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

Fonctions du Parlement

Une fonction désigne ce qu'accomplit ou est censé accomplir une personne ou une institution (ici : un organe) au sein d'un ensemble ; elle renvoie également au rôle joué par un élément dans un ensemble ou au sein d'un groupe ; enfin, elle couvre l'ensemble des opérations réalisées par cette personne ou institution. Ces trois sens sont étroitement liés en même temps qu'ils révèlent la difficulté à identifier ce que l'on peut appeler les fonctions du Parlement moderne (qu'il s'agisse du Parlement d'un Etat en particulier ou des parlements dans les Etats libéraux et démocratiques en général). Cette identification peut être appréhendée de différentes manières, soit étroitement juridique, soit plus largement, dans une perspective socio-politique. On proposera ici une voie médiane, celle du droit politique, qui invite à prendre au sérieux la dimension juridique et formelle, tout en adoptant une vision dynamique de celle-ci.
La question est généralement traitée de manière simple et réductrice : les textes constitutionnels sont le plus souvent laconiques voire silencieux sur les fonctions des organes (ils restent dans l'implicite et se limitent le plus souvent à les rattacher à ces deux grandes catégories classiques mais trop générales de fonction législative – pour le parlement – et fonction exécutive) ; de son côté, la doctrine constitutionnelle se contente habituellement de réduire les fonctions des parlements à deux éléments, inlassablement répétés, et dans cet ordre : la législation et le contrôle (de l'exécutif et/ou de l'administration). Elle mérite pourtant davantage ; elle n'est pas purement académique et ne relève pas simplement du registre méta-juridique : elle est nécessaire à la fois pour appréhender convenablement la place des assemblées dans un système constitutionnel pluraliste mais également pour la compréhension même du droit positif, des règles qui l'expriment et, à ce titre, elle est maniée parfois par les juges constitutionnels eux-mêmes. Reste que la recherche d'une présentation adéquate n'incombe pas seulement au juge mais relève bien du travail de la doctrine.

L'approche juridique classique examine habituellement les parlements sous l'angle des compétences ou attributions qui leur sont explicitement confiées par les textes normatifs (prolongés parfois par la jurisprudence constitutionnelle) et, de façon plus restreinte encore, sous l'angle des actes formels que ceux-ci sont juridiquement habilités à accomplir. Une telle démarche, nécessaire, n'est cependant pas suffisante à la fois en raison de la grande diversité (et d'une certaine hétérogénéité) des actes accomplis par toute assemblée délibérante, et de l'importance du pan de l'activité de celle-ci qui ne se traduit pas par des actes formels.
C'est bien ce qu'avait saisi l'Anglais Walter Bagehot, auteur du plus célèbre catalogue des fonctions du Parlement dans la littérature constitutionnelle (il raisonnait pour la Chambre des Communes britannique mais son analyse est valable *mutatis mutandis* pour toute assemblée politique, du moins dans les systèmes de gouvernement parlementaire)[1], qui y incluait le « travail invisible » de la Chambre. En tout état de cause, la démarche juridique elle-même nécessite une approche inductive et systémique, d'ailleurs fréquemment pratiquée par les juges constitutionnels eux-mêmes.
Bagehot, soucieux de livrer une analyse dynamique et « réaliste », identifiait cinq fonctions : la fonction élective (désigner le Premier ministre), la fonction expressive (exprimer l'état d'esprit ou l'opinion du peuple), la fonction pédagogique (enseigner à la nation ce qu'elle ne sait pas), la fonction informative (donner à entendre ce qu'autrement on ne saurait pas,

[1] Bagehot, 1869, p 195 et suiv. V. Le Divellec 2012.

autrement dit divulguer des informations), et enfin la fonction législative (dimension budgétaire comprise), qu'il plaçait à dessein (et de manière faussement provocatrice) en fin de liste. Ce catalogue mêle considérations juridiques et sociologiques (ou pratiques), que le vocabulaire technique du droit constitutionnel formalisé n'a jamais été capable de traduire clairement (Avril 1972, p. 46). Mais il comporte plusieurs idées fortes qui demeurent valables ; on peut en retenir trois principales : le parlement ne remplit pas uniquement une fonction législative (toute son activité ne s'absorbe pas dans des actes législatifs) ; le parlement exerce un travail en partie « invisible », c'est-à-dire non entièrement formalisé par les règles juridiques ; la fonction de contrôle est protéiforme et doit être différenciée selon le type de système de gouvernement, (parlementaire ou non).

Divers auteurs ont cherché à compléter, moderniser ou prolonger le catalogue de Bagehot, sans parvenir à le dépasser de façon satisfaisante (Morlok 2016). La législation est presque toujours citée en premier (traduisant un contresens si répandu, qu'illustre la désignation si courante du parlement comme « le Pouvoir législatif », oublieuse du rôle que les organes gouvernementaux ont toujours joué directement et indirectement dans le processus de fabrication de la loi formelle, et de ce fait capital que les assemblées ne légifèrent jamais de façon totalement autonome, comme Hauriou l'avait parfaitement expliqué jadis). Le contrôle est toujours mentionné en second, de façon générale (sa multidimensionnalité étant gommée) et généralement indistincte selon le type de système de gouvernement (parlementaire ou non), sans compter qu'il peut avoir lieu en même temps que les opérations législatrices, comme l'illustre notamment la matière budgétaire où les deux fonctions sont intriquées.

La présentation des fonctions par la doctrine n'est pas non plus toujours exempte de biais idéologiques : certains auteurs, en limitant les fonctions des assemblées à la législation et au contrôle entendu de façon restrictive, légitiment consciemment ou non le monopole revendiqué par l'Exécutif dans la détermination de la politique nationale : c'est particulièrement le cas dans la V^{e} République française, où certes, tout a été fait (davantage par les acteurs institutionnels et politiques que par les textes normatifs en tant que tels) pour écarter autant que possible le parlement d'une participation à la direction de l'Etat (Kimmel 1991). Mais il s'agit d'idéologie et non de « vérité juridique ». Qu'on le veuille ou non, les assemblées délibérantes, dans les démocraties parvenues à un certain stade de développement, participent à bien à la direction de l'Etat, sous de multiples formes : par la légitimation directe (la fonction élective de Bagehot) ou indirecte (par la possible de censure) de l'organe gouvernemental dans les systèmes de type parlementaire (ainsi que, parfois, d'autres institutions : juges constitutionnels, défenseur des droits, etc...) ; par leur contribution à la législation et au budget ; par leurs débats d'orientation de la politique générale ou sectorielle. Aussi bien la doctrine allemande a développé depuis la fin des années 1950 le terme de *Staatsleitung*, qui permet de sortir du cantonnement réducteur des fonctions exécutive et législative, sans tomber dans l'excès inverse consistant à prétendre que les chambres « gouvernent » (au sens d'un pouvoir immédiat) elles-mêmes (l'avertissement ancien de John S. Mill à cet égard demeure ici en partie valable).

L'une des faiblesses des formules habituelles (des textes constitutionnels, sauf exception[2], ainsi que de la doctrine) est de faire sinon l'impasse ou du moins de ne pas exprimer ce qui est sans doute premier dans la raison d'être des parlements : la fonction de représentation (du peuple). Elle est essentielle quoiqu'elle soit la fonction qui se traduit le moins par les actes formels. Mais on peut dire qu'elle commande toutes les autres. Il ne s'agit pas seulement d'une vague référence « sociologique » : elle peut engager le droit positif, comme en témoignent la

[2] Les Constitutions des Pays-Bas (art. 50) et du Luxembourg (art. 50) sont les seules en Europe à formuler que leur parlement « représente » le peuple (ou le pays), tandis que les autres abordent la représentation seulement par le biais du mandat représentatif des députés. L'art. 24 de la Constitution française indique que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales.

jurisprudence abondante de la Cour constitutionnelle fédérale allemande qui tire de la simple phrase de l'article 38 de la Loi fondamentale (les députés « sont les représentants de l'ensemble du peuple allemand ») un grand nombre d'implications normatives concrètes : obligation pour le gouvernement d'informer le Bundestag en matière de législation européenne ou même compétence du Bundestag de délivrer des autorisations au gouvernement de prendre telle ou telle mesure. De même la Cour suprême du Royaume-Uni qui fonda sa décision de censurer l'acte de prorogation du Parlement par l'Exécutif sur le caractère de démocratie représentative de la Constitution du Royaume-Uni (arrêt Miller 2 du 24 septembre 2019).
S'il n'existe pas de liste « canonique » des fonctions d'un parlement moderne, une présentation raisonnée demeure légitime et possible. Mais une telle entreprise requiert de combiner la multiplicité et variété des actes formels émis par une assemblée parlementaire, son adéquation avec les attributions (plus générales) et sa part d'informel. Elle peut et doit même intégrer des éléments sociologiques et purement institutionnels. Enfin, chaque fonction peut être subdivisée en fonctions dérivées, étant entendu que ces fonctions ne sont pas entièrement cloisonnées et qu'un même acte formel peut se rattacher à plusieurs fonctions.

1. La principale fonction des parlements modernes est la fonction de représentation du peuple (de la nation, des citoyens) au sein de l'Etat. C'est là le point commun à tous les types d'assemblées délibérantes dans un corps politique (quel que soit le type de système de gouvernement libéral). Elle implique l'expression – par des débats pluralistes, éventuellement conclus par l'adoption de prises de position officielle – de la diversité des opinions de la société et la médiation au quotidien entre les citoyens et les organes de gouvernement. Le fait que cette fonction ne puisse se traduire immédiatement par une série d'actes juridiques formalisés et bien établis n'est pas de nature à lui dénier son caractère juridique. Bien plutôt, elle fonde au contraire les autres fonctions constitutionnelles des parlements qui, d'une certaine manière, découlent toutes de celle-ci, à commencer par une fonction de délibération sur les affaires de l'Etat, héritage modernisé de l'antique fonction de conseil auprès du chef ou du prince qu'ont exercé de tous temps les ancêtres des assemblées contemporaines.
2. Vient ensuite une fonction de légitimation d'autres institutions étatiques. Cette formulation est plus large que celle, trop vague, de « contrôle » qui est sans doute commode par sa généralité mais recouvre des hypothèses extrêmement différentes qu'il est certainement plus judicieux de distinguer.
Cette légitimation peut d'abord être organique ; elle concerne, en particulier, pour les régimes de type parlementaire, celle de l'organe exécutif proprement dit, le cabinet ou gouvernement : elle peut être juridiquement positive, c'est-à-dire s'exprimer par un ou plusieurs actes conjoints visant à la désignation des membres du gouvernement (ou, le plus souvent, du seul chef de celui-ci), par l'élection, l'investiture ou un vote de confiance explicitement exigé – on voit par là qu'il s'agit d'une exigence plus importante que ne permet pas de traduire le seul mot de « contrôle ». Parfois, la fonction de légitimation organique peut concerner d'autres institutions (chef de l'Etat, juges constitutionnels, membres d'une autorité de régulation, …). Parfois, elle sera juridiquement négative ou indirecte, si elle se limite à la faculté de censurer ou d'exprimer sa défiance envers une institution en place (formule la plus courante dans le parlementarisme classique en ce qui concerne le gouvernement).
Elle est ensuite fonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle porte sur l'activité des organes de gouvernement. Là encore, le seul terme de « contrôle » ne permet pas d'exprimer l'ensemble des opérations que peut mener le parlement : il peut s'agir d'autorisations données, principalement sous la forme de motions, à l'adoption de certains actes du gouvernement (par ex. l'envoi de forces armées, le déclenchement de l'état de tension ou de défense en Allemagne, l'usage de crédits budgétaires). Il peut également s'agir d'actes régulateurs ou

d'orientation de décisions du gouvernement, pris avant l'adoption définitive d'une mesure par celui-ci (notamment sous la forme de résolutions), ce que la doctrine allemande a pu appeler le contrôle de co-direction.
3. L'idée de contrôle compris au sens de surveillance de l'action du gouvernement peut ainsi être mieux délimitée et donc cernée en tant que fonction (relativement) spécifique. Elle peut s'exercer soit a posteriori (sous la forme des commissions d'enquête par exemple, ou de missions d'évaluation de l'application des lois), soit de façon plus continue, parallèlement à une action en cours (spécialement par le truchement des commissions et missions d'information) ; elle peut déboucher, mais pas nécessairement, sur des sanctions (directes ou ou indirectement, par la saisine d'une autre instance de contrôle comme le juge).
4. La participation à l'exercice de la fonction législative demeure juridiquement distincte des précédentes, même si elle entretient avec la représentation, la légitimation, la surveillance et la régulation des liens évidents. Quoi qu'en disent généralement les textes constitutionnels depuis l'avènement de la souveraineté du peuple, il convient de rappeler que les parlements ne détiennent nulle part, ni juridiquement, ni politiquement, la totalité de la fonction législative : celle-ci requiert toujours une certaine coopération avec les organes dits exécutifs (par le partage de l'initiative, les interventions dans la procédure, éventuellement l'appel au corps électoral par la voie référendaire, la sanction et/ou la promulgation). Reconnaître cette réalité (qui est d'abord pleinement juridique avant même d'être politique ou factuelle) peut contribuer à relativiser le constat empirique (où d'aucuns ont prétendu voir un « déclin ») que, depuis longtemps si ce n'est toujours, les parlementaires – nonobstant un cliché simplificateur qui a la vie dure – ne jouent pas un rôle complètement autonome en fait de législation. Le fait que le travail législatif occupe quantitativement la plus grande part du temps d'activité des parlements contemporains n'invalide aucunement l'assertion de Bagehot selon laquelle cette fonction est loin d'être première en importance constitutionnelle. Ce qui était déjà vrai dans l'Angleterre victorienne l'est devenu encore davantage dans les systèmes de gouvernement contemporains, tous marqués peu ou prou par le rôle moteur et décisif du gouvernement en fait de législation (même aux Etats-Unis – mais davantage encore dans les systèmes parlementaires, précisément parce que le cabinet est organiquement légitimé par ce même parlement). Cette fonction, que l'on pourrait donc même qualifier de co-législation, inclut formellement les questions budgétaires dans la mesure où le budget de l'Etat est toujours adopté in fine sous forme de loi. Toutefois, d'un point de vue matériel, on peut certainement parler d'une fonction budgétaire des parlements, qui relève aussi des fonctions de légitimation fonctionnelle et de contrôle-surveillance.
5. Sur un plan que certains qualifieraient de socio-politique mais que l'on pourrait aussi bien qualifier d'institutionnel, on peut estimer que les parlements exercent une fonction de recrutement des gouvernants (Max Weber avait parlé, dans l'optique des systèmes parlementaires, de la fonction, jugée par lui essentielle, de « sélection des chefs ») et, plus largement, de socialisation du personnel politique (notamment gouvernemental). Ceci est particulièrement marquant dans les systèmes de type parlementaire (certains exigeant même le recrutement exclusif des ministres au sein des assemblées) mais joue également un certain rôle dans les autres (par ex. aux Etats-Unis et en Suisse).

Mots-clés :
Actes parlementaires, Contrôle parlementaire, Débats, discussions et délibérations parlementaires, Déclin du Parlement, Diplomatie parlementaire, Discours, Doctrine parlementaire, Evaluation, Gouvernement, Investiture, Légicentrisme, Législation, Parlement de travail et Parlement de parole, Représentant, Responsabilité, Vie parlementaire.

Références :

- P. Avril, *Les Français et leur Parlement,* Castermann, 1972.
- W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, trad. fr. M. Gaulhiac, Giard & Brière, 1869.
- M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel,* Sirey, 2e éd. 1929 (rééd. Dalloz, 2015).
- A. Le Divellec, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, n°7 en ligne, 2012.
- A. Le Divellec, « Le parlement en droit constitutionnel », *in* O. Rozenberg, E. Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires,* Bruxelles, Bruylant, coll. "Etudes parlementaires", 2018, p 139-164.
- P. Laundy, *Parliaments in the Modern World,* Dartmouth, 1989.
- M. Morlok et alii (dir.), *Parlamentsrecht,* Baden-Baden, Nomos, 2016.
- J.S. Mill, *Le gouvernement représentatif* (1860), trad. fr., Guillaumin, 1876.
- Ph. Norton (dir.), *Legislatures*, Oxford University Press, 1990.
- Max Weber, « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée » [1918], *in Œuvres politiques*, trad. fr. E. Kaufmann, A. Michel, 2004, p. 307-455.