

CHAPITRE I

Régime parlementaire

DENIS BARANGER
ET ARMEL LE DIVELLEC

« Régime parlementaire » est le nom habituellement donné à une forme particulière de gouvernement. Il s'agit d'une forme suffisamment enracinée dans l'espace et dans le temps pour qu'il ne soit pas arbitraire de la distinguer d'autres formes qui obéissent à des logiques institutionnelles différentes. Dans le temps, on peut la déceler au moins depuis le xviii^e siècle et jusqu'à nos jours. Dans l'espace, on s'accorde à dire que le régime parlementaire est aujourd'hui le plus répandu des modes de gouvernement dans les pays ayant adopté les principes et les formes du constitutionnalisme moderne. Cette popularité a pour corollaire le fait que la définition d'un gouvernement en tant que « régime parlementaire » est assez peu instructive. La plupart des définitions qui ont été proposées à travers le temps ayant été jugées insatisfaisantes, on en est venu à deux positions possibles. L'une d'elles (M. Troper²) consiste à révoquer l'usage même de la catégorie « régime parlementaire » comme d'ailleurs des autres catégories habituelles en matière de régimes politiques. L'autre consiste à s'en tenir, non pas à une définition, mais à un critère : on serait fondé à parler de régime parlementaire lorsque serait présente dans le système constitutionnel une règle de « responsabilité gouvernementale devant une assemblée élue » (Lauvaux, 2004, n° 54).

Mais pour qu'on puisse même parler de critère, il faut que cette donnée institutionnelle soit le signe distinctif, la marque de quelque chose. Autrement, la présence de la responsabilité gouvernementale ne serait qu'un élément non caractéristique, qui ne permet pas de dessiner les limites d'un ensemble dont tous les éléments seraient des « régimes parlementaires ». De ce point de vue, on constatera que le critère choisi n'est pas arbitraire, en ce sens qu'il renvoie à une forme politique – des institutions dont les rapports sont organisés de manière stable autour de pratiques, de mécanismes et de règles qui reposent sur une conception particulière de la légitimité politique. Le problème, en ce qui concerne tout effort de définition dans cette matière, réside dans la difficulté qu'il y a à distinguer d'une part des données structurelles qui sont le contexte, le milieu qui accueille le régime parlementaire, et d'autre part les éléments caractéristiques de celui-ci. Le régime parlementaire n'est possible que dans une certaine structure institutionnelle, mais celle-ci opère également comme arrière-plan de régimes dans lesquels on ne retrouve pas la logique de légitimation qui lui est propre, et les implications institutionnelles stables qui l'accompagnent. Au sein de cette structure, « régime parlementaire » désigne non pas les composantes (qui se retrouvent ailleurs) mais la manière dont ces composantes sont mises en ordre sous l'effet d'une conception particulière de la légitimation politique. Cette mise en ordre ne se fait pas

1. On parle également de « parlementarisme », « gouvernement de cabinet », « système parlementaire » ou, plus justement de « gouvernement parlementaire ». Ces termes seront ici employés comme étant synonymes. La première occurrence du mot (accouplé à une juste perception de la chose elle-même, en l'occurrence du régime de l'Angleterre) pourrait bien être l'œuvre de Saint-Simon en 1814 dans son essai *De la réorganisation de la société européenne*, Paris, 1814, II, 1.

2. M. Troper, « Les classifications en droit constitutionnel », in *id.*, *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 251-262.

a priori², mais plutôt au moyen d'une action coordonnée, dans le contexte d'une certaine manière de gouverner. C'est la raison pour laquelle il a souvent été jugé préférable (par exemple par A. Esmein) de parler de « gouvernement parlementaire » plutôt que de régime, un terme probablement trop statique, invitant à penser qu'on peut figer dans des règles ou des institutions immuables ce qui est avant tout un processus fluide de décision et d'action politique.

SECTION I

LA SIGNIFICATION DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

§ 1 Le contexte de développement du régime parlementaire

Pour comprendre le régime parlementaire, il convient au préalable de dessiner les traits de cette structure institutionnelle dont la responsabilité politique de l'exécutif est le ciment.

A. La représentation politique

« Le gouvernement parlementaire, écrit à juste titre Esmein, suppose tout d'abord le gouvernement représentatif, dont il est une variété » (*Éléments de droit constitutionnel*, Larose, 1896, p. 96). On pourrait même aller au-delà et dire du régime parlementaire qu'il est une continuation, une effectuation à un degré plus avancé, des idées et des exigences impliquées par le régime représentatif. De l'idée de représentation politique on attend la mise en ordre de deux exigences tirant dans des directions différentes : la diversité de la collectivité politique – diversité fondamentale tenant au fait qu'elle est pensée dans le monde moderne comme pluralité irréductible des individus – et l'unité de cette collectivité, qui la conduit à prendre des dénominations telles que république, nation, ou État. Il se trouve que, dans les États modernes, existent des formes stables d'agencement des comportements humains – des institutions – qui n'ont de sens qu'en vue de prendre en compte la diversité primordiale de la communauté politique, le fait que l'on part d'une pluralité d'individus ou de groupes et que l'on entend

3. La constitution écrite peut créer les conditions du gouvernement parlementaire, notamment en posant le principe de la responsabilité ministérielle. Elle peut encadrer son fonctionnement de manière étroite (c'est le processus dit de « parlementarisme rationalisé »). Mais le gouvernement parlementaire suppose toujours une vie politique et des comportements qui ne se réduisent pas à l'obéissance à une disposition de droit écrit. Plus encore, on pourrait montrer que la responsabilité ministérielle elle-même se plie extrêmement mal aux prévisions d'une règle préexistante.

les associer de manière durable. Des grandes « fonctions » juridiques attribuées à l'État moderne, on ne dit rien de significatif si on ne les met pas en rapport avec cet arrière-plan dans lequel s'opère la liaison de la diversité sociale dans une unité politique et juridique. Il est loin d'être indifférent, de ce point de vue, que des assemblées, c'est-à-dire des instances collectives de représentation, aient très tôt été associées à la fonction de dire le droit à travers des lois. Il n'est pas plus l'effet du hasard que ce soient ces instances qui aient monopolisé la fonction de contrôle et de censure des organes exécutifs. On aurait parfaitement pu imaginer qu'une institution spéciale ait en charge la mise à l'épreuve de la responsabilité politique des gouvernants, mais il n'en a pas été ainsi, sauf de manière marginale et peu opératoire (comme dans le « conseil des censeurs » de la Constitution de Pennsylvanie de 1776, ou même dans le cas où les chambres du Parlement anglais ou du Congrès américain, revêtues d'une capacité « juridictionnelle » particulière, diligentent la procédure d'*impeachment*). On peut même aller plus loin et dire qu'autant cette mise à l'épreuve est devenue un aspect central du droit constitutionnel, autant elle n'a pas été érigée comme une fonction séparée, assignable *a priori* à un organe spécial. Ce point est encore plus marqué s'agissant du régime parlementaire, où l'engagement de la responsabilité politique a longtemps été dépourvu de forme spécifique, se coulant plutôt dans chacune des anfractuosités de la procédure législative.

B. Une logique de liberté politique

Or, légitimité politique et rationalité législative sont également au cœur des raisons qui expliquent que les assemblées aient acquis le pouvoir de contrôler l'exécutif. La première exigence suppose aussi que ce système représentatif soit mû par une idée censée gouverner lesdits rapports entre gouvernés et gouvernants. Au moment où le régime parlementaire s'est développé, cette idée était que la légitimité vient des gouvernés, tandis que le pouvoir est en principe assigné aux gouvernants, du moment que ces derniers n'en abusent pas. Le meilleur moyen de parler de cette idée régulatrice n'est pas celui de démocratie, mais de « liberté politique ». Cet ensemble institutionnel n'avait de sens que si, ultimement, le peuple était associé de manière satisfaisante au pouvoir politique. Là encore, l'idée clé n'était pas celle de démocratie – à savoir d'exercice direct du pouvoir par le peuple – mais de représentation politique en vue de la liberté. Dès lors, la légitimation par le peuple devait passer par des voies indirectes : il fallait trouver une ou différentes formes d'approbation de l'action des gouvernants par le peuple.

C'est dans ce contexte que l'on doit placer l'émergence du « régime parlementaire ». Le propre du régime parlementaire est de mettre directement en rapport la légitimité du gouvernant et la légitimité de la loi. Le gouvernant « exécutif » est principalement celui en qui naît l'idée intellectuelle et la volonté politique initiale de la loi. Il trouve dans l'approbation de l'assemblée à cette proposition de législation le fondement même de son pouvoir. En tant que mécanisme opératoire, la

Régime parlementaire

responsabilité politique n'est pas née du contrôle des actions exécutives, mais plus précisément du contrôle de la loi.

Comprendre la signification du régime parlementaire supposerait même, dans l'idéal, de refaire dans la longue durée l'histoire de l'institution parlementaire pour y chercher à la fois les raisons de sa force en tant qu'organe de représentation de la société⁴, et une sorte de faiblesse constitutive s'agissant de parvenir à détenir l'autorité politique sur ce fondement. Les chambres élues, représentant les citoyens avec un minimum de différenciation quant à leur place dans la société, n'ont jamais été remplacées dans leur fonction de représentation, du moins par d'autres organes constitutionnels comparables. Mais, en même temps, quelque chose dans l'histoire des institutions délibérantes fait qu'il semble toujours leur avoir manqué la capacité à être des organes de décision politique, à détenir une part de pouvoir politique correspondant à la légitimité sociale dont elles sont investies par le système représentatif. À bien des égards, les assemblées occidentales sont demeurées bien plus des organes « d'avis et de consentement » que des institutions de gouvernement autosuffisantes⁵. Pour autant, le régime parlementaire n'a heureusement pas besoin pour exister qu'on en revienne à un « âge d'or » (à l'existence historique douteuse) dans lequel l'assemblée faisait et défaisait les gouvernements. Il semble plutôt dépendant du partage des tâches entre une institution exécutive chargée de « déterminer et conduire la politique de la nation » et une assemblée, certes incapable d'une réelle autonomie du point de vue de la décision politique, mais légitimée par la société et apte à louer ou à blâmer les gouvernants.

Il était courant au XIX^e siècle de confondre régime parlementaire et régime représentatif. Cette assimilation avait un sens historique : le régime parlementaire traduit en effet un moment de développement de l'autorité politique des chambres du Parlement, lesquelles insistaient sur leur rôle représentatif de la nation politique. Pour les libéraux français ou allemands de la première moitié du XIX^e siècle, combattre pour le contrôle de la nomination des ministres par les chambres, c'était combattre pour la reconnaissance de l'autorité politique effective de ces dernières. Que cette prétention soit apparue dans un *combat*, une lutte concrète avec un pouvoir monarchique peu disposé à y faire droit, n'est pas indifférent. C'était la confiance qui était revendiquée plutôt que la capacité de nommer directement les ministres. S'il s'était agi de donner une constitution dans un contexte de table rase, ou du moins à l'occasion du dénouement d'arrangements constitutionnels préexistants, ce n'est probablement pas cela qui aurait été

4. Et ce, avant même l'édification de l'État moderne : les sociétés féodales européennes, à la structure complexe, connaissaient leurs instances représentatives, les assemblées d'états (Lauvaux, 2004, n° 30).

5. En ce sens, John Stuart Mill pouvait souligner que « le véritable office d'une assemblée représentative n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre : mais bien de surveiller et de contrôler le gouvernement (...), de chasser de leur emploi les hommes qui composent le gouvernement s'ils abusent de leur charge ou s'il la remplissent d'une façon contraire à la volonté expresse de la nation, et de nommer leurs successeurs, soit expressément, soit virtuellement » (J.S. Mill, *Considérations on Representative Government*, 1861, trad. fr. *Le gouvernement représentatif*, Guillaumin, 1877, p. 135).

réclamé par les libéraux européens. Cela est évidemment encore plus vrai dans le cas où la responsabilité ministérielle a été revendiquée par les *ultras* français au moment de la première restauration⁶.

Quoi qu'il en soit, ceci explique l'importance des partis politiques dans l'émergence historique puis le fonctionnement – jusque sous ses formes les plus modernes – du régime parlementaire. La liberté politique supposait que l'exercice du pouvoir étatique soit, dans une certaine mesure, dépendant d'une sorte de compétition et donc que le Prince accepte de rechercher la légitimation de son action par un ou plusieurs organes de soutien émanant de la société. Or, la compétition devait, par définition, susciter la pluralité des acteurs. Comme l'observait David Hume dès 1752, « les partis subsistent toujours, et subsisteront aussi longtemps que nous serons gouvernés par un monarque aux pouvoirs limités »⁷. En se dégageant progressivement des anciennes « factions », fondées sur des intérêts personnels et catégoriels, et qui ont toujours existé autour du titulaire suprême du pouvoir, les partis politiques, rendus nécessaires par le nouvel agencement du corps politique, désormais fondé sur le consentement, se sont progressivement développés – sous une forme longtemps oligarchique avant de s'ouvrir aux masses – à mesure qu'un système d'élections globalement concurrentielles se mettait en place⁸.

C. Un cadre institutionnel pluraliste

Or il se trouve que le droit constitutionnel moderne s'est distingué des formes politiques qui l'ont historiquement précédé par la manière dont il réalise ce projet de liberté politique. Un vocabulaire nouveau a été adopté pour désigner les institutions – plurielles – qui pouvaient le porter, même quand elles étaient en fait anciennes, ce qui était souvent le cas dans la plupart des monarchies européennes où s'est implanté le régime parlementaire : le monarque est dénommé « pouvoir exécutif », le Parlement « pouvoir législatif », et des juges on dit qu'ils constituent un « pouvoir judiciaire ». Il s'agit donc de dire, par l'emploi de ce vocabulaire – d'ailleurs relativement impropre –, que la participation de ces institutions au pouvoir se définit par une certaine finalité, appelée « liberté politique ». Les fonctions en question ont deux autres caractéristiques importantes. D'une part, elles désignent des manières de se rapporter à une règle de droit : la créer, ou l'appliquer, par exemple. D'autre part, elles ne sont pas le résultat d'un effort de description « empirique » de la réalité : on peut les imaginer comme des filtres à travers lesquels l'action politique effective de ceux qui gouvernent est censée passer. Ce que dit toute pensée qui parle – même à l'indicatif – de « l'exécutif » ou du « législatif », c'est d'abord que ces fonctions, et les organes qui les ont à charge, *doivent* exister, en vue de réaliser la liberté politique. Dire que l'exécutif a fait ceci ou cela, outre que cela illustre le fait de décrire un organe par un terme fonctionnel, revient

6. En particulier Vitrolles, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, 1815 et Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte*, 1816 (réimp. éd. Imprimerie nationale, 1995).

7. *Essais politiques*, 1752, éd. Vrin, 1972, p. 137.

8. P. Avril, *Essais sur les partis*, LGDJ, 1986, chap. II.

Régime parlementaire

donc à traiter avec des outils linguistiques descriptifs des objets nés d'un postulat rien moins que descriptif. Derrière le vocabulaire de la séparation des pouvoirs se cache donc une certaine conception de la liberté politique et des manières de la réaliser. Ainsi, une fois pensées les institutions politiques en termes d'organes et de fonctions, il était possible de poser – soit dans des dispositions de droit écrit, soit dans le discours prescriptif des auteurs politiques – des principes supérieurs d'aménagement du pouvoir, touchant à l'indépendance réciproque des organes et à la répartition entre eux des fonctions. C'est l'ensemble de ces principes que l'on peut résumer par l'idée de séparation des pouvoirs.

D'une part, il est proscrit de concentrer les fonctions entre les mains d'un seul organe. D'autre part, il importe de trouver un mode approprié de répartition des fonctions entre les organes. L'idée s'est répandue – et n'a jamais vraiment disparu des esprits malgré son invalidité manifeste – que le régime parlementaire était une variante « souple » de ladite séparation des pouvoirs. Elle serait souple, parce que chaque fonction ne serait pas assignée de manière exclusive à un organe en particulier. Mais le problème réside dans le fait qu'une telle assignation exclusive n'existe nulle part, et certainement pas dans le régime dit « présidentiel » (celui des États-Unis d'Amérique), qui est marqué lui aussi par cette « souplesse » dans la répartition des grandes fonctions étatiques⁹. Ainsi, le terme de séparation des pouvoirs désigne plus justement une série de principes d'organisation institutionnelle qui déterminent certains aspects de la structure dans laquelle se développe le régime parlementaire, mais il est sans utilité (voire même, donc, assez trompeur) de décrire ce dernier comme une « variante » de la séparation des pouvoirs.

§ 2 Les limites d'une définition statique du régime parlementaire

Le régime parlementaire suppose pour exister la structure que l'on vient de décrire (régime représentatif, logique de liberté politique se traduisant par un système particulier de dénominations constitutionnelles et par des principes régulateurs tels que l'ensemble assez flou de prescriptions touchant à la « séparation des pouvoirs »). Il reste, pour tenter de le cerner plus avant, à proposer une façon de le définir. Mais la chose n'est pas aisée, tant l'analyse est perturbée par différents discours des acteurs politiques et des juristes, discours qui ont depuis longtemps conditionné – et souvent faussé – l'approche conceptuelle de ce mode de gouvernement. La pente naturelle de ceux-ci a souvent été de définir ce régime au

9. La même remarque doit être faite pour l'expression de « collaboration des pouvoirs », tout à fait inadéquate elle aussi, puisque tous les régimes libéraux se traduisent par des formules de « collaboration » entre les organes constitutionnels : parce que ceux-ci sont par définition relativement indépendants et doivent, d'une manière ou d'une autre, « aller de concert » (selon les mots de Montesquieu), par des moyens formels et informels d'influence les uns sur les autres.

moyen de caractéristiques structurelles qui ne lui sont pourtant pas spécifiques : soit sa nature représentative, soit l'existence d'une « séparation des pouvoirs ».

Dans beaucoup de cas, et toujours selon une logique de confusion entre la structure et la logique interne du régime parlementaire (que de telles définitions ne cerment en rien), un grand nombre de définitions ont ainsi été formulées en termes de *configurations institutionnelles stables* : dans le premier cas, ce qui aurait caractérisé le régime parlementaire serait la *suprématie* de l'assemblée sur la collectivité ministérielle (à vrai dire, sur tout autre organe étatique) ; dans un second cas, ce serait l'*égalité* ou du moins la non-inégalité radicale. À chacune de ces visions correspond une certaine lecture institutionnelle du régime parlementaire.

Si des formules peu distinctives telles que celle de « séparation souple des pouvoirs » ou de « collaboration des pouvoirs » ont souvent prévalu dans la description du régime parlementaire, c'est en effet parce que celui-ci semble marqué par une étrange plasticité institutionnelle : dans un univers de pensée assez nettement mécaniste, celui du droit constitutionnel moderne forgé à la fin du XVIII^e siècle, le régime parlementaire est un ensemble dont les composantes semblent tantôt s'interpénétrer tantôt se séparer plus nettement ; tantôt s'équilibrer, tantôt entrer dans des rapports de hiérarchie. Le cabinet est-il une partie du Parlement ou un organe « exécutif » appartenant à une sphère différente ? L'assemblée est-elle hiérarchiquement supérieure au cabinet, comme on pourrait le penser en envisageant les grands équilibres politiques de l'État ? Ou bien est-ce plutôt, comme on s'en convainc en examinant le fonctionnement concret de cet État, l'exécutif parlementaire qui, fréquemment, dicte sa loi à l'assemblée ?

A. La thèse de la suprématie des assemblées

En particulier, l'idée de régime parlementaire est restée durablement associée à celle de suprématie des assemblées représentatives au sein de l'État¹⁰. Pour les hommes politiques et les juristes continentaux, la seule chose qui méritait qu'on luttât pour elle, le seul trophée méritant d'être ramené au terme de la grande empoignade constitutionnelle qui se jouait tantôt dans le forum politique, tantôt dans la production doctrinale de la « science du droit », c'était une formulation en termes de souveraineté. Plus précisément, le terrain sur lequel se jouait la question de la définition du régime parlementaire était celui, non pas de la souveraineté politique ultime (celle, par exemple, de la nation ou du peuple démocratique) mais d'une souveraineté *organique* interne aux institutions étatiques. Selon le contexte historique, la question fut posée selon des formes diverses. Sur un mode faible, en prenant pour point de départ une monarchie dans laquelle le prince réclamait pour lui seul le pouvoir étatique, la question pouvait être : est-il possible de faire

10. Il est probable qu'ait contribué à ce malentendu le fait que le droit constitutionnel britannique reconnaisse un principe de « souveraineté du Parlement ». Mais le Parlement, dans la définition des juristes anglais, est la réunion de la Couronne, de la Chambre des Lords et de celle des Communes, ce qui est tout différent.

en sorte que ce pouvoir soit partagé avec les chambres, et en particulier avec la chambre élue ? Tel fut bien, en France, l'objet de l'affirmation, très mesurée, posée dans l'*Adresse des 221* en mars 1830, du nécessaire « concours » entre les vues du gouvernement du Roi et celles de la majorité d'une chambre élective (Laquière, 2002, p. 89-92). Au contraire, lorsque la même question fut prise en charge sur un mode fort par des républicains, il ne s'est plus agi d'aménager la coexistence, mais de faire prévaloir la volonté exclusive de la chambre élue. Ainsi, en 1882, le député Barodet pouvait énoncer que « le régime parlementaire n'avait d'autre but que d'assurer l'exécution des volontés du pays par la prépondérance des assemblées nommées par lui. (...) Il faut choisir entre la suprématie de la Chambre sur le ministère ou sa subordination au ministère. Si la Chambre veut maintenir sa suprématie sur le ministère (...), il faut qu'elle ait un programme et ce programme ne peut être que celui du pays »¹¹. On trouverait bien d'autres formules de la même eau dans les discours de la plupart des républicains français jusqu'à la fondation de la V^e République (voire au-delà) ou bien dans nombre de jeunes démocraties inspirées par l'exemple français dans la première moitié du XX^e siècle. Plusieurs textes constitutionnels postérieurs à la Première Guerre mondiale portent la trace de cette conception. C'est tout particulièrement le cas de la Constitution d'Autriche de 1920.

On débouche même parfois sur des définitions dont on en vient à se demander si elles portent encore sur le même objet. « Le parlementarisme, écrit ainsi H. Kelsen, c'est la formation de la volonté étatique directrice par un organe collégial élu par le peuple sur la base du suffrage universel et égalitaire, c'est-à-dire démocratique, et prenant ses décisions à la majorité »¹². Ramener ainsi le parlementarisme à une pure question d'attribution de la compétence de formation de la volonté étatique est un résultat que l'on peut étonner. Mais le fait est que, dans l'ordre de nombre de juristes continentaux, cette question semble indissolublement avoir été liée à celle de la légitimation des gouvernants. C'est dans une perspective voisine qu'en France, Carré de Malberg part à la recherche de la signification « juridique » du parlementarisme. Ses réflexions pour analyser le parlementarisme français ou anglais sont entièrement orientées vers la question de savoir à qui les données juridiques de la constitution confèrent la supériorité, ou du moins si une égalité entre les organes constitutionnels est envisageable. La vérité du parlementarisme se trouve, selon lui, dans le fait pour le Parlement d'être l'autorité la plus élevée de l'État, ou plus précisément, d'avoir vocation à le devenir lorsqu'on aura surmonté les contingences locales ou historiques et qu'on en sera parvenu au « but final » qui est d'« assurer la domination de l'exécutif par les assemblées »¹³. Au fond, tel était peut-être, en France, le prix à payer pour rendre compatible le régime parlementaire avec la souveraineté nationale (ou plutôt avec la conception spécifiquement française de celle-ci).

11. Cité par P. Avril, *Les conventions de la constitution*, PUF, 1997, p. 25-26.

12. *La démocratie, sa nature, sa valeur*, 1932, trad. fr. Economica, 1988, p. 38.

13. *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 2, Sirey, 1922, not. p. 68-108 (ici p. 95).

À l'inverse, on trouve également ce discours affirmant la suprématie des assemblées dans les réflexions d'auteurs conservateurs au XIX^e siècle, mais, cette fois, dans le but non dissimulé de discréditer l'idée même de régime parlementaire et de préserver le principe monarchique. Ainsi notamment chez un auteur important comme F. J. Stahl¹⁴ repris plus tard par l'universitaire wilhelminien Paul Laband.

Dans le discours libéral, qui se doit d'avoir pour marque une indifférence (au moins de principe) par rapport à la question de l'allocation ultime de la souveraineté politique, on trouve généralement des formulations nettement plus nuancées de la même position. Ce sont les théories du « dernier mot », dont une illustration se trouve dans les écrits sur le gouvernement parlementaire du libéral français Duvergier de Hauranne : « À moins d'admettre que, par une suite de votes contradictoires ou négatifs, les pouvoirs constitutionnels peuvent s'annuler l'un l'autre indéfiniment, et suspendre ainsi la vie sociale et politique, il faut bien, en cas de dissentiment prolongé, que le dernier mot appartienne à quelqu'un. Or, je crois que raisonnablement il appartient au pouvoir qui, plus rapproché du pays, est probablement celui qui exprime le mieux son état et ses besoins. Je crois, de plus, qu'en fait, il n'en saurait être autrement. Hors ce cas extrême, je suis d'ailleurs fort loin d'attribuer à la chambre élective aucune supériorité sur les autres pouvoirs. Je maintiens, au contraire, que les pouvoirs sont égaux, et que le gouvernement appartient non pas à l'un des trois, mais à tous »¹⁵. Résumant ces points de vue, René Capitant a cru pouvoir affirmer que « cette théorie, exposée d'abord par Bagehot, (...) et dont s'inspire en France M. Carré de Malberg, (...) soutient que le phénomène le plus frappant du régime parlementaire est (...) la subordination de l'exécutif au législatif, la souveraineté dont s'y trouve investie l'assemblée chargée tout à la fois de faire les lois et de contrôler le gouvernement ou, mieux encore, de gouverner par l'intermédiaire de cette commission exécutive en laquelle se résout (...) le ministère » (Capitant, 1933, p. 305). De fait, s'il est exact que l'essayiste anglais Walter Bagehot a avancé plusieurs formules célèbres, qui semblent converger vers l'idée de primauté¹⁶, il faut souligner qu'il a été très mal compris par ses lecteurs – sans compter qu'il n'envisageait que la Constitution anglaise de son temps et ne prétendait pas que ses formules étaient valables tous les régimes parlementaires. En particulier n'a pas été convenablement saisie – pas même par Carré de Malberg – son affirmation selon laquelle, dans le régime britannique, le gouvernement est un « comité du corps législatif choisi pour être le corps exécutif » (*a committee of the legislative body selected to be the executive body*). En lisant cette formule à travers le prisme d'une doctrine réductrice de la séparation des pouvoirs, les observateurs continentaux en ont déduit que Bagehot dégraderait le cabinet à un pouvoir commis. Or, bien au contraire, l'Anglais, qui anticipait

14. *Das monarchische Prinzip*, Heidelberg, 1845.

15. P. Duvergier de Hauranne, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Just Teissier, 1838, p. 23-25. Il faut noter que ces formules ne sont pas prononcées à la même époque que la précédente.

16. Notamment : « L'autorité suprême, dans la Constitution anglaise, appartient à une Chambre des Communes renouvelée par l'élection » (Bagehot, 1963, p. 219, notre traduction).

ainsi la version moderne du gouvernement parlementaire¹⁷, défendait clairement l'idée que le ministère exerce un rôle de direction sur la Chambre, qu'il « sert, comme un trait d'union ou une boucle, à rattacher la partie législative à la partie exécutive du gouvernement », bref un comité « qui unit le pouvoir de faire la loi au pouvoir chargé de l'exécuter et qui, en vertu de cette combinaison, se trouve être, tant qu'il dure et se maintient, le pouvoir le plus considérable dans l'État (*the most powerful body in the State*) »¹⁸. Bagehot, en somme, utilisait des formules subtiles qui donnent à voir la complexité de tout discours sur le gouvernement parlementaire.

Quoi qu'il en soit, on peut considérer de manière générale que la formule du « dernier mot » a d'autres implications que celle d'une suprématie pure et simple, statique et absolue, d'un organe sur un autre. D'un point de vue pragmatique, elle fait plutôt apparaître la possibilité d'une navette, d'une sorte de confrontation à l'échelle institutionnelle, au terme de laquelle un point de vue s'impose. C'est en ce sens que l'on peut dire que le régime parlementaire est un mode de gouvernement qui offre des moyens institutionnels assez clairs pour résoudre les conflits (démission volontaire du cabinet, question de confiance, et parfois dissolution d'une assemblée) et n'oblige pas, comme dans les régimes non parlementaires, les organes à une autolimitation pour éviter les blocages (Lauvaux, 2004, n^{os} 59 et 68).

B. La thèse de l'équilibre ou de l'égalité des pouvoirs

Plus nombreuses encore, d'autres approches théoriques du régime parlementaire ont, au contraire, prétendu pouvoir le définir par l'équilibre, l'égalité de forces entre exécutif et Parlement. Ces définitions procèdent en général d'un *wisful thinking* politique : dans un moment où la lutte politique s'apaise ou se rapproche d'une situation de « partie nulle », on vante les mérites de l'équilibre. Ou bien encore, devant la crainte d'un « absolutisme parlementaire » (notamment dans les années 1920-30), il s'agit d'un moyen de restaurer le prestige de l'exécutif et de plaider sa cause. Il faut souligner à quel point cette manière de caractériser le régime parlementaire a connu et connaît encore (fût-ce sous une forme déguisée) une fortune exceptionnelle dans la littérature constitutionnelle¹⁹, sans doute parce que l'idéal abstrait d'équilibre paraît porter d'harmonie et évidemment préférable à son contraire.

D'importants auteurs ont tenté de canoniser cette approche. Ainsi, Léon Duguit soutenait que le régime parlementaire « repose essentiellement sur l'égalité des

17. Le cabinet était à ses yeux un « comité » de la Chambre parce que celle-ci détenait désormais la fonction de désigner le Premier ministre au Roi (« *an elective function* »). V. *infra*, Section 2, § 2.

18. *Op. cit.*, p. 66-68. En outre, il prenait soin de préciser que « le pouvoir exécutif n'y est pas absorbé au point d'obéir servilement ; car il a le droit de renvoyer la législature devant les électeurs pour que ceux-ci lui composent une chambre plus favorable à ses idées » (p. III de l'introduction à l'édition française, 1869).

19. V. A. Le Divellec, « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in P.-H. Prétot, S. Pinon (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, LGDJ, 2008, p. 150.

deux organes de l'État, le parlement et le gouvernement, sur leur intime collaboration à toute activité de l'État et sur l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre pour se limiter réciproquement. Cette collaboration des deux organes et cette action réciproque qu'ils doivent exercer l'un sur l'autre sont assurées par un élément qui est la pièce essentielle de la machine politique, le conseil des ministres ou ministère ou cabinet. La première condition pour qu'un régime parlementaire puisse fonctionner normalement, c'est que le parlement et le gouvernement soient égaux en prestige et en influence²⁰. Il a influencé une bonne partie de la doctrine française et étrangère. Ses thèses furent relayées en 1918 par Robert Redslob, qui enfonça le clou en énonçant que seul le régime parlementaire fondé sur l'équilibre des pouvoirs pouvait être qualifié d'« authentique », tandis qu'il était « inauthentique » dans le cas contraire²¹. Ses thèses inspirèrent notamment les constituants allemands à Weimar en 1919.

L'idée d'équilibre *par nature* reste souvent sous-jacente, aujourd'hui encore, aux analyses de la doctrine constitutionnelle, sous le terme de « collaboration » ou de « séparation souple » des pouvoirs. C'est pourquoi le rôle du droit de dissolution des assemblées parlementaires par l'organe exécutif (chef d'État et/ou cabinet) a souvent été surévalué par la doctrine, car dans cette perspective téléologique de l'équilibre, elle était analysée comme un « instrument de défense » de l'exécutif contre le Parlement, une « arme » censée contrebalancer le pouvoir de « renverser » le cabinet. Or, il faut souligner, à l'encontre des idées reçues, que la dissolution n'est pas un élément en soi « indispensable » au régime parlementaire : elle ne l'est pas pour sa définition (car certains pays pratiquent incontestablement le gouvernement parlementaire ne connaissent pas le droit de dissolution²², ou bien celui-ci n'y est pas confié à la décision de l'exécutif²³, ou bien encore est tellement conditionné qu'il n'est guère praticable²⁴) ; ni pour son bon fonctionnement concret : rien ne prouve que l'usage de la dissolution ait contribué, par exemple, à stabiliser l'exécutif face au Parlement. C'est ce qui peut se déduire de l'expérience italienne). Enfin, même lorsqu'elle est prévue de manière inconditionnée par le droit, la compétence de dissolution reste une norme d'habilitation, que son titulaire est libre de ne pas exercer, si bien que l'on ne saurait inférer systématiquement de sa simple existence un quelconque usage concret.

20. L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Fontemoing, 1907, p. 397.

21. R. Redslob, *Le régime parlementaire*, M. Giard, 1924.

22. Ainsi de la Norvège.

23. Il peut être confié au Parlement lui-même : c'est le système dit de l'autodissolution, qui existe dans les constitutions d'Autriche (où elle est couramment pratiquée), d'Israël, de Pologne, de Hongrie ou des Länder allemands. On y parvient même indirectement dans le cas du gouvernement fédéral allemand, où l'autodissolution n'est pas prévue par la Loi fondamentale, par un usage habile de la question de confiance (art. 68 LF).

24. D'ailleurs, certaines constitutions prévoient expressément que la dissolution n'est pas possible lorsqu'une motion de censure est en discussion au Parlement (ainsi en Espagne, art. 115-II de la Constitution de 1978).

C. Un phénomène aux équilibres variables

En réalité, il importe de réaliser que ni la suprématie parlementaire ni l'équilibre ne sont caractéristiques spécifiques et systématiques du régime parlementaire : on retrouve de tels rapports postulés dans d'autres formes politiques. Le fait que l'agentement caractéristique du régime parlementaire soit stable – qu'il produise des effets en termes institutionnels, non pas toujours identiques, mais ayant des points communs très significatifs – et ne conduise pas à la destruction de la forme politique en question, démontre que le régime parlementaire, traditionnellement classé parmi les formes de gouvernement, n'en résout pas moins un problème touchant à l'unification de l'État, c'est-à-dire lié directement ou indirectement à la problématique de la souveraineté. Toutes les définitions sous forme de configurations institutionnelles stables semblent ignorer le fait que, selon la manière dont on regarde le fonctionnement du gouvernement parlementaire, on peut à peu près tout dire. Il est loisible de rappeler que l'assemblée élue conserve un dernier mot, une prépondérance, du fait qu'elle accorde ultimement la légitimité aux ministres et peut la leur retirer. Il est tout autant permis de dire que ce sont les ministres qui détiennent la réalité du pouvoir, et que les chambres sont le plus souvent réduites à n'être que des organes d'avis et de consentement à la direction politique de l'exécutif. Autant de vérités qui coexistent dans le gouvernement parlementaire sous forme de possibilités qui s'actualisent ou restent potentielles selon la situation politique et l'état des forces. Cette extrême plasticité explique pour une large part le succès du régime parlementaire, son adaptation à des formes de vie et de culture politique très diverses. Elle frappe aussi de suspicion toutes les définitions téléologiques du régime parlementaire. Celles-ci sont pourtant courantes : au parlementarisme, elles assignent un horizon, un but. Ce but peut être défini soit par ce qu'on imagine être sa pente naturelle, la loi historique de son développement (par exemple, l'effacement du chef de l'État au profit du cabinet). Il peut aussi procéder de l'impératif contenu dans une règle constitutionnelle, ou dans un principe exprimant la signification d'une tradition juridique nationale. Telle est l'explication de la définition proposée par Carré de Malberg (la conception française de la loi consacrée depuis la Révolution de 1789).

Quant à la suprématie, le « dernier mot politique » donné aux chambres, il faut remarquer que si elle est réalisée rigoureusement et sans nuance, elle conduit à quelque chose d'autre que le régime parlementaire, car elle nie le principe même d'une fonction gouvernementale. Dans ce dernier, les rapports interinstitutionnels entre exécutif et Parlement sont, en réalité, beaucoup plus complexes que ce qu'évoque la formule du « dernier mot » : le cabinet ministériel exerce autant de pouvoir sur la majorité que celle-ci n'en exerce sur lui. Ce que Chateaubriand avait finement pressenti en énonçant que les ministres ont vocation à être « maîtres des chambres par le fond, et leurs serveurs par la forme » (*De la Monarchie selon la Charte*, op. cit., I, 15).

Au total, le parlementarisme offre intrinsèquement différentes « possibilités de configuration » (selon le terme lumineux employé par C. Schmitt²⁵) : il peut

25. *Théorie de la constitution* (1928), Paris, PUF, 1993, p. 485. Dans le même sens, Capitain, 1933, p. 322.

s'agir d'une « relation ferme » entre l'exécutif et les assemblées, ou d'une simple harmonie générale sur l'orientation politique dans son ensemble, ou bien encore d'une subordination de l'un à l'autre. Prétendre le ramener à l'une ou l'autre d'entre elles, c'est prendre le risque de réduire celui-ci à l'une ou l'autre de ses époques, voire à un idéal qui n'a peut-être jamais été réalisé. Dans le cas par exemple du régime parlementaire français des III^e et IV^e Républiques, c'est lire dans l'expression « régime parlementaire » ce qui était en fait un principe de suprématie du Parlement conforme aux conceptions républicaines issues de la Révolution française. En un sens, c'était donc un principe qui entrerait à certains moments en contradiction avec le gouvernement parlementaire. C'est en tout cas négliger la dimension pragmatique qui fait l'unité d'une catégorie par ailleurs si hétérogène.

§ 3 Une définition positive du régime parlementaire : un mécanisme de légitimation visant à garantir l'unité de vues entre majorité parlementaire et collectivité ministérielle

En termes positifs, dans le cadre d'un régime représentatif, dominé par des principes libéraux qui impliquent notamment des élections concurrentielles animées par des partis, le régime parlementaire peut en effet se définir par un mode spécifique de légitimation de l'exécutif par le Parlement. Cette légitimation est recouverte par ce que l'on appelle la confiance. Cette confiance a pu prendre des formes institutionnelles extrêmement diverses, certaines non écrites voire même s'exprimant dans des votations parlementaires dont le but premier n'était en aucun cas de légitimer ou délégitimer les ministres, d'autres ayant été rationalisées dans les règlements des assemblées ou dans des constitutions écrites. Mais elle a toujours pour résultat de faire que l'exécutif « procède » constitutionnellement – même de façon indirecte – du Parlement. Dans les formes coutumières, la situation la plus courante est que la nomination des ministres résulte en droit d'un acte du chef de l'État, sans investiture initiale impérative. L'idée de confiance traduit une manière originale pour les chambres du Parlement d'être associées au processus institutionnel au terme duquel sont désignés les ministres. Dans le contexte anglais, qui a inspiré les régimes occidentaux d'aujourd'hui, le parlementarisme s'est développé sur la base de l'échec des tentatives par les chambres du Parlement de s'approprier, au XVII^e siècle, le pouvoir de choisir les ministres²⁶. Le chef de l'État a pu conserver cette prérogative, et la confiance est une manière pour la chambre de déterminer, d'exercer une contrainte décisive, sur le choix des personnes, sans

26. À l'inverse, la Suède de la « Ère de la liberté » (1719-1772) a pratiqué une sorte de « parlementarisme absolu » reposant sur l'accaparement de la souveraineté par les états au détriment de la prérogative royale. Mais, du fait de sa radicalité, ce modèle ne connut guère de fortune (Lauvaux, 2004, n° 169).

cependant détenir la prérogative juridique formelle de les nommer. Toutefois, à partir de l'entre-deux-guerres, plusieurs constitutions européennes ont prévu une autre formule, à savoir l'élection directe des ministres ou du chef du ministère par l'assemblée (V. *infra*, Section 2, § 2). La confiance est ici le résultat de l'élection, les deux procédés se recouvrant au lieu que l'un soit le substitut de l'autre.

Lorsque l'exécutif obtient la confiance d'une majorité parlementaire, est accomplie l'unité de vue politique entre ces deux composantes institutionnelles. Cette unité de vues a un sens différent de celle obtenue, au prix de négociations et de compromis, entre un président des États-Unis et une majorité du Congrès. Dans ce dernier cas, l'accord est toujours précaire, ponctuel, et surtout il ne fait jamais naître une symbiose institutionnelle comparable à celle de la « fusion des pouvoirs » dont parlait Bagehot²⁷. Dans le cas parlementaire, il s'agit d'une homogénéité politique beaucoup plus approfondie. Le cabinet est bien à ce titre le comité de la chambre, puisqu'il la dirige politiquement de l'intérieur. La formule est qu'en partie adéquate d'un point de vue juridique, mais très largement exacre d'un point de vue politique. Cette homogénéité est consacrée par l'octroi de la confiance, sans être pour autant automatique ni irréversible, puisque la confiance donnée peut aussi bien être retirée. De ce point de vue, il est exact, et même particulièrement perspicace politiquement, de considérer que « le critère décisif [du système parlementaire] est l'accord du parlement et du gouvernement » (C. Schmitt)²⁸. Mais, quelle que soit la forme qu'elle prend (et là encore, Schmitt est fondé à relever qu'elle recouvre des possibilités politiques « hétérogènes, voire contraires »), l'existence même de cette unité conduit à qualifier de dogmatique le jugement du même auteur selon lequel le système parlementaire ne serait qu'un « équilibre instable de formes politiques » dans lequel un effort permanent de « balancement » et de « relativisation » vise (et parvient à) « éluder la décision politique » et « contourner la conséquence inévitable des principes de forme politique » (p. 453). Dans toutes les configurations dont il s'accommode, le régime parlementaire incorpore une dimension stable : celle de la participation à la direction politique de l'État de ministres légitimés par une majorité parlementaire. Cela est vrai même lorsque le chef de l'État se voit reconnaître un rôle dans la décision politique (parlementarismes dits dualistes). Sous la V^e République, par exemple, oublier qu'il existe une dimension parlementaire du régime interdit de comprendre un nombre important de situations : non seulement la *Cohabitation*, mais encore les rapports parfois difficiles entre gouvernement et majorité.

Un régime parlementaire est toujours autre chose qu'un régime de souveraineté monarchique (selon le modèle du « principe monarchique » qui a dominé en Allemagne au XIX^e siècle) même si, historiquement, on ne sait pas toujours à quel point on se trouve de la mutation du second en premier. De fait, ce qui manque une définition du parlementarisme comme régime esquivant systématiquement toute « décision politique » ferme et ordonnant à elle seule l'État – une

27. *Op. cit.*, p. 65. Sur cette formule, V. Le Divellec, 2004, p. 59.

28. *Théorie de la constitution*, p. 486.

décision constitutionnelle, donc – c'est le fait que la confiance parlementaire est un facteur décisif d'ordonnement de l'État. Partir des idées de souveraineté (comme Kelsen) ou de décision politique (comme Schmitt) pour définir le régime parlementaire, c'est imposer d'avance à la matière constitutive de la vie politique une conception dogmatique et volontariste de l'unité. Le régime parlementaire est au contraire la conséquence tirée du fait que la société contient de la diversité, et donc des conflits potentiels d'intérêts. Cette variété sociale, du moment qu'on se place dans le contexte d'un État, se mue en différenciation politique, c'est-à-dire en diversité, non harmonieuse *a priori*, de volontés politiques. La diversité sociale est convertie en points de vue politiques par l'existence des partis. Mais, du moment que l'on est sorti des véritables régimes mixtes, elle n'est normalement plus représentée par l'existence d'organes étatiques distincts, chacun étant mandaté pour représenter une classe sociale. Le régime parlementaire a coexisté avec des régimes comportant des éléments mixtes (la Chambre des Lords en Grande-Bretagne, celle des Pairs sous les Chartes) mais, d'un point de vue conceptuel, il représente plutôt la conséquence du fait que la solution du régime mixte était périmée, parce que le système des rangs se délitait, et que la société n'était plus adéquatement représentée par des institutions parlant au nom d'un rang, mais celle de la mise en harmonie d'intérêts sociaux non convergents, mais ne s'exprimant plus dans des « rangs » de la société figés et détenteurs de prérogatives constitutionnelles différentes. Le parlementarisme est une manière de parvenir à l'unité de ces composantes hétérogènes, mais acceptant des principes d'action collective qui réduisent la complexité sociale en vue de rendre possible une décision politique. En ce sens, le régime parlementaire joue un rôle comparable au concept de souveraineté et à la théorie de l'État de droit, mais sur un plan différent : celui du gouvernement des hommes et non du gouvernement des lois.

D'un point de vue fonctionnel, on constate que le rapport de confiance fait naître une relation de coopération assez spécifique que l'on suppose que, du point de vue organique, les ministres soient présents dans le Parlement. En effet, dans le régime parlementaire, le gouvernement dirige ordinairement l'action législative du Parlement, lequel en retour apporte son soutien aux mesures qu'on lui propose. On en arrive à devoir dire que le cabinet est à la fois indépendant organiquement des chambres, tout en devant leur être intégré dans une certaine mesure. D'une part, la nomination des ministres est liée, d'une manière ou d'une autre, à une approbation parlementaire. D'autre part, dans le parlementarisme de tradition anglaise, on ne peut être nommé au gouvernement que des membres du Parlement (ainsi en Inde, Australie, Afrique du Sud). La qualité de membre du Parlement est alors une condition juridique pour être membre de l'exécutif. Cette obligation juridique a parfois été supprimée dans des pays, notamment sur le continent européen, où prévalait une interprétation dogmatique de la séparation des pouvoirs. Mais aucune des constitutions dans lesquelles était maintenu le principe de la responsabilité gouvernementale (donc le critère du régime parlementaire) n'a interdit de nommer des parlementaires au gouvernement. Qui plus est, deux tempéraments

ont pu être ajoutés. D'une part a été souvent admise la compatibilité des fonctions de ministre et de parlementaire (un parlementaire nommé au gouvernement pouvant conserver son siège et continuer à exercer son mandat) ; d'autre part, a toujours été conféré aux membres de l'exécutif le droit de d'entrée et de parole devant le Parlement.

Si le raisonnement en termes de régimes politiques conserve un quelconque mérite, c'est à la condition de montrer que les catégories qu'il dégage recouvrent des formes de vie et d'action politique spécifiques. Cela ne se résume pas à des mécanismes juridiques. Encore faut-il que ces mécanismes traduisent une manière particulière de comprendre la légitimité des gouvernants. Dans le cas du régime parlementaire, cette légitimité est conçue comme étant fondamentalement révocable, et cela sans nécessairement en passer par une manifestation de volonté du peuple. Dans beaucoup de grandes démocraties parlementaires, on a constaté que c'est lors de l'élection des membres de la chambre démocratique que se décidait réellement la nomination du chef du gouvernement. Entre 1996 et 2001, l'État d'Israël a même pratiqué un mécanisme selon lequel le Premier ministre était désigné par une élection au suffrage universel direct. Mais dans tous les cas, le Premier ministre parlementaire n'est jamais désigné pour un mandat fixe. On pourrait étendre la même remarque au chancelier allemand, désigné au terme d'une élection par le *Bundestag*. Même si le mandat de législature est l'idéal fixé par la Loi fondamentale allemande, il n'en reste pas moins que le chancelier peut, à tout moment en cours de mandat, faire l'objet d'un vote de défiance. Dans le régime parlementaire, il reste donc toujours vrai que la direction politique de l'État, la détermination de sa ligne politique, est une tâche précaire, essentiellement révocable. En même temps, le gouvernement s'identifie dans une certaine mesure aux conceptions politiques sur la base desquelles il est parvenu au pouvoir : pour conduire une autre politique, il faudrait normalement un autre gouvernement. Telle est la logique de base du régime parlementaire. Elle est évidemment contredite par l'inertie des arrangements politiques, et par leur forte personnalisation. Combien de gouvernants n'ont-ils pas en fait changé de politique en vue de se maintenir en place ? Cela se peut bien, et le régime parlementaire encourage même cet état de chose par le fait que la confiance se porte sur des personnes, et non sur un certain programme politique défini en des termes impersonnels. La question clé que résout la responsabilité politique est une question de personne : à qui appartient le pouvoir effectif ? Mais le fait est que la confiance est également liée de manière substantielle à une ligne politique. C'est la ligne politique en question qui fait l'unité du gouvernement et de sa majorité. Tous deux sont tournés, au moins par une sorte de fiction politico-constitutionnelle, vers un but explicite : le « programme » de l'article 49 de la Constitution française de 1958, ou le « mandat » de la théorie démocratique anglaise. Au contraire, dans le régime américain, par exemple, c'est l'élection populaire qui seule désigne celui qui a la tâche de déterminer la politique du pays. La question du titulaire de la décision politique n'est pas posée à l'occasion de chaque décision, discussion, ou vote sur une mesure particulière. Aussi stable que puisse être un Premier ministre ou son gouvernement, il reste assujéti

à ce principe de révocabilité. Aussi difficiles que puissent être les relations entre un président américain et le Congrès, ou aussi délicate que soit sa position politique à un moment donné, la Constitution de 1787 ne définit pas sa situation dans de tels termes. Une telle divergence dans l'appréhension constitutionnelle de la légitimation du gouvernement traduit ultimement une manière différente de résoudre les conflits d'intérêts qui ne peuvent manquer d'exister au sein de la société. Le principe de majorité, commun à toutes les démocraties constitutionnelles, revêt un sens différent. Dans un cas, celui du régime parlementaire, il signifie qu'une majorité parlementaire possède le « dernier mot » en la matière. Dans un autre, celui du régime américain, il signifie qu'un accord doit être trouvé entre cette majorité et l'autorité exécutive. La fréquence des accords « bipartisans », au sein même du Congrès, dans le système américain en est l'illustration la plus manifeste.

SECTION 2

LES VARIANTES DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

On peut parler de régime parlementaire à la fois au sujet du régime anglais au XVIII^e siècle, et au sujet de nombre de constitutions démocratiques contemporaines. Cette forme de gouvernement s'est adaptée aux contextes les plus divers. Cette incontestable plasticité ne remet pas en question l'unité de la notion de régime parlementaire. Toutefois, il y a lieu de marquer une distinction principale – quoique délicate à tracer – entre un « parlementarisme classique », pratiqué en Angleterre et qui s'est transposé en de nombreuses monarchies européennes au XIX^e siècle, et un « parlementarisme moderne » résultant du processus de démocratisation opéré vers la fin de ce siècle ou au début du XX^e. Cette distinction, permet de mettre en relief les ajustements et glissements qu'a connus le régime parlementaire jusqu'à l'époque contemporaine.

§ 1 Les idées directrices du parlementarisme classique

A. Un ancrage dans les pratiques

Il a souvent été observé que le parlementarisme n'est pas né comme une théorie mais comme une pratique. Cette remarque est fondamentalement exacte : aucun des grands penseurs associés à l'histoire du développement du constitutionnalisme (une association nécessairement opérée de façon rétrospective et sélective) n'a posé les jalons du régime parlementaire. Cette remarque deviendrait pourtant inexacte si elle était comprise comme voulant dire qu'aucun présumé idéologiquement n'est entré en ligne de compte dans le développement du parlementarisme.

Régime parlementaire

Au contraire, si le régime parlementaire n'a pas été « voulu » ni sa réalisation planifiée, il n'en demeure pas moins qu'il s'enracine dans une vision bien déterminée de la politique, et spécialement des rapports entre pouvoir et société. De ce point de vue, au contraire, les penseurs du constitutionnalisme ont joué un rôle important. Ainsi s'est-on employé à montrer que le fait de confier « le pouvoir exécutif » à l'organe chargé du « pouvoir législatif » était un aménagement périlleux pour la liberté politique. Cette prescription théorique pouvait être comprise comme le reflet de l'expérience historique de la guerre-civile anglaise de 1641-1649, au cours de laquelle, à certains moments, le Parlement avait en vain prétendu exercer certains aspects de la puissance du monarque (schéma que l'on qualifia parfois ultérieurement de « régime d'assemblée »). Mais du point de vue positif, moins de ressources semblent disponibles. On chercherait en vain, par exemple, chez John Locke l'idée qu'un arrangement dans lequel les ministres du Roi sont responsables devant la législature est un bon arrangement. Ces mots n'auraient probablement eu aucun sens pour cet auteur.

Pourtant, une erreur tout aussi grave consiste à repousser le régime parlementaire dans l'ordre des seules pratiques, de la pure empirie, au double motif qu'on ne trouve pas de règles de droit auxquelles se seraient conformés les ministres qui auraient pour la première fois démissionné sous la pression d'un vote parlementaire de défiance, et qu'on ne trouve pas non plus de « grande » théorie politique à partir de laquelle ce comportement puisse être justifié.

En quoi, en effet, consiste la pratique que résume le terme « régime parlementaire » ? Au terme d'une discussion réglée de manière assez étroite par la procédure de leur assemblée, un groupe de parlementaires fait savoir qu'il a « perdu confiance » dans un groupe de ministres, appelé souvent « cabinet ministériel ». On peut aisément identifier dans cette séquence deux opérations distinctes : l'une est celle de la délibération. L'autre est celle de la manifestation d'une certaine position, relative à la question de savoir si des ministres devraient ou non rester au pouvoir. « À chaque étape d'une affaire publique, dit par exemple Walter Bagehot, il y a une discussion (...). Le public assiste à cette discussion [et] peut, via le parlement, renverser une administration qui ne fait pas comme il le désire, et mettre à sa place une administration qui fait comme il le désire ». Mises ensemble, ces caractéristiques constituaient, selon Bagehot, la « qualité distinctive du gouvernement parlementaire ». Sous une dénomination assez proche, Lord Henry Grey pouvait réunir les mêmes éléments : « le gouvernement parlementaire requiert que les pouvoirs appartenant à la Couronne soient exercés par des ministres, qui sont tenus responsables de la manière dont ils les emploient, dont on attend qu'ils soient membres des deux chambres du parlement, dont ils doivent généralement guider la procédure, et qui sont considérés comme ayant un titre à leur office seulement aussi longtemps qu'ils détiennent la confiance du parlement »²⁹. Dans de telles descriptions, le « gouvernement parlementaire » dénote non seulement

²⁹ H. Grey, *Parliamentary Government – Considered with Reference to a Reform of Parliament*, Londres, 1858, p. 4.

un ou plusieurs mécanismes constitutionnels, ou même une forme distincte de « régime politique », mais encore toute une culture politique. Dans cette culture politique, la relation entre les gouvernants et les gouvernés (ou leurs représentants) est exprimée en termes de « confiance ». Le pouvoir politique lui-même est compris d'une certaine manière : la sorte de « confiance » qui est caractéristique du gouvernement parlementaire est exprimée après un débat, et a un impact sur la détention du pouvoir. Le résultat de ce débat est que le pouvoir « peut changer de mains ». Toutes ces significations sont enfermées dans le terme « responsabilité » : compte doit être rendu de la manière dont le pouvoir a été exercé, ensuite de quoi l'organe délibérant devant qui ces comptes ont été rendus exprime son sentiment (la confiance ou sa disparition). Partant de là, il est possible de savoir si le pouvoir est gardé ou perdu.

Bien que le précédent paragraphe ait été écrit en des termes très généraux, en vue de permettre l'identification d'un certain nombre de concepts centraux de la culture du gouvernement parlementaire, cela ne signifie en rien que ce dernier doive être compris indépendamment de certaines conditions historiques et géographiques. Pour qu'il se développe, il a fallu une oligarchie d'aristocrates anglais, vivant dans une monarchie, qui adoptèrent (et adaptèrent) des idées développées dans les siècles précédents, soit par des intellectuels puritains, soit par des républicains – il s'agissait parfois des mêmes personnes – auxquelles ils ajoutèrent leurs propres convictions et leur vision du monde. Pour que cette culture politique ne disparaisse pas avec eux, il fallut ensuite l'avènement d'une classe d'hommes d'État et de penseurs victoriens qui tentèrent, de manière plus ou moins convaincante et couronnée de succès, de faire valoir que la Grande-Bretagne avait besoin, non pas d'une élite de naissance, mais d'une aristocratie basée sur le savoir et la compétence – les « classes éduquées » chères à Lord Grey et les « *select few* » dont parle Bagehot. Beaucoup de pratiques propres à une société oligarchique restent, encore de nos jours, inscrites dans le code génétique du parlementarisme moderne. On doit donc comprendre celui-ci, non pas spécifiquement comme l'accessoire de la prise du pouvoir par la société bourgeoise, mais comme un mode de gouvernement typiquement oligarchique, que l'oligarchie qui le prend en charge soit de naissance – même si les questions d'hérédité sont beaucoup moins centrales dans le fonctionnement de l'aristocratie anglaise que dans celle de la France par exemple, et dans son rapport à la question dynastique – ou issue de la sorte de réussite sociale propre au monde bourgeois. Une aristocratie se focalisant, comme celle de la France au XVIII^e siècle, soit sur des privilèges de naissance, soit (s'agissant de ses franges éclairées) sur la question de l'égalité plutôt que celle de la liberté, ne constituait pas un terreau favorable pour le développement du parlementarisme.

B. L'ethos du parlementarisme est de nature oligarchique plutôt que spécifique bourgeoise

Un oligarque rationnel sait que le pouvoir qu'il détient – ou espère détenir – est de nature essentiellement collective. Là où l'élection est une technique qui satisfait

des exigences démocratiques tout en produisant un résultat aristocratique – en un mot, une méthode appropriée pour faire coexister le « souverain » populaire et une aristocratie de représentants – la « confiance » est un outil légué par l'aristocratie à recrutement ouvert de l'Angleterre à des bourgeois nationaux européens désireuses avant tout, à l'image de Disraeli, de Bismarck ou de Thiers, de changer aussi peu que possible le monde sur lequel elles se proposaient de régner. La confiance est la sorte d'épreuve qui doit être passée avec succès par les gouvernants s'ils veulent établir qu'ils ont un titre à gouverner à l'intérieur du cercle magique de l'élite oligarchique. Le débat est « le moyen par lequel les hommes d'État se font connaître et obtiennent leur confirmation » à la tête du pouvoir, et « la grande arène pour le débat (...) est l'assemblée législative ». Certainement, il est envisageable d'attribuer le qualificatif de rationnel à une procédure au sein de laquelle « le premier ministre est soumis de manière très visible à une mise à l'épreuve, et il devra démissionner s'il ne la réussit pas ». Mais la rationalité en question réside tout autant dans les conditions de cette mise à l'épreuve que dans la « visibilité », c'est-à-dire la publicité donnée au débat et la transparence qu'il est censé donner à l'action gouvernementale : dans le débat parlementaire, « les bourdes seront exposées, les corruptions dénoncées, les points fragiles seront mis à nu, toutes les mesures prudemment examinées et passées au crible » (Bagehot, 1963, p. 85). On doit remarquer que, dans les deux explications qui précèdent, la suite qui est donnée à ce processus rationnel « d'examen et de passage au crible » est formulée en termes de personnes : le gouvernement parlementaire dépend du fait que le Parlement exprime une intention relative aux hommes, et non pas aux mesures, le tout « sans violence ni porter atteinte à la paix publique. La chute de Walpole, dit-on, a prévenu une révolution ». Par conséquent, il y a certaines raisons de considérer que la rationalité du régime parlementaire était une rationalité humaine plus que normative : elle ne dépendait pas tant de règles que de sentiments et d'*understandings*, un mot fort difficile à traduire en français mais qui porte avec lui cette idée qu'il n'y a pas de régime parlementaire sans qu'on s'entende, qu'on fasse partie du même monde, en un mot qu'on veuille mettre de l'ordre dans l'État au terme d'un rapport d'entente où certains hommes ont fait part de leur sentiment de confiance ou de défiance à certains autres, tout le contraire, en somme, que d'œuvrer à la substitution de l'impersonnel au personnel et de la souveraineté du droit au pouvoir des hommes, au « gouvernement des lois » ou à ce que certains appellent « l'exécution de la hiérarchie des normes ». Le gouvernement parlementaire est fondamentalement une sorte de bricolage de la matière première humaine du gouvernement, effectué sous le faible éclairage régnant dans l'atelier où se fabrique la politique, avec toute l'absence de netteté que cela comporte nécessairement. Il reste à ajouter que la délibération rationnelle et la publicité agissent au titre de mythes opératoires à un certain étage de l'idéal parlementariste. Elles n'ont cependant pas joué un grand rôle dans son histoire concrète, pas plus d'ailleurs celle des faits politiques que celles de la procédure parlementaire. Il est bien connu que les débats du Parlement britannique étaient en principe secrets, et que c'est par un jeu subtil de tolérances transformées en pratiques constantes que la publicité s'est imposée.

En tout cas, il paraît nécessaire, pour écrire une histoire du gouvernement parlementaire, de dissocier deux niveaux. L'un est le niveau des idéologies (selon le mot de Lucien Jaume) : les idées qui établissent un lien avec les actions. À ce niveau, il est aisé de repérer l'attachement de certains libéraux à la discussion, ou à la libre confrontation des idées, à la publicité, etc. À un autre niveau – celui du droit, et spécialement du droit parlementaire – la réalité est moins nette. Il ne faut pas s'attendre à ce que l'idéologie libérale soit, comme par miracle, retranscrite dans les procédures. Les deux niveaux interagissent, mais il n'y a pas entre eux d'homogénéité préexistante. Cela est vrai du point de vue du passé fondateur : le régime parlementaire s'est développé en exploitant des ressources institutionnelles dans lesquelles le Parlement était autre chose que l'instance de légitimation des ministres, d'octroi et de retrait de la confiance. Cela est aussi vrai du point de vue des transformations modernes des régimes parlementaires : ainsi, dans le cas français, il a souvent été essayé de subordonner le fonctionnement du régime à des règles ou des principes constitutionnels supérieurs qui n'avaient pas de rapport direct avec ces principes libéraux de discussion ou de transparence. Bien souvent, la défense ou l'admission du régime parlementaire en France a passé par une vision du Parlement comme organe de la souveraineté parlementaire, bien plus que comme lieu d'une libre discussion politique. En 1958, ces caractères ont même été considérés sous un angle négatif, celui du rôle néfaste des partis se livrant à de vils arrangements au détriment d'un régime parlementaire qu'il fallait « assainir » en diminuant les possibilités de discussion au sein des assemblées. Une histoire détaillée des idées parlementaires anglaises montrerait qu'un tel désaveu du débat, de la libre discussion, n'a rien d'inconnu au sein de la « mère de tous les parlements »³⁰.

C. La configuration juridique du parlementarisme des origines

Voici donc la configuration que la politique oligarchique anglaise a légué à l'âge « bourgeois » du XIX^e siècle. Les principaux traits constitutionnels du régime parlementaire dans les pays européens jusqu'au tournant du XX^e siècle environ s'en déduisent.

– Il vise à mettre à l'épreuve l'existence d'une majorité, et cela peut intervenir sur à peu près n'importe quelle votation parlementaire. La question n'est en effet pas de s'exprimer de manière solennelle sur le fait d'éprouver ou non une « confiance » mais d'accepter ou non de coopérer dans l'activité de gouvernement. Celle-ci repose sur la législation, et le résultat est que n'importe quelle entrave opposée à la politique législative des ministres sera interprétée comme un refus de confiance.

– Il repose sur un processus d'interprétation, voire, serait-on tenté de dire, de « co-interprétation » puisque le maintien au pouvoir d'une collectivité ministérielle suppose qu'un accord se fasse sur la transformation de la situation politique et sur

30. D. Baranger, « Parliamentary Law and Parliamentary Government in Britain », in K. Ziegler et al. (ed.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 15-46.

la perte du pouvoir. Le cabinet ministériel procède bien des chambres, mais elles n'ont pas (dans cette phase « classique ») le pouvoir de les révoquer. La crise parlementaire se joue sur deux tableaux : le forum parlementaire, et la sphère exécutive (Baranger, 1999, p. 349).

– La confiance n'est à proprement parler ni individuelle ni collective, mais plutôt elle fait voir comment les individualités sont intégrées dans des ensembles politiques collectifs qui ne sont rien moins qu'homogènes. Cela résout un problème historique qui en fait ne se pose pas. On n'a pas évolué de la responsabilité individuelle d'un « premier ministre » vers une responsabilité collective. Dès 1742, date fréquemment citée de la première démission d'un ministre anglais (Walpole) faisant suite à un vote de défiance de la Chambre des Communes, le résultat a été la décomposition d'un système politique entier, et la recomposition d'un autre avec la formation d'un nouveau « cabinet » qui, d'ailleurs, comportait un grand nombre de membres du précédent.

– Enfin, *last but not least*, le monarque s'est trouvé relégué hors de ce cercle de coopération. Cette relégation a été progressive, et encore au milieu du siècle, Pitt l'Ancien, pouvait théoriser la légitimité des ministères en disant qu'elle ne pouvait leur venir que de la confiance du Roi ou du travail de contestation des grandes mesures nationales effectué dans l'opposition. Mais rapidement, l'expérience des conseils secrets (rééditée sous une forme un peu différente lors de l'accession de George III en 1760) puis la chute de North (1782) ont montré que la confiance du Roi ne suffisait en aucun cas. Un auteur comme Benjamin Constant (*Principes de politique*, 1815, chap. II) a tenté de théoriser ce processus, en énonçant une distinction entre le « pouvoir royal » et le « pouvoir ministériel », ce dernier fondant sa relative autonomie du fait de sa responsabilité parlementaire, tandis que le premier se voyait assigner la fonction d'un « pouvoir neutre », régulateur du concert des pouvoirs, mais non plus gouvernant. Toutefois les monarques ont longtemps conservé une réelle capacité de nuisance (Georges III en faisant échouer une loi de ses propres ministres en 1783 et en provoquant par là même la destruction de l'administration ; Guillaume IV en renvoyant ses ministres *whigs* en 1834). Surtout, peut-être, dans l'ordre des représentations, leur statut est resté très important. Il a fallu beaucoup de doigté à Melbourne et surtout à Disraeli pour convaincre Victoria, qu'elle n'avait plus, constitutionnellement du moins, son mot à dire dans les affaires du pays.

§ 2 Le parlementarisme moderne

Forme politique de gouvernement apparue dans un contexte monarchique et oligarchique qui lui a conféré ses traits principaux, le parlementarisme s'est adapté à la démocratie moderne. C'est en ce sens qu'il n'est pas superflu de distinguer une nouvelle phase pour le régime parlementaire, afin de mettre en relief les aspects qui le caractérisent aujourd'hui.

A. La démocratisation des régimes politiques et les réajustements du parlementarisme

1. L'extension du suffrage et les partis politiques

Le régime parlementaire a rencontré la démocratie moderne selon deux séquences différentes : les pays pratiquant déjà cette technique de gouvernement (Royaume-Uni, Belgique, Italie, Norvège...) ont fait progressivement évoluer le droit de suffrage initialement censitaire vers le suffrage universel, égal et secret, pleinement réalisé dans la première partie du xx^e siècle. D'autres pays (Allemagne, Autriche, Japon, Inde par exemple) ont adopté quasi simultanément le principe du suffrage universel et la forme parlementaire de gouvernement.

Cette rencontre ne s'est pas faite sans difficulté. On peut d'ailleurs noter qu'il peut y avoir démocratie sans régime parlementaire (comme l'attestent les États-Unis d'Amérique et la Suisse) et que certains courants de pensée ont récusé le parlementarisme précisément au nom de la démocratie³¹. La démocratisation s'est parfois accompagnée de l'adoption de la forme républicaine des institutions, en particulier en Europe germanique et centrale après 1918 : dans ces conditions, on a dû trouver des aménagements techniques pour pallier la disparition du chef d'État héréditaire qui représentait juridiquement le pivot de toute constitution dans le parlementarisme des origines.

Plus encore que les mécanismes juridiques, la démocratisation a d'abord eu pour effet de transformer les forces politiques : confrontés à la nécessité de capter les suffrages désormais attribués à la multitude, elle-même relativement atomisée, les partis traditionnels ont été contraints de « descendre dans la société », de transformer leurs méthodes d'action et leur organisation, tandis que d'autres forces (au premier chef les partis « ouvriers ») émergeaient précisément du giron de la société, notamment du fait de la Deuxième Révolution industrielle³². Cette nécessité de préparer (au moins pour partie) les décisions du corps électoral (élections et votations) et de les articuler à celles des organes étatiques rendait à peu près inévitable le développement de formations collectives s'insérant entre l'électeur et les élus, ce qui a pu faire dire à Kelsen que « la démocratie est nécessairement et inévitablement un État de partis (*Parteienstaat*) »³³. Cette apparition des partis politiques modernes n'a pas été sans effet sur le fonctionnement pratique du parlementarisme. Désormais, les candidats sont le plus souvent portés par des organisations collectives, dotées d'un programme, voire d'un *leader*. Les élus, généralement entrés au Parlement grâce au soutien d'un parti, sont surveillés par

31. Soit au profit d'une version modernisée du système césariste et autoritaire, soit au nom d'une démocratie radicale (le « système des conseils » souvent défendu par les courants communistes les plus radicaux).

32. M. Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques* (1912), Paris, Fayard, rééd., 1993.

33. H. Kelsen, *La démocratie*, op. cit., p. 30. L'introduction du mode de scrutin de listes proportionnel, dans un nombre croissant de pays à partir de la fin du xix^e siècle (Belgique en 1899, Portugal et Suède en 1911, puis bien d'autres à partir de 1918) illustre et en même temps confirme cette tendance en officialisant l'existence de courants d'opinion à caractère collectif.

les militants et dirigeants de celui-ci. Dans ces conditions, la liberté juridique du mandat représentatif s'est trouvée pratiquement affectée par les contraintes politiques de l'action partisane ; la discipline de vote du député est, en règle générale, considérée comme la contrepartie naturelle du soutien fourni lors des élections. Des organisations extraparlémentaires pèsent sur l'attitude des élus au Parlement et donc sur le gouvernement lui-même. Dans un autre sens, la consolidation des partis a apporté une certaine clarté au jeu des forces au sein de l'arène parlementaire³⁴ : les contours de la majorité et de l'opposition sont généralement devenus plus précis.

2. Les nouveaux mécanismes de rapport au peuple

La démocratisation du parlementarisme a, d'autre part, fait apparaître de nouveaux mécanismes de rapport au peuple. Le corps électoral, guidé par l'action des partis, peut désormais être vu comme un « pouvoir de suffrage » (Maurice Hauriou), capable de peser voire d'infléchir les relations entre l'exécutif et les assemblées de façon généralement plus appuyée que son devancier de la période censitaire. Cette dimension joue à deux niveaux. D'une part, la consécration du principe démocratique a placé sous un jour nouveau la question du *leadership*, qui pose un problème à la démocratie alors même pourtant qu'elle lui est constitutive. Max Weber est l'un des rares auteurs qui a privilégié la question de la « sélection des chefs politiques » d'une nation démocratique³⁵. Ce souci de faire émerger les chefs politiques de la nation a renforcé l'idée que les assemblées parlementaires n'avaient plus seulement vocation à être simplement l'organe de conseil d'un exécutif formé en dehors d'elles, mais qu'il était dans leur vocation d'apporter *ab initio* une légitimité qu'elles puisaient directement dans le corps électoral lui-même et qui justifiait qu'il leur incombe de désigner d'emblée le chef du gouvernement (la « fonction élective » identifiée par Bagehot). À cet égard, on a pu justement dire, depuis le dernier tiers du xix^e siècle, que le Premier ministre britannique était *de facto* « élu par le peuple », en ce que les campagnes électorales étaient, déjà, outre-Manche, centrées sur les personnalités des chefs de partis, et, que, favorisé par le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour, le bipartisme permettait pratiquement aux électeurs de désigner le parti vainqueur dont le *leader* avait vocation à être appelé par la Reine. Cette séquence s'est confirmée au xx^e siècle et a pu jouer dans de nombreux pays (par exemple en Allemagne depuis 1949 ou en Espagne depuis 1978), lorsque le système de partis est suffisamment structuré.

Sur un autre plan, complémentaire du précédent, on peut noter que divers mécanismes techniques ont parfois pu être greffés sur des constitutions parlementaires, dans le but de permettre au corps électoral de statuer directement sur

34. La réunion des députés de même tendance politique au sein de « groupes parlementaires » organisés est une réalité dans toutes les assemblées depuis au moins la seconde moitié du xix^e siècle. Le droit parlementaire mit un certain temps à les reconnaître officiellement (en 1910 en France, en 1922 en Allemagne).

35. M. Weber, « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée » (1917), in id., *Œuvres politiques*, 2004, p. 307.

certaines décisions préparées par les représentants (référendum, dissolution automatique d'une assemblée, destitution populaire d'un élu), voire même d'exercer lui-même une initiative (initiative populaire, droit de pétition). L'étendue et le succès de ces procédés varient considérablement (notons qu'ils peuvent d'ailleurs se retrouver également dans des systèmes non parlementaires, comme en Suisse ou dans des États fédérés américains), mais en tout état de cause, ils ne font jamais entièrement disparaître la dimension oligarchique du régime parlementaire, ni la distinction entre gouvernants et gouvernés (et, au sein des premiers, la distinction entre ceux qui sont en charge du pouvoir immédiat – les ministres – et les parlementaires).

3. Du dualisme au monisme

Plus fondamentalement encore, le primat progressivement reconnu au suffrage libre et universel, à la légitimité électorale sur la légitimité monarchique, a entraîné un ajustement considérable des équilibres généraux du régime parlementaire classique. C'est ce que permet d'établir, au moins approximativement, la distinction doctrinale entre le parlementarisme « dualiste » et le parlementarisme « moniste ». Formulée de façon simple, elle permet d'abord de distinguer deux phases historiques du régime parlementaire (Capitant, 1933, p. 305). On peut parler de dualisme classique lorsque le Roi et le Parlement, incarnant chacun un principe de légitimité différents, sont considérés comme des forces politiques à peu près égales, le cabinet étant doublement responsable : devant le Roi, qui le nomme et peut le révoquer, et dont le soutien reste indispensable pour gouverner, mais aussi devant le Parlement qui dispose des moyens de refuser son concours au cabinet et, ainsi, de le contraindre à démissionner. Il y a au contraire monisme lorsque, par suite du primat reconnu au principe électif, le soutien du Parlement est considéré comme nettement déterminant, si bien que le pouvoir décisionnel au sein de l'exécutif est exercé en fait (sinon en droit) par le cabinet, le chef de l'État étant contraint de s'effacer pour l'essentiel, face à la volonté affirmée d'une majorité parlementaire. Le gouvernement n'est alors pleinement responsable que devant les assemblées. Dans sa variante moniste, le régime parlementaire paraît alors se réduire essentiellement à la question des relations entre la collectivité ministérielle et les chambres.

Ce glissement s'est généralement déroulé de façon progressive et fut peu à peu consacré, sans changement du droit strict, par des conventions dans les monarchies parlementaires du XIX^e siècle (au Royaume-Uni – spécialement après la réforme électorale de 1832³⁶ – et ses Dominions, bien sûr, mais aussi sur le continent européen : Benelux, pays scandinaves). Plus tard, il fut parfois explicitement consacré dans la lettre du droit écrit, notamment dans les républiques au XX^e siècle. Il n'est pas rare que les constitutions écrites aient laissé subsister un dualisme formel, les compétences juridiques du chef de l'État étant maintenues

36. Qui aboutit à retirer au Roi les moyens d'influence sur les électeurs et donc sur la composition de la Chambre des Communes.

intactes (Royaume-Uni, Pays-Bas dans la Constitution de 1983 ou encore la République de Finlande de 1919 à 1987). À l'opposé, certaines constitutions ont pu supprimer tous les vestiges du dualisme en retirant au chef de l'État toute compétence juridique (Autriche en 1920, Suède en 1974), voire en se passant de chef d'État (exemple des *Länder* allemands depuis 1919), variante que l'on peut qualifier de « moniste pure » (P. Lauvaux). Mais la plupart des constitutions contemporaines ont privilégié une voie moyenne en ce que si la dimension moniste du parlementarisme est explicitement consacrée par diverses règles (relatives notamment à la formation du cabinet), le chef de l'État peut conserver, selon les pays, un nombre limité de moyens d'intervention autonome ou conditionnée dans la vie constitutionnelle. On aboutit alors à des degrés parfois subtils quant à la position du chef de l'État, tout particulièrement dans la forme républicaine (où il n'est pas neutralisé par un principe absolu d'irresponsabilité), et cette diversité est plus grande encore si l'on envisage la façon dont chaque système parlementaire fonctionne effectivement.

Il reste à signaler encore une variante juridique – c'est-à-dire d'abord formelle – particulière du parlementarisme moderne : certaines constitutions républicaines démocratiques ont choisi – pour des motivations diverses, qui n'étaient point toujours identiques – de tenter de recréer les conditions formelles du cadre juridique du régime parlementaire dualiste mais tout en l'adaptant à la démocratie. Dans cette hypothèse, le chef de l'État détient non seulement la plupart des prérogatives naguère attribuées au monarque mais les plus importantes (au premier chef : la nomination et révocation des ministres et/ou un droit de dissolution) sont établies comme des prérogatives juridiquement autonomes, si bien que le président est en mesure de tenter de mener une politique personnelle, à condition de trouver un soutien parlementaire. En outre, pour mettre sa position politique en adéquation avec le principe démocratique, ces constitutions instituent son élection directe par le peuple, afin de lui conférer une légitimité équivalente à celle du Parlement. Ce « parlementarisme dualiste renouvelé » (P. Lauvaux) inauguré en 1919 par la Constitution allemande de Weimar et la Constitution de Finlande a trouvé sa plus éclatante illustration dans la Constitution française de la V^e République, la seule ayant permis de maintenir un dualisme effectif³⁷, alors que d'autres épigones de cette variante se sont alignés en pratique (l'Autriche depuis 1929, l'Islande et, en partie, l'Irlande, et le Portugal)³⁸ ou sont revenus en droit (Finlande et Croatie à la fin des années 1990) vers la pratique essentiellement moniste. La grande différence entre ce modèle dualiste renouvelé et le dualisme classique tient à ce que le premier, contrairement au second, ne repose pas sur deux principes de légitimité substantiellement différents, puisqu'il ne connaît que la légitimité

37. Terme plus adéquat que celui, popularisé par M. Duverger, de « régime semi-présidentiel », qui manque de cohérence et de signification (Lauvaux, 2004, n° 57 bis). Ce que l'on appelle parfois d'autre part, le « présidentielisme » gagnerait à s'analyser comme un parlementarisme à direction présidentielle.

38. Dans ces pays, l'élection populaire du Président a été essentiellement dépolitisée par les acteurs : elle n'est pas (ou plus) considérée par eux comme un enjeu de pouvoir à portée gouvernementale.

démocratique (élective), mais, au rebours du monisme, il prévoit deux canaux de représentation (le chef de l'État et le Parlement).

Du point de vue formel, le parlementarisme moderne présente, en somme, une palette de variantes plus diversifiée qu'à l'époque classique. Il s'est adapté à la démocratie et à la forme républicaine. Il n'est pas réductible à une « panoplie-type », monocolor. Cette variété ne fait pas obstacle à ce que domine très largement, en pratique, le monisme, tant est devenue forte l'idée que le primat du suffrage universel doit s'incarner principalement dans le Parlement élu au suffrage universel. Mais, en toute hypothèse, il faut insister sur le fait qu'un raisonnement purement mécaniste n'est jamais suffisant pour expliquer le fonctionnement concret d'une constitution (qu'elle se veuille parlementaire ou non) : l'attitude des acteurs du jeu politique, en revanche, est toujours déterminante ; ce sont eux qui insufflent le principe d'énergie à l'agencement formel des institutions politiques³⁹.

B. Codifications et rationalisations du régime parlementaire

Parlant à la fin du XIX^e siècle, et résumant donc l'esprit de ce que l'on appelle ici le parlementarisme « coutumier », Esmein pouvait écrire avec justesse que « le gouvernement parlementaire, par son jeu complexe et délicat, échappe dans une large mesure à une réglementation légale. Il vit surtout d'usages, de traditions, de conventions communément acceptées⁴⁰. À la même époque, Georg Jellinek allait même plus loin en affirmant que le parlementarisme ne pouvait pas « trouver place dans la lettre de la loi », autrement dit qu'il ne pouvait être juridiquement consacré⁴¹. C'est pourtant ce qui est, en grande partie, advenu au XX^e siècle. Mais les rapports de la légalité constitutionnelle écrite avec le gouvernement parlementaire sont complexes. Plusieurs niveaux de consécration sont envisageables.

1. La juridicisation du principe de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement

Si quantité de constitutions écrites d'inspiration libérale avaient, au XIX^e siècle, fait mention d'une responsabilité des ministres, la nature de celle-ci n'était presque jamais précisée et l'on continuait généralement de l'envisager de façon restreinte, sous le prisme d'une faute (par exemple, la violation de la constitution ou la haute trahison). On en vint peu à peu à élargir son étendue : conçue ouvertement dans la perspective du gouvernement parlementaire par les constituants, la loi française du 25 février 1875 énonce dans son article 6 que « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement (...) ». Plus explicite, la Constitution portugaise de 1911 sera la première à poser que « chaque ministre est responsable *politiquement* » (art. 51).

39. C'est pourquoi les régimes juridiquement non parlementaires ont pu se « parlementariser » de façon purement coutumière, tandis que des régimes formellement parlementaires peuvent s'éloigner de l'idéal-type dans la pratique.

40. A. Esmein, *Éléments...*, op. cit., 1896, p. 102.

41. *L'État moderne et son droit*, (1913), t. II, éd. Panthéon-Assas, 2005, p. 447-450.

À partir de 1918, des constitutions écrites fleurissent en Europe centrale et se font nettement plus précises sur la signification et les conséquences du principe de responsabilité politique. La Constitution révisée de l'Empire d'Allemagne formule ainsi : « Le Chancelier du Reich a besoin de la confiance du Reichstag pour exercer ses fonctions. [Il] assume la responsabilité pour toutes les actions de signification politique que l'Empereur entreprend dans l'exercice des compétences qui lui sont dévolues par la Constitution » (nouvel art. 15, oct. 1918). La Constitution provisoire de Prusse (20 mars 1919) franchit un pas supplémentaire en convertissant en obligation juridique ce qui n'était jusque-là qu'une obligation politique : « Chaque ministre doit démissionner lorsque l'Assemblée lui retire sa confiance par une résolution expresse » (§ 6). Cette formule sera reprise par la Constitution de Weimar de 1919 (art. 54) et de nombreux autres textes de l'époque. Elle est aujourd'hui très répandue.

2. Rationalisation

La tendance inaugurée par les constitutions allemandes des années 1918-1920 allait se poursuivre et s'approfondir, marquant une époque nouvelle pour l'institutionnalisation du régime parlementaire à travers le droit écrit. Ce mouvement a bientôt été qualifié de « rationalisation », à savoir : « remplacer le fait métajuridique du pouvoir par les règles du droit écrit » (Mirkine-Guetzévitch, 1937, p. 5). Les règles politiques qui régissaient les relations entre l'exécutif et les assemblées allaient être – en partie – encadrées par des règles strictement juridiques écrites (Le Divellec, 2004, p. 36) et ce, sur plusieurs aspects :

– *Les relations internes à l'exécutif* – Pour tenir compte de la tendance au monisme (qui impliquait une individualisation croissante du ministère par rapport au chef de l'État) puis pour tenter de préciser la répartition des tâches ou du pouvoir décisionnel entre les deux pôles du pouvoir exécutif (par exemple, l'attribution de compétences spécifiques au cabinet ou au Premier ministre, comme dans la Constitution française de 1946, ou encore des règles différenciées du contreseing des actes présidentiels, comme dans celle de 1958).

– *Les conditions de nomination et de cessation de fonctions du gouvernement* – La « fonction élective » du Parlement a ainsi pu être parfois ouvertement consacrée par une procédure spécifique (Irlande 1937, Japon 1946, Allemagne 1949, Suède 1974, notamment) ; elle peut aussi l'être plus discrètement en liant la compétence de nomination par le chef de l'État à une investiture (Constitution française de 1946) ou un vote de confiance exprès obligatoire du Parlement (Italie 1947, Grèce 1975)⁴². Dans le même sens, les conditions d'expression de la « défiance » du Parlement envers le cabinet font fréquemment l'objet de minutieuses réglementations (formes, délais, conditions de majorité). Des illustrations éminentes

42. Certaines constitutions vont jusqu'à prétendre encadrer la teneur de la proposition de nomination laissée au chef de l'État. Ainsi, celle de Malte (1974) : « Le Président nommé comme Premier ministre le membre de la Chambre des représentants qui, à son avis, sera le plus à même de disposer du soutien d'une majorité de membres... » (art. 80). Dans un sens voisin, la Constitution de Grèce de 1975 (art. 37).

se trouvent dans les constitutions françaises de 1946 et 1958, qui montrent au demeurant combien la rationalisation peut servir des objectifs constitutionnels différents. Certains textes réglementent également avec soin la question de confiance posée officiellement par le cabinet (France 1946). Dans ces deux cas, la volonté de « rationaliser » était particulièrement motivée par l'idée (parfaitement illusoire) de favoriser la stabilité gouvernementale en évitant les votes imprévus. À cet égard, le sommet du raffinement a paru être atteint par l'invention de la « motion de défiance constructive », inaugurée en Allemagne en 1946 : le Parlement ne peut obliger le Cabinet à démissionner qu'en adoptant une motion exprimant simultanément sa défiance envers le chancelier en place et désignant la personne appelée à le remplacer (art. 67 LF de RFA) ; cette procédure unit donc dans un même acte censure et exercice de la fonction électorale.

— *Les conditions de l'exercice du droit de dissolution des assemblées parlementaires* ont parfois, elles aussi, fait l'objet de réglementations minutieuses : on a ainsi pu, par exemple conditionner son emploi à la survenance de telle situation (refus formel de confiance, comme dans la Constitution française de 1946) ou bien encore prévoir son automaticité en certaines circonstances (échec de l'investiture d'un cabinet, révision de la constitution formelle, échec d'une destitution du chef de l'État...)⁴³.

Ces tentatives pour enfermer le jeu des forces politiques dans un corset de procédures précises ont souvent échoué (les procédures ont été contournées) et sont de peu d'efficacité sur la stabilité gouvernementale (le cas de la IV^e République française étant, ici, particulièrement exemplaire).

— Parfois, enfin, d'autres aspects des relations entre l'exécutif et les chambres ont été réglementés⁴⁴ : procédure législative, législation déléguée à l'exécutif, compatibilité ou non des fonctions de ministre et de parlementaire...

Le régime parlementaire a ainsi vu, au plan juridique, ses formes d'organisation se diversifier considérablement. Mais cela dit peu (voire pas du tout) sur le fonctionnement effectif de chaque système concret, qui reste fondamentalement déterminé par le jeu des forces politiques, particulièrement du système des partis.

C. La tendance à la « mécanisation » du régime parlementaire

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la « rationalisation » juridique n'a pas, en elle-même, entraîné un bouleversement du fonctionnement du parlementarisme moderne. On doit pourtant souligner qu'une certaine mécanisation (une

43. V. P. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, 1985. Le Royaume-Uni lui-même a tout récemment opéré un pas dans cette direction avec le *Fixed Term Parliaments Act* du 15 sept. 2011 qui limite désormais la dissolution anticipée des Communes à une situation dans laquelle la Chambre refuse officiellement sa confiance au cabinet sans pouvoir accorder son soutien exprès à un autre cabinet dans les quatorze jours et, d'autre part, à l'hypothèse d'un vote d'autodissolution de la Chambre pris à la majorité des deux tiers de ses membres.

44. La Constitution française de 1958 étant sûrement celle qui va le plus loin à cet égard, même après la révision du 25 juillet 2008.

certaine perte de fluidité, des comportements stéréotypés) caractérise celui-ci à l'époque contemporaine. Mais elle tient principalement à un autre phénomène, celui des partis politiques.

1. Les partis politiques et le fonctionnement du régime parlementaire

Le développement des partis politiques à l'ère du suffrage universel conditionne aujourd'hui plus que jamais en profondeur le fonctionnement effectif des régimes parlementaires. Il n'existe aucune démocratie parlementaire qui ne soit une démocratie de partis, même si la puissance politique de ces formations au sein de la société et dans l'espace public peut varier sensiblement selon les pays. Les partis, on l'a vu, ont introduit une certaine « rationalisation » – politique, cette fois – du fonctionnement pratique des institutions représentatives.

La (relative) cohérence idéologique et programmatique des partis, et surtout la discipline de comportement qu'ils ont parvenus à susciter chez leurs élus ont débouché, en règle générale, sur une certaine simplification des rapports de force au sein des parlements. Contrairement à la fluidité du « parlementarisme des notables » de l'époque censitaire, les clivages partisans aux contours bien marqués dominent désormais la vie intérieure des assemblées modernes. Alors qu'au début du XIX^e siècle, comme le notait Guizot, la majorité parlementaire pouvait être vue comme « une quantité incertaine et mobile »⁴⁵, les votes dans les parlements de l'époque contemporaine tendent ordinairement à une certaine fixité et prévisibilité ; ils n'offrent aujourd'hui que très rarement de surprises. Dans ces conditions, le fonctionnement concret des régimes parlementaires peut être, dans une large mesure, déchiffré à partir de la connaissance des rapports de forces entre les partis représentés dans les assemblées. On est ainsi fréquemment amené à parler de « fait majoritaire », c'est-à-dire la présence au sein des chambres d'une majorité en principe identifiable, parce que ses membres adoptent des positions relativement cohérentes et votent de manière disciplinée. Réciproquement, la minorité est elle aussi le plus souvent pareillement organisée et relativement identifiable.

Au contraire de ce qui prévaut ordinairement dans les régimes non parlementaires, le travail des assemblées dans un régime parlementaire tend à être fondamentalement structuré autour des questions touchant à la légitimité directe du gouvernement, celles dont l'exécutif décide qu'elles seront des « questions de cabinet », c'est-à-dire qu'elles mettent en jeu son programme politique et, plus encore, le maintien de la collectivité ministérielle elle-même – les scrutins laissés à la liberté individuelle de chaque député (questions de conscience, sujets « de société ») sont l'exception. De ce conditionnement fondamental, ajouté à la domination des partis, il a résulté une certaine rigidification du clivage entre majorité et opposition, tout au moins dans les pays dont le système de partis est stabilisé. Dès lors qu'un gouvernement parlementaire ne peut en principe se maintenir qu'avec

45. Il ajoutait : « on la gagne, on la perd, on la retrouve » à chaque scrutin (« Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France » [1816], rééd. in Guizot, *Mélanges politiques et historiques*, M. Lévy, 1869, p. 43).

le soutien (ou la tolérance) d'une majorité de députés, on ne saurait s'étonner que cette dernière, dans le parlementarisme dominé par des partis disciplinés, et sauf contexte de recomposition ou de crise, soit regardée comme une entité relativement fixe. De même pour la partie de l'assemblée qui ne se reconnaît pas dans le gouvernement en place et se considère comme l'opposition : les constitutions écrites, la législation et les règlements internes des parlements ont d'ailleurs progressivement reconnu de façon plus ou moins précise des éléments de ce que l'on appelle un « statut de l'opposition »⁴⁶, lui conférant une position privilégiée pour exercer le rôle de contrôle critique et public à l'égard de l'administration, que la majorité, en raison de sa proximité politique avec l'exécutif, n'exerce que de façon plus limitée (ou plus discrète). Le droit a ainsi été gagné par un souci de « réalisme » en s'efforçant de dépasser la vision purement mécaniste des institutions qui dominaient la pensée constitutionnelle aux XVIII^e et XIX^e siècles, et de tenir compte des comportements politiques concrets habituellement produits dans le cadre du régime parlementaire. Un excès de réglementation prétendant encadrer les comportements est voué à l'échec, mais on peut admettre que, dans une mesure limitée, la reconnaissance par le droit de l'existence des groupes parlementaires, de la spécificité de ceux de l'opposition (ou de la minorité) est un élément de pluralisme libéral dans le parlementarisme moderne.

Le système de gouvernement parlementaire tend ainsi à susciter chez les membres des assemblées des schémas de comportement relativement définis et stables : attitude de soutien aux mesures gouvernementales pour la majorité, attitude d'hostilité pour l'opposition. Les « députés flottants » ou « francs-tireurs » peuvent bien exister, mais en principe à la marge seulement, tant la logique de la compétition organisée au suffrage universel rend difficile une attitude de non-alignement systématique. En effet, si elles semblent mettre à mal le principe de liberté inhérent au mandat représentatif (un député ne saurait être juridiquement soumis à aucune injonction), la discipline de principe des groupes et la clarté de la distinction entre majorité et opposition, caractéristiques du régime parlementaire moderne, se présentent comme des règles de comportement politique permettant de prolonger le verdict du corps électoral – on serait tenté de dire : lui donner un effet utile – et une manière légitime d'assurer la responsabilité (*l'accountability*, selon la doctrine britannique) effective des élus vis-à-vis de leurs électeurs.

Tout cela explique que les analystes du parlementarisme moderne, soucieux d'appréhender son fonctionnement pratique et conscients que la structure formelle des institutions ne renseignait guère sur les équilibres concrets, ont peu à peu privilégié l'idée d'opérer des distinctions et, finalement de proposer des classifications des régimes parlementaires selon le système de partis. C'est ainsi que l'on distingue le « parlementarisme majoritaire » (ou parlementarisme « structuré-stabilisé »), qui se caractérise par un système de partis habituellement apte à procurer une majorité de gouvernement, et le parlementarisme non stabilisé par suite d'un multipartisme

instable (Colliard, 1978, par ex. p. 278-283). Au reste, quantité de constellations intermédiaires sont imaginables. On peut, à partir de là, se demander, pour chaque pays, si les cabinets constitués sont homogènes (i.e. constitués de membres d'un seul parti, ce qui est la règle dans le modèle britannique) ou de coalition (configuration prédominante sur le continent européen), majoritaires ou minoritaires, etc. Quoi qu'il en soit, un système de partis – qui est d'ailleurs largement conditionné par le mode de scrutin pour les élections parlementaires – est par nature évolutif, si bien que son caractère « majoritaire » ou « stabilisé » se constate *ex post* plus qu'il ne se décreète. S'il est empiriquement vérifié que le type « majoritaire » offre tendanciellement une plus grande efficacité (le clivage majorité-opposition relativise en pratique le clivage formel entre exécutif et assemblées), tandis que le second type présente une plus forte propension à l'instabilité, complice les processus de décision, voire conduit à une moindre efficacité des gouvernements, il n'en reste pas moins qu'il peut exister de notables exceptions à ces schémas⁴⁷, d'autant qu'une appréciation qualitative (existence ou non d'un parti dominant, nature de la polarisation idéologique, etc.) serait nécessaire pour affiner chaque situation. Aussi est-il vain de prétendre dresser des tableaux exhaustifs d'une réalité politique par définition mouvante. Les classifications et schémas fondés sur le système de partis ne fournissent, en somme, des indications que de façon nécessairement approximative : nonobstant l'appartenance à une famille institutionnelle cohérente, chaque pays conserve ses spécificités et le régime parlementaire sa singularité, non entièrement réductible à un « modèle » pur.

2. L'introuvable crise du régime parlementaire

La double rationalisation (juridique, par le droit écrit, et politique par l'emprise des partis) que connaît, par-delà sa diversité de fonctionnement, le parlementarisme moderne semble ainsi avoir suscité une certaine « mécanisation ». Ce sentiment n'est pas anecdotique, car il frappe par son ancienneté et est fréquemment avancé comme le symptôme d'une prétendue « crise » du parlementarisme (Le Divellec, 2004, p. 377). Or, il est précisément à mettre en relation avec les traits précédemment relevés du régime parlementaire moderne ainsi qu'avec la nature intime de ce mode de gouvernement.

On soutient depuis longtemps que les discussions dans les séances publiques des assemblées parlementaires n'ont qu'une médiocre influence sur le débat public et les politiques menées par les gouvernements. On affirme sans relâche que les assemblées sont des « chambres d'enregistrement » des volontés soit de l'exécutif, soit de la bureaucratie, soit des groupes d'intérêt. On constate – et souvent, on déplore – la relativisation des procédures formelles au sein des assemblées parlementaires et des instances gouvernementales. On croit pouvoir s'étonner de l'absence de surprise quant à l'issue d'un vote au Parlement. On remarque que les

47. Ainsi, par exemple, les pays scandinaves connaissent-ils fréquemment des gouvernements minoritaires qui, du point de vue de l'efficacité, ne cèdent en rien à certains cabinets de coalition majoritaire hétérogène.

46. Les dispositifs varient considérablement selon les pays mais la tendance d'ensemble est nette. V. Le Divellec, 2004, p. 400 ; W. Gilles, « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *RD publ.* 2006, p. 1347.

gouvernements ne sont presque plus jamais « renversés » à la suite d'un vote au Parlement et l'on en tire argument pour diagnostiquer une crise de la responsabilité des gouvernants, une crise de la représentation tout court. Le mythe d'un « âge d'or » perdu n'est jamais loin de toute discussion sur le régime parlementaire.

Chacun des arguments avancés mériterait à lui seul une analyse critique et pourrait être réfuté. Mais on se contentera de faire remarquer qu'à l'encontre des déplorations courantes, le régime parlementaire fait sans cesse preuve de sa vitalité : une grande majorité de pays sortis, à la fin du xx^e siècle de régimes totalitaires ou autoritaires l'ont adopté, signe de sa vigueur et signe de l'importance intacte de la fonction de légitimation des parlements modernes. Si son fonctionnement pratique donne parfois le sentiment de trahir ce qui serait sa « normalité », c'est sans doute que pèsent lourdement les représentations faussées de son histoire et de sa nature, et qu'il subsiste dans les esprits des contempteurs une chimère mécaniste et essentialiste, consistant à prendre les institutions constitutionnelles pour des êtres réels.

Le régime parlementaire, demeure ce mode de gouvernement subtil qu'il a toujours été, qui reste rétif à toute simplification conceptuelle ainsi qu'à une formalisation excessives. À telle enseigne que le juge constitutionnel, cette institution qui semble désormais occuper le point central et – estime-t-on fréquemment – dominante dans le constitutionnalisme contemporain, est sans prise forte sur le fonctionnement du parlementarisme lui-même, et ce en dépit de la multiplication des règles constitutionnelles écrites encadrant l'activité des organes : le juge a pu être sollicité pour faire produire effet à des dispositions formelles (y compris celles qui avaient prétendu rationaliser la confiance parlementaire, comme en Allemagne), mais il n'est guère en mesure d'intervenir profondément sur ce qui fait le cœur du régime parlementaire, c'est-à-dire en définitive la nature politique de la relation entre l'exécutif et les assemblées, laquelle n'est pas réductible à des normes purement juridiques. Le régime parlementaire confirme et illustre avec bonheur que le droit constitutionnel est avant tout un droit politique.

BIBLIOGRAPHIE

- W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), Londres, Fontana Press, 1963 (Bagehot, 1963).
- D. Baranger, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, 1999 (Baranger 1999).
- K. von Beyme, *Parliamentary Democracy : Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999*, Londres, Macmillan, 2000.
- G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Paris, Les éditions internationales, 1932.
- R. Capitant, « Régimes parlementaires », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 33-57 (disp. in *Écrits d'Entre-deux-guerres 1928-1940*, Paris, éd. Panthéon-Assas, 2004, p. 305-323) (Capitant, 1933).

- J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978 (Colliard, 1978).
- A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, 2002 (Laquière, 2002).
- P. Lauvaux, *Les grandes démocraties*, 3^e éd., Paris, PUF, 2004 (Lauvaux, 2004).
- A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004 (Le Divellec, 2004).
- B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Paris, Sirey, 1937 (Mirkine-Guetzévitch, 1937).