ou prou influencés par la France de 1789 et sa compréhension séparatiste de l'agencement des pouvoirs, la règle de compatibilité ne s'est pas imposée partout et en tout temps. Courante (avec de notables exceptions, notamment dans les pays germaniques) dans les premières constitutions libérales du XIX^{e} siècle lorsqu'elles s'inspiraient du modèle anglais (à commencer par la Charte française de 1814, qui rompit avec le refus de 1789), elle est admise aujourd'hui dans petite majorité de pays tous acquis au système parlementaire de gouvernement, mais, au rebours du modèle de Westminster, sous une forme facultative, parfois expresse (ainsi en Grèce), parfois tacite (ainsi sous les III^{e} et IV^{e} Républiques françaises, en Italie et en Allemagne).
De tels ministres-députés sont donc membres à part entière du Parlement[2].

2) Dans les pays qui n'imposent pas aux ministres la détention d'un mandat parlementaire ou bien qui l'interdisent (soit définitivement, sauf réélection comme de 1958 à 2009 en France, soit temporairement), les membres du gouvernement jouissent d'un droit d'entrée et de parole au Parlement (par ex. art. 43, al. 2 LF d'Allemagne, art. 31, al. 1er Const. française). Dans ce cas, les ministres sont formellement des invités au Parlement et extérieurs à lui, même si, élus, ils ont dû abandonner leur mandat pour incompatibilité. Sur le fond, néanmoins, la véritable différence pratique passe entre les ministres dotés d'une expérience parlementaire et ceux qui, « techniciens » ou issus de la « société civile », n'en ont pas. Les premiers sont généralement plus appréciés et maîtrisent la tactique parlementaire, là où les seconds demeurent culturellement étrangers au Parlement. Ce droit d'entrée et de parole est essentiel pour une bonne coopération entre gouvernement et parlement et une note essentielle du système de gouvernement responsable.

[1] Certaines constitutions précisant qu'à défaut de détenir un siège au Parlement, le ministre doit en acquérir un dans un délai de quelques mois. En Allemagne, les Secrétaire d'Etat parlementaires doivent également être députés au Bundestag.
[2] Mais soit les textes, soit les conventions leur interdisent généralement d'être membre d'une commission permanente ou d'enquête.

3) Qu'ils soient membres à part entière de la chambre (comme dans les système westminstériens ou dans ceux qui acceptent la compatibilité) ou bien que, quoique non parlementaires, ils bénéficient d'un droit d'entrée en son sein, les membres du gouvernement occupent des sièges spéciaux dans l'enceinte de la chambre. Dans les parlements de tradition britannique, par usage constant ou par règle fixée dans un *Standing Order* (Australie par exemple), la première rangée (*Frontbench*) de bancs à droite du Speaker est réservée au Premier ministre et aux principaux orateurs du cabinet (*Treasury bench* ou *privy councillor's bench*). Dans les parlements continentaux, les solutions varient en fonction de l'histoire et des traditions nationales (bancs placés face aux parlementaires ou non) mais les ministres ont toujours des places spécifiques dans la salle des séances.

4) La présence du gouvernement au sein du Parlement peut poser une série de questions que le droit n'a qu'imparfaitement résolues, celles touchant à la discipline en général. L'organisation rationnelle des travaux requiert des limitations du temps de parole ; or, celui du gouvernement est presque partout prioritaire et illimité. Le chancelier prussien Bismarck contesta jadis les limitations auxquelles voulait le contraindre le président de la chambre. Aujourd'hui, des accommodements sont généralement trouvés. De même pour les rappels à l'ordre (mais il arrive qu'un ministre soit repris par le président de séance).
Enfin, il est rare qu'une constitution reconnaisse le droit de citation, permettant aux parlementaires d'exiger la présence d'un membre du gouvernement (comme le fait l'art. 43, al. 1er de la LF allemande, rarement utilisé). Sur ces points, le bon fonctionnement du système pluraliste requiert à l'évidence le bon vouloir des deux partenaires.

III. Rôle institutionnel et politique

Même si l'importance du rôle joué par les membres du gouvernement au sein des assemblées varie considérablement selon le type de parlementarisme pratiqué dans chaque pays, une double constante demeure : le gouvernement doit non seulement se soumettre en permanence au contrôle (dans toutes ses dimensions) des assemblées et le principe de responsabilité politique exige de ce fait le contact journalier entre ministres et parlementaires ; mais en outre le gouvernement est en outre toujours appelé à initier certaines opérations relevant du travail des assemblées (par ex. la préparation du budget annuel), et a même vocation à exercer un rôle dirigeant dans la plus grande partie des opérations du Parlement, en particulier, en cas de bicamérisme, dans la chambre élue au suffrage universel dont, généralement, il est issu. Qu'il y parvienne effectivement dépend de multiples conditions institutionnelles et surtout politiques, mais, même faible, ce rôle d'animation et d'initiative existe toujours dans les systèmes de type parlementaire et assimilés.
Les Britanniques ont toujours considéré comme essentiel et naturel que le cabinet exerce le *Leading* de la Chambre (terme repris par Léon Blum en 1918). « Rien ne doit être laissé à la volonté et au caprice d'une majorité incertaine dans la législature ; au contraire, les efforts des ministres doivent être continuellement dirigés vers la direction des affaires, de manière à satisfaire les intérêts publics. Les ministres sont en effet les guides naturels des deux chambres » (Alpheus Todd). Et leur première tâche est de s'assurer du soutien d'une majorité à travers le *management* de celle-ci, par la corruption jadis, par la persuasion et les liens partisans depuis le XIX^{e} siècle (députés chargés de la discipline, les *Whips* du gouvernement sont d'ailleurs formellement rattachés à un office exécutif). Cet acte de foi s'est traduit notamment par l'apparition conventionnelle du *Leader of the House*, ministre chargé de conduire les principales opérations au sein de la chambre. Plus de deux siècles durant, cette position fut celle du Premier ministre ou de son second (choisis précisément parce qu'ils étaient capables de diriger une majorité aux Communes). Elle est depuis 1942 confiée à un

simple ministre, et existe dans tous les épigones de Westminster, parfois même reconnue par les textes (ainsi en Afrique du Sud). Le véritable Leader reste cependant le Premier ministre. Pour de multiples raisons, essentiellement culturelles, l'équivalent n'existe pas à proprement parler dans les systèmes continentaux, si ce n'est, chez certains, sous la forme, plus modeste et plus fonctionnelle d'un ministre chargé des relations avec le parlement (ainsi en France), généralement un fidèle du Premier ministre. Mais il n'en demeure pas moins que le chef du ministère, porté au pouvoir en tant que chef de parti et/ou de la majorité parlementaire, a en principe vocation, par la logique même du système parlementaire, à être institutionnellement le guide sinon le leader du Parlement. « Les ministres doivent être maîtres des Chambres par le fond, et leurs serviteurs par la forme », a joliment résumé Chateaubriand, approuvé plus tard par Bagehot et Dicey ou encore l'Autrichien Wittmayer.

IV. Prérogatives procédurales du gouvernement au sein du Parlement

La coopération entre l'organe gouvernemental et le Parlement s'effectue formellement de manière externe, par les compétences constitutionnellement reconnues à chaque organe vis-à-vis de l'autre, mais également de manière interne, par des opérations institutionnelles au sein même du Parlement. Si le rôle structurellement (quoique, en la forme, non totalement reconnu de manière officielle) dirigeant du gouvernement au Parlement repose concrètement surtout sur l'autorité politique qu'il exerce sur sa majorité, il peut également être officialisé et facilité par diverses prérogatives qui lui sont reconnues, soit par des règles formelles, soit par des conventions, dans de nombreuses opérations parlementaires. Celles-ci varient d'un pays à l'autre. On rappellera les principales :

- Le gouvernement détient le droit d'initiative et d'amendement (à Westminster, dès lors que les ministres sont membres de l'une ou l'autre chambre, ailleurs en vertu d'une règle constitutionnelle expresse) en matière législative (art. 39 et 44 C en France) ou non législative (motions diverses, par ex. pour les traités ou l'envoi des forces armées).
- En matière budgétaire, sa primauté est souvent garantie par les textes (dès 1713, la Chambre des communes reconnut dans un *Order,* confirmé depuis, le monopole du cabinet pour les augmentations de dépenses budgétaires ; en France, l'art. 40 C a consacré l'irrecevabilité financière).
- En vertu de son droit de parole, le gouvernement peut intervenir en principe à tout moment en séance ou en commission.
- La fixation de l'ordre du jour de la séance publique est déterminée de manière très dominatrice par le gouvernement, la méthode pouvant varier selon les pays (les *Government days* reconnus formellement par les Standing Orders des pays westminstériens, ainsi que les *usual channels* ; la présence d'un ministre en Conférence des présidents en France ou au Conseil des Anciens au Bundestag,..).

La V^{e} République française représente un cas particulier en ce sens que, par crainte d'assemblées sans majorités disciplinées, le constituant a multiplié les prérogatives du gouvernement au sein du Parlement pour pallier le risque d'un défaut de soutien politique : c'est ainsi que les textes (Constitution formelle, lois organiques, règlements des assemblées) ont largement rationalisé ce que les gouvernements obtiennent généralement en pratique : suspension de séance, réserve de vote, deuxième délibération, vote bloqué, question de confiance sur un texte, etc. Aucune démocratie parlementaire ne va aussi loin dans les facilités accordées au cabinet et l'expérience montre que celui de Paris en use et abuse alors même que, politiquement rarement menacé au Parlement, il se met moins au service d'une majorité parlementaire qu'à celui du président de la République. Juridiquement parlementaire, le gouvernement français correspond pratiquement fort peu à l'esprit institutionnel qui anime ce type de système de gouvernement.

Mots-clés :
Bancs et sièges, Chef de l'Etat et Parlement, Conférence des présidents, Confiance, Contrôle parlementaire, Crise, état d'exception et Parlement, Culture parlementaire, Déclaration du Gouvernement, Incompatibilités, Mandat, Ministre chargé des relations avec le Parlement, Modèle de Westminster, Ordre du jour, Parlementarisme rationalisé, Secrétaires d'Etat parlementaires, Secrétariat général du Gouvernement, Séparation et équilibre des pouvoirs, Whips.

Références :

- W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, trad. fr. M. Gaulhiac, Giard & Brière, 1869.
- G. Bergougnous, « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions,* 2011, p. 309.
- L. Blum, *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Grasset, 1918.
- D. Connil, « A propos de l'article 23 de la Constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle », *R.F.D.C.,* 2012, n°92, p. 733-756.
- L. R. Durand, *Le droit d'entrée et de parole du gouvernement aux assemblées constituantes et législatives en France, depuis 1789,* Paris, Chevalier & Marescq, 1903.
- A. Le Divellec, « Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum*, n°1, 2009, p. 185-225.
- M. Mopin, « La présence du gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la V^{e} République », *R.D.P.,* 1986, p. 1355-1394.
- M. Mopin, « Diriger le Parlement », *Pouvoirs,* n°83, 1997, p. 41-58.
- C. Schönberger, *Auf der Bank. Die Inszenierung der Regierung im Staatstheater des Parlaments,* Munich, C.H., Beck, 2022.
- N. Thiébaut, « La séparation "physique" des pouvoirs sous les régimes préparlementaires », *Jus Politicum,* n°25, 2021.
- C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, 2011.