

Atelier 6 « Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs »

« Le modèle européen de démocratie parlementaire serait-il gouvernemental ? »

Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE

Maître de conférences en droit public

UFR d'études européennes – Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle

A relire les propos que le doyen Georges Vedel a tenus en septembre 1958 au congrès de l'Association internationale de science politique, et qui introduisent les grilles d'analyse de ce 6^e atelier « Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs »¹, on se remémore quelques lignes de Walter Bagehot, tirées de son ouvrage *La constitution anglaise*². Alors que le premier parle de l'unité entre l'exécutif et le législatif, le second emploie les termes d'union et de fusion pour définir les relations entre les deux pouvoirs. Bagehot nous dit que « [l]'efficacité secrète de la constitution anglaise réside dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif »³ ; plus loin, il poursuit en soutenant que « [le] système anglais ne consiste donc point dans l'absorption du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, il consiste en leur fusion »⁴.

Inutile d'insister sur le fait que ces propos viennent mettre à mal la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs considérée comme rigide en régime présidentiel, et souple en régime parlementaire. Un « retour » à la conception originelle de la séparation des pouvoirs semble s'imposer. Selon le professeur Michel Troper, deux soucis animent cette conception originelle, préoccupée de promouvoir une obéissance qui soit uniquement obéissance à la loi : il s'agit de savoir d'abord quelle est la nature de l'organisation politique à même de répondre à un tel impératif, ensuite quel est le principe d'organisation en mesure de garantir la satisfaction d'une telle exigence (balance des pouvoirs ou spécialisation des autorités)⁵.

La première de ces questions paraît être résolue pour l'ensemble des Etats européens. Ils partagent un même modèle de démocratie représentative et parlementaire⁶. En revanche, la réponse à la deuxième question est plus délicate à fournir. Certes, les régimes des Etats européens n'optent pas pour une balance des pouvoirs à l'américaine, puisqu'ils s'appuient sur une collaboration des autorités. Le bloc législatif / exécutif serait donc bien constitutif d'une réalité partagée par les Etats de l'UE. Mais à parcourir l'Europe des 27 pour observer la soudure entre les pouvoirs exécutif et législatif, une diversité se manifeste qui ne permet guère de dessiner un modèle européen.

¹ Selon le doyen Georges Vedel, lorsque se conjuguent « la cohésion et la discipline de parti » d'une part, et « la possession par le parti d'une majorité au sein de l'Assemblée législative ou le monopole politique de ce parti » d'autre part, « le principe de l'unité du pouvoir est réalisé en pratique », « législatif et exécutif sont étroitement soudés par les mécanismes du parti » ; dès lors, « les mécanismes juridiques définissant les relations entre exécutif et législatif n'ont plus que valeur virtuelle ». - Vedel (Georges), « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif au congrès de l'Association française de Science politique », *Revue française de science politique*, 1958, volume 8, n°4, p. 766.

² Traduction de M. Gaulhiac, Paris, Germer Baillière, 1869.

³ *Ibidem*, p. 14.

⁴ *Ibidem*, p. 20.

⁵ Troper (Michel), *La Séparation des Pouvoirs et l'Histoire Constitutionnelle Française*, Paris, LGDJ, 1973, p.113.

⁶ Portelli (Hugues), *Les régimes politiques européens*, Paris, Le livre de poche, 1994, p. 13 ; Gazier (Anne), « Une démocratie parlementaire à l'européenne ? », *Pouvoirs*, n°106, 2003, pp. 69-84 ; Lauvaux (Philippe), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004, p. 59.

Il n'en demeure pas moins que, par delà la variété des systèmes institutionnels européens, s'affirme une caractéristique commune déjà remarquée par Georges Vedel : le principe de l'unité du pouvoir qui fait de l'exécutif « *un organe moteur essentiel... [qui] tend à exercer un leadership national* »⁷. Or, le doyen Vedel présente l'exécutif comme un « *pouvoir dérivé* » qui, à tout le moins en théorie, laisse au parlement la figure de « *puissance initiale* »⁸. Il parle donc là du gouvernement, de la projection dans le domaine exécutif des enceintes législatives, de ce que le régime britannique appelle le « *Cabinet, Comité de la majorité des communes* »⁹. Puisqu'une emprise sur le Parlement s'avère exercée par le Gouvernement, la démocratie représentative telle qu'elle fonctionne actuellement en Europe semble pouvoir être qualifiée de gouvernementale.

En effet, l'exécutif y est bien souvent dualiste, qui cantonne le chef de l'Etat dans un rôle purement cérémonial. Peu importe qu'il s'agisse d'un monarque (GB, Espagne, Danemark, Suède, Norvège, Belgique, etc.) ou d'un président (Italie, Allemagne, etc.). A l'exception du Portugal éventuellement, de la France sûrement. La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions vient certes d'être adoptée. Cependant, la restauration de la place du Parlement qu'elle désire réaliser est timide ; la réduction du rôle du Président qu'elle prétend effectuer est moindre que celle qui affecte le Gouvernement. C'est pourquoi le régime français conserve un style atypique parmi les démocraties européennes en soumettant le Premier ministre non seulement aux chambres mais encore au Président. Chez nos partenaires, le Gouvernement est simplement dérivé du Parlement monocaméral¹⁰ ou de la chambre basse du parlement bicaméral¹¹ ; pour autant, il ne lui est guère subordonné.

En atteste la nature des relations qui lient le Gouvernement et le Parlement. Qu'il s'agisse de l'installation voire de l'éviction des gouvernants et représentants (I), ou qu'il s'agisse de l'objet et du déroulement des débats entre gouvernants et représentants (II), une soudure des termes du couple législatif / exécutif est à noter. Son intensité permet d'ailleurs d'apprécier le degré de (con)fusion des autorités dans l'exercice de la faculté de statuer.

I – L'exécutif, leader de l'enceinte législative

A raison de la rémanence d'un passé monarchique et de la vigilance contre un pouvoir personnalisé, les Etats européens ont opté pour un exécutif bicéphale : un chef de l'Etat, qui a

⁷ Vedel (Georges), *opus cit.*, p. 761. Le doyen Vedel conçoit ce principe d'unité du pouvoir en opposition au principe de séparation des pouvoirs qui, selon lui, « *par son idéologie même et par les conséquences pratiques qu'il entraîne, conduit à une supériorité du législatif sur l'exécutif* ». *Ibidem*, p. 758.

⁸ *Ibidem*, p. 758.

⁹ *Ibidem*, p. 759. Cette affirmation renvoie à celle énoncée par Walter Bagehot : « *Un gouvernement de cabinet est le gouvernement d'un comité élu par la législature* » (in *La constitution anglaise, opus cit.*, p. 30).

¹⁰ Les parlements monocaméraux en Europe sont le *Narodno Sabranie* bulgare ; la *Chambre des Représentants* chypriote (*Vouli ton Antiprosópon* en grec ; *Temsilciler Meclisi* en turc) ; le *Folketing* danois ; le *Riigikogu* estonien ; le *Eduskunta* finnois ; le Parlement hellénique (*Βουλή των Ελλήνων* littéralement Conseil des Grecs) ; la *Országgyűlés* hongroise ; la *Saeima* letton ; la *Seimas* lituanienne ; la *Kamra tar-Rappreżentanti* maltaise ; la *Assembleia da República* portugaise ; le *Národná rada Slovenskej republiky* en Slovaquie ; le *Riksdag* suédois. D'autres Etats européens disposent d'un parlement monocaméral : l'Albanie (*Kuvendi*), la Croatie (*Sabor*), l'Islande (*Althing*), la Serbie (*Skupština*), la Norvège (le *Storting* présente particularité de désigner un quart de ses membres pour composer le *Lagting*, les trois autres quarts formant alors l'*Odelsting*).

¹¹ Les Etats européens dont les parlements sont bicaméraux sont d'abord les Etats fédéraux (Allemagne Autriche Belgique), ensuite certains Etats unitaires (Espagne, France, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Tchèque).

le statut de monarque constitutionnel et qui exerce une fonction cérémoniale¹² ; un chef du Gouvernement, qui a la charge de l'essentiel du pouvoir et qui demeure sous le contrôle de la majorité parlementaire. C'est bien pourquoi l'exécutif bicéphale que l'on rencontre dans les régimes européens s'avère inégalitaire et dualiste. Or, en instituant une responsabilité du chef du Gouvernement non seulement devant la chambre basse mais également devant le monarque constitutionnel, les Etats européens, quand ils ont opté pour le régime républicain, suscitent une concurrence entre majorité parlementaire et majorité présidentielle. En effet, si le chef du Gouvernement est historiquement désigné par le chef de l'Etat pour l'assister, il devient rapidement responsable devant le Parlement. Le chef de l'Etat voit peser sur lui une contrainte dans la nomination du chef du Gouvernement : il doit le choisir en conformité avec la majorité parlementaire sortie des urnes.

Le plus souvent une telle contrainte est forte. Le Royaume Uni en offre un exemple des plus révélateurs : le porteur de la Couronne britannique nommé comme chef du Gouvernement la personnalité qui a été sélectionnée par le parti majoritaire comme son leader. Le choix du monarque consiste dès lors en la ratification d'un double processus de sélection, à savoir celui du parti qui désigne son leader et celui des électeurs qui assurent la victoire électorale d'un parti à la chambre. D'autres Etats européens manifestent l'intensité de la contrainte qui pèse sur le chef de l'Etat dans la nomination du chef du gouvernement. En Allemagne, le président de la République choisit en principe le candidat au poste de chancelier, mais se contente en fait de transmettre au Bundestag le nom de celui qui lui a été proposé par le parti ou la coalition majoritaire. Que l'on pense encore à la Belgique : suite aux élections du 10 juin 2007, le Roi a rencontré bien des difficultés à nommer un Premier ministre ; après 282 jours de crise, Yves Leterme devient chef du Gouvernement le 18 mars 2008 avant de démissionner le 14 juillet 2008 ; car la chambre basse a pour le moins quelque mal à se doter d'un leader incontesté.

Toutefois, la contrainte politique peut être atténuée, laissant au chef de l'Etat une plus grande marge de manoeuvre. L'exemple le plus fréquemment cité est celui de l'Italie d'avant la réforme de son mode de scrutin : en l'absence d'une majorité claire à la chambre des députés, le chef de l'Etat a pu s'appuyer sur l'opinion publique pour nommer un Président du conseil qui est au départ potentiel et qui devient définitif une fois son Gouvernement constitué¹³. Pour ce qui est de la France, la cohabitation a certes engendré une contrainte politique forte, obligeant le président de la République à nommer Premier ministre le leader de la majorité parlementaire qui lui était opposée ; mais le fait majoritaire, qui tend à préserver le passage au quinquennat, affaiblit une telle contrainte, permettant au Président de choisir le chef du Gouvernement en dehors des principaux responsables politiques élus¹⁴.

¹² L'emploi d'une telle expression, qui s'entend au sens propre dans les monarchies, prend un sens figuré dans les républiques, même dans celles majoritaires en Europe où le président est élu au suffrage universel direct (la France faisant là encore exception).

¹³ Par exemple, le président Scalfaro nomme en 1993 comme Président du conseil l'ancien gouverneur de la banque d'Italie, Carlo Azeglio Ciampi ; pour la première fois dans l'histoire de la République italienne, il ne s'agit pas d'un parlementaire. En 1995, il compose un gouvernement de techniciens, baptisé *Governo del Presidente*, qui a à sa tête Lamberto Dini, ancien ministre du trésor de Silvio Berlusconi et ancien ministre des affaires étrangères de Romano Prodi. Mais la réforme du mode de scrutin engendre désormais la nécessité pour le président de la République de nommer comme président du conseil le leader du parti dominant de la coalition arrivée en tête lors des élections législatives

¹⁴ Des personnalités ont pu être nommées Premier ministre, qui n'avaient pas mené de carrière politique comme Georges Pompidou nommé en 1962 par le Général de Gaulle ou Raymond Barre nommé en 1976 par Valéry Giscard d'Estaing, ou qui n'avaient pas de mandat électif comme Dominique de Villepin nommé en 2005 par Jacques Chirac.

Par conséquent, une telle autonomisation de l'exécutif à l'égard du législatif emporte un empire de l'exécutif sur le législatif, traduction de leur soudure. Elle se manifeste tant au moment de la désignation du chef du Gouvernement (A), qu'au moment de la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement (B).

A – Le chef du Gouvernement : une nomination entendue

Le Gouvernement, qui se définit comme la projection du Parlement dans la sphère exécutive, parvient dès le moment de son installation à s'affranchir de la puissance de son origine. La nature dérivée de son autorité s'atténue en effet à la faveur de l'autonomie décisionnelle détenue ou obtenue par la chef de l'Etat, en particulier pour la nomination du chef du Gouvernement. Pour ce qui est de la composition du Gouvernement, elle est définie le plus souvent par la loi (Allemagne, Italie où il faut une loi pour créer un département ministériel et GB où il faut une loi pour créer un ministère les anciens ministères ayant été créés par le monarque) ; pour ce qui est de la nomination des ministres, elle est le plus souvent du ressort du chef de l'Etat sur proposition du chef du Gouvernement (sauf en Bulgarie et en Slovaquie où le Parlement nomme les ministres).

Les cas sont rares en Europe de Gouvernements élus par le Parlement sans intervention du chef de l'Etat. Cette procédure, que l'on rencontre au Japon, existe dans quelques pays européens. En Irlande, le Premier ministre – *Taoiseach* – est désigné par le *Dáil Éireann*, plus exactement par la majorité parlementaire en la personne de son leader, puis nommé par le Président. En vertu de l'article 19 de la constitution hongroise telle que refondue par la loi XXXI de 1989, l'Assemblée nationale élit le Premier ministre ; toutefois, dans la mesure où le président de la République est lui aussi élu par l'Assemblée nationale en vertu des 19 et l'article 29a de la constitution, il propose un Premier ministre à l'Assemblée nationale qui procède à son élection à la majorité lors de la présentation du programme du gouvernement. En Suède, c'est le Président du *Riksdag* qui désigne le Premier ministre après consultation du vice-président et des représentants des partis (article 3 de la constitution de 1974).

Si le chef du Gouvernement est en Bulgarie et en Finlande élu par le Parlement, c'est après avoir été nommé par le président de la République qui désigne à ce poste le leader de la majorité parlementaire. Car le plus souvent, le chef du Gouvernement est nommé par le chef de l'Etat, avant d'être soumis à l'investiture devant la chambre basse. Un rôle majeur est là reconnu au Parlement. En effet, il s'agit d'un système de confiance avérée : le vote de l'Assemblée en faveur du Premier ministre nommé est une preuve juridique et politique de l'appartenance du chef du Gouvernement à la majorité parlementaire. Ce dispositif est courant en Europe occidentale comme en Europe centrale et orientale.

Que l'on pense à l'Espagne, où le Roi après avoir consulté les représentants désignés par les groupes politiques après chaque renouvellement des Cortes, propose un candidat à la présidence du Gouvernement ; celui-ci présente aux Cortes le programme politique de son gouvernement pour en appeler à la confiance de la chambre basse¹⁵. En Estonie comme en Roumanie, le Président de la République, après consultation du parti ou de la coalition

¹⁵ En vertu de l'article 99 de la constitution du 13 octobre 1978, le Roi nomme le président du Gouvernement, une fois que celui-ci a obtenu la confiance du Congrès des députés à la majorité absolue de ses membres. Si une telle majorité n'est pas atteinte, la même proposition est soumise à un nouveau vote 48 heures après la précédente. La confiance est alors considérée comme accordée même si la majorité obtenue est simple.

disposant de la majorité absolue à la chambre, désigne un candidat à la fonction de Premier ministre ; celui-ci présente ensuite son Gouvernement au Parlement qui vote publiquement l'investiture à la majorité absolue puis le programme présenté à la majorité simple (art.89 de la constitution estonienne du 28 juin 1992, article 122 de la constitution roumaine du 21 novembre 1991). Il en est de même en Bulgarie et en République tchèque. Cependant, si le gouvernement n'obtient pas de la chambre des députés la confiance sollicitée, la première prévoit l'élection du Premier ministre par l'Assemblée nationale (article 99§4 de la constitution du 12 juillet 1991). En revanche, la seconde confie la nomination du président du Gouvernement au président de la République, sur proposition du président de la Chambre des députés il est vrai (article 67 de la constitution du 16 décembre 1992).

Bien évidemment, le rôle du Parlement se trouve des plus réduits lorsque la nomination du chef du Gouvernement par le chef de l'Etat ne donne lieu à aucune intervention de la chambre basse. La confiance du Parlement étant présumée, il n'est pas nécessaire de faire la preuve juridique de l'appartenance du chef de gouvernement à la majorité parlementaire, puisque la contrainte politique de l'appartenance du Premier ministre à cette majorité parlementaire est intégrée par les acteurs. On connaît bien les modèles français et britanniques. On connaît moins le cas du Portugal, de la Grèce, ou de la Pologne : là aussi, est nommé Premier ministre par le chef de l'Etat le chef du parti disposant à la Chambre basse de la majorité absolue des sièges, à défaut le chef du parti disposant d'une majorité relative qui estime possible de former un gouvernement jouissant de la confiance de la Chambre après avoir mené un mandat exploratoire. Dès lors, nul besoin de demander au Parlement l'investiture.

Parce que le gouvernement et son chef exercent dans les démocraties européennes l'essentiel du pouvoir exécutif sous le contrôle des enceintes législatives, ces dernières ne sauraient se contenter d'intervenir au moment de leur nomination : durant toute la durée de leur mandat, les représentants ont pour mission d'examiner les actions des gouvernants¹⁶.

B – L'action du Gouvernement : un contrôle émoussé

C'est d'abord au moyen des questions au Gouvernement et des commissions d'enquête que le législatif contrôle l'exécutif s'opère. Là point de sanction, si ce n'est politique à la faveur de leur publicité et de leur médiatisation. Certes, les parlementaires ont la maîtrise de ces questions qui peuvent écrites et orales, et de ces commissions d'enquête qui peuvent être permanentes (France, Grèce, Italie) ou ad hoc (Allemagne, Belgique, Espagne)¹⁷. Toutefois, les règles de composition et de présidence des commissions en font souvent les outils de la majorité, ce qui n'est pas sans jeter la suspicion sur leurs travaux (France, Allemagne). Le contrôle politique peut être ainsi spécialisé ; il peut être aussi global. Tel est le cas lorsqu'il est exercé lors des débats de politiques générales ou des débats sur l'adoption du budget. Le plus imposés par le calendrier sur un rythme annuel¹⁸, ces occasions de contrôle global peuvent être suscitées par le Gouvernement comme en France, soit par les parlementaires eux-

¹⁶ Nous n'aborderons pas ici la question de la responsabilité du chef de l'Etat. A raison de sa fonction de garant de la continuité de l'Etat et des institutions, il ne saurait en effet être renversé. Sa responsabilité tend à être dans l'ensemble des régimes européens uniquement pénale, quand bien même le chef de l'Etat est poursuivi pour des actes éminemment politiques, tels que la haute trahison ou la violation de la constitution.

¹⁷ Les pays nordiques ne connaissent pas les commissions d'enquête parlementaire mais un contrôle très poussé de l'administration

¹⁸ Nous pensons ici au discours du Trône, traditionnellement suivi d'un débat au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, au débat de politique générale organisé chaque année en Finlande, au compte rendu sur la situation générale du Royaume au Danemark, aux débats portant sur la détermination de l'ordre du jour en Grèce.

mêmes. Dans certains Etats, les représentants à la chambre basse peuvent interpellier un ou plusieurs ministres, afin de lancer un débat général qui ne pourra généralement pas donner lieu à un vote. Des conditions sont à remplir qui concernent le nombre de parlementaires à réunir (Allemagne, Finlande, Portugal, Danemark, Pays-Bas)¹⁹, le délai de préavis à respecter (Suède, Finlande, Allemagne)²⁰, la durée de débat à ne pas dépasser (Portugal).

Cependant, la procédure d'interpellation offre une voie indirecte de censure des gouvernants, qui à ce titre est très encadrée. Interdit en France²¹ et lourd en Allemagne, le dispositif est développé de manière astucieuse en Suède. Si l'article 5 du chapitre XII de la constitution suédoise envisage l'interpellation sans condition limitative, l'article 1 du chapitre VI du règlement du *Riksdag* en donne une conception restrictive. En effet, une interpellation doit porter sur « *une affaire d'intérêt général majeur* » et doit être décidée par l'Assemblée. Si le ministre interpellé ne répond pas dans un délai de quatre semaines, ou si les réponses fournies par le ministre ne conviennent pas, l'initiative est alors renvoyée à l'Assemblée qui peut alors déposer une motion de censure. Ainsi, l'interpellation, qui met en jeu la responsabilité individuelle d'un ministre, renoue avec les implications de la collégialité gouvernementale, en conduisant à la motion de censure.

La Suède n'est pas le seul Etat à offrir une telle passerelle : d'autres Etats font de même tels l'Espagne (article 111), l'Italie (chapitre 3 du titre III du règlement de la chambre des députés, chapitre XIX du règlement du Sénat), la Roumanie (article 111 de la constitution et articles 154 à 168 du règlement intérieur de la Chambre des députés), la Bulgarie (article 90-2 de la constitution et article 87 du règlement). Car la responsabilité individuelle des ministres est admise par la Suède (article 5 de la constitution), l'Estonie (article 97 de la constitution), le Danemark (articles 15 et 16 de la constitution), la Lituanie (article 96 de la constitution), la Lettonie (article 59 de la constitution), la Pologne (article 157 de la constitution²²). Les autres Etats européens s'en tiennent à la seule responsabilité collective du collège gouvernemental. Pour autant, le droit de vie ou de mort du Parlement²³ sur le Gouvernement semble relever davantage de la théorie que de la pratique.

Mise à part l'Italie où la dissidence des *franchi tiratori* du parti majoritaire ou de la coalition au pouvoir conduit les Présidents du conseil à démissionner avant même le vote de la motion²⁴, la responsabilité gouvernementale est peu mise en jeu. Car les conditions mises au dépôt et au vote de la censure du Gouvernement par le Parlement en restreignent l'utilisation : par exemple, l'article 4 de la constitution suédoise impose que la motion de censure soit signée par un dixième des parlementaires, déposée à deux séances successives, et votée à la majorité des parlementaires lors de la troisième. Et ce plus encore lorsque la motion se doit d'être constructive. Or, le modèle allemand de la l'article 67 de la loi fondamentale a fait des

¹⁹ Si la Slovaquie permet à tout membre du conseil national d'interpellier un ministre pour lancer un débat de politique générale, l'Allemagne et la Finlande exigent qu'un nombre minimum de députés soit atteint ; le Portugal qu'un certain nombre de groupes parlementaires parviennent à un accord ; le Danemark et les Pays-Bas que l'Assemblée ait donné son assentiment.

²⁰ La durée du préavis exigé est de 4 semaines en Suède, de 15 jours en Finlande, de 14 jours en Allemagne.

²¹ Dans ses décisions n° 59-2 du 17 juin 1959 et n° 59-3 du 24 juin 1959 portant respectivement sur le règlement de l'Assemblée nationale et sur le règlement du Sénat, le Conseil constitutionnel a précisé que la réintroduction d'un système d'interpellation était contraire à l'article 49 de la constitution de 1958.

²² Alors que la motion de censure à l'encontre du collège gouvernementale doit être présentée par au moins 46 députés du *Sejm*, la motion présentée à l'encontre d'un ministre doit rassembler au moins 69 députés.

²³ Le Gouvernement est responsable devant la chambre basse, sauf en Roumanie où le Gouvernement est en effet responsable devant la Chambre des députés et le Sénat réunis en session commune.

²⁴ Nous renvoyons ici aux démissions des gouvernements Berlusconi en 1994, et Prodi en 1998, 2007 et 2008.

émules : la Hongrie (article 39 a) et la Pologne (article 158) imposent à la chambre basse d'indiquer le nom du nouveau chef du Gouvernement dans la motion qu'elle met au vote.

La censure du Gouvernement est rare dans les Etats européens, d'autant plus que la mise en cause de sa responsabilité est le plus souvent initiée par le chef du Gouvernement qui fait ainsi pression sur sa majorité pour la rappeler à la cohérence et à la cohésion²⁵. L'exécutif, loin d'être l'objet du législatif, s'en fait le maître (en particulier en France avec l'article 49 § 3 dont l'emploi se trouve limité par la réforme de juillet dernier). Sans oublier que le Gouvernement dispose encore d'une arme pour se prémunir des conséquences d'une mise en jeu de sa responsabilité : il peut recourir à la dissolution du Parlement afin de se rendre maître des débats parlementaires, quant à leur objet et leur déroulement.

II – L'exécutif, maître du travail législatif

Associée au vote d'une motion de censure, la dissolution paraît bien être conçue comme une sanction du défaut de majorité parlementaire. En République tchèque (article 35 de la constitution) et en Lituanie (article 58 de la constitution), modèle a été pris sur l'article 68 de la loi fondamentale allemande, selon lequel « *si le chancelier demande au Bundestag de lui exprimer sa confiance et si cette proposition n'est pas adoptée par la majorité des membres du Bundestag, le Président fédéral a le droit sur proposition du Chancelier de dissoudre le Bundestag* ». Néanmoins, les dissolutions auxquelles le Président allemand a recouru en 1972 et en 1983 manifestent un retournement. L'usage électoral du droit de dissolution par le chef de Gouvernement s'apparentait à une auto dissolution, puisque le Chancelier s'appuyait alors sur sa majorité parlementaire bien décidée à retourner devant les électeurs pour confirmer son assise et pour assurer ses décisions. Il s'agissait donc là de crises institutionnelles, qui étaient suscitées pour conforter la position du Gouvernement.

Dans certains Etats, nul besoin de passer par de tels artifices. En Grèce, l'article 41 de la constitution dispose en effet que « *Le président de la République peut dissoudre la Chambre des députés si deux Gouvernements ont démissionné ou même ont été désapprouvés par elle, et que sa composition n'assure pas la stabilité gouvernementale* » (alinéa 1), et qu'il « *dissout la Chambre des députés sur proposition du Gouvernement qui a obtenu un vote de confiance, afin de renouveler le mandat populaire* », uniquement « *pour faire face à une question nationale d'importance exceptionnelle* » il est vrai (alinéa 2). Quant à la Hongrie, l'article 28 de la constitution reconnaît à l'Assemblée nationale le pouvoir de se dissoudre elle-même et prévoit explicitement le dispositif d'autodissolution. L'emploi de la dissolution suite à chaque renversement de gouvernement peut même devenir systématique comme au Danemark.

Que dire alors de la Grande Bretagne ou de l'Espagne où la pratique de la dissolution anticipée est habituelle : le Gouvernement et non le Parlement est maître du jeu politique, puisqu'il décide du moment le plus opportun pour réaliser des élections permettant la reconduite de la majorité sortante et partant le maintien du chef de Gouvernement à son poste. Devenue un instrument de récompense de la fidélité et de la loyauté de la majorité parlementaire à l'égard du Gouvernement, la dissolution contribue ainsi à renforcer la soudure entre l'exécutif et le législatif, tout en accordant la position de leader à l'exécutif face à un législatif au statut finalement formel de puissance initiale. Car l'objectif est bien d'assurer la mise en œuvre de la politique gouvernementale, en garantissant l'adoption par le Parlement

²⁵ En Roumanie, la motion de censure initiée après l'engagement de la responsabilité du Gouvernement pour la réforme de la santé, qui a été présentée devant les deux Chambres le 16 février 2006, a finalement été rejetée.

des textes préparés par le Gouvernement. Il en résulte une appréhension renouvelée de la loi, expression de volonté générale.

Comme le remarque Michel Troper, « *s'il s'était agi d'une prescription, on en aurait déduit que seuls ceux qui peuvent prétendre exprimer la volonté générale doivent participer à la confection de la loi. Mais si c'est une définition, alors il faut nécessairement considérer que, puisque la loi est l'expression de la volonté générale, ceux qui l'ont faite ont exprimé cette volonté, ceux qui ont contribué à la faire ont contribué à son expression* »²⁶. Or, le gouvernement participe de manière intense à l'élaboration et à l'adoption de la loi, non seulement dans des départements ministériels, mais également dans les enceintes législatives. Cette prégnance du gouvernement dans la détermination de l'objet des débats parlementaires (A) et dans la définition du déroulement de ces débats (B) – imputable aux contraintes de la direction politique dans un environnement complexe et global – nous conforte dans la qualification de gouvernementale de nos régimes parlementaires européens.

A – L'objet des débats : une priorité organisée

Les régimes européens reconnaissent tant au Parlement qu'au Gouvernement l'initiative des lois, quand ils ne le reconnaissent pas aussi au peuple (droit d'initiative populaire admis en Autriche, Espagne, Italie) ou aux collectivités locales (Espagne, Italie). Certes. Mais les chiffres sont connus : en moyenne, l'exécutif dépose 90% des textes de lois dont 90% sont adoptés ; les 10% restant résultent de propositions de lois qui sont pour la plupart l'œuvre de parlementaires acquis au Gouvernement. Les enceintes législatives laissent donc à leur projection dans l'exécutif le soin d'élaborer les lois. Elles préfèrent jouer de leur droit d'initiative partielle : leur droit d'amendement leur permet de modifier les textes présentés par le Gouvernement, à l'instar de la Chambre des Lords britannique passée maître dans cet art.

Cependant, des règles viennent restreindre ce droit parlementaire. Les amendements doivent être soutenus par un minimum de députés : 2 en Finlande, 5 en Belgique, 26 en Allemagne. Les exigences se font parfois plus rigoureuses. En Espagne, les amendements individuels doivent être accompagnés de la signature des porte-parole des groupes. En Pologne, le droit d'amendement au *Sejm* est réservé à l'auteur du texte, à un groupe d'au moins 15 députés, au président ou au vice-président d'un groupe politique. Le droit pour les parlementaires de déposer des amendements se trouve encore restreint par la prise en considération de leur contenu. Dans l'ensemble des Etats européens, se retrouve la disposition énoncée en France à l'article 40 de la constitution, qui interdit aux parlementaires d'introduire des amendements qui auraient pour effet d'accroître les dépenses publiques ou de réduire les recettes publiques. Au-delà, l'opportunité de l'amendement est examinée : en Allemagne, le droit d'initiative partielle des parlementaires ne saurait dénaturer le texte soumis au débat ; au Royaume-Uni, il ne saurait conduire au dépôt d'amendements inutiles ou dilatoires, amendements que le Speaker peut éliminer. Quant à la technique pour le moins radicale du vote bloqué ou vote unique prévu à l'article 44 § 3 de la constitution française, elle ne semble pas reprise par les autres régimes européens.

Or, à cette emprise sur l'élaboration des textes, le Gouvernement ajoute la maîtrise de l'ordre du jour des chambres. La France fait exception en accordant au Gouvernement le pouvoir de fixer l'ordre du jour des Assemblées (quand bien même elle reconnaît à l'opposition le droit de fixer l'ordre du jour pour une séance par mois). Car, dans la plupart des Etats européens, la

²⁶ Troper (Michel), *Pour une Théorie Juridique de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, p. 339.

prérogative de fixer l'ordre du jour revient aux Chambres elles-mêmes. En Allemagne, c'est le conseil des anciens²⁷ qui décide de l'ordre du jour à la majorité depuis une réforme constitutionnelle de 1969 ; toutefois, afin de garantir les droits de l'opposition, le consensus est recherché dans l'établissement de l'ordre du jour. En Italie, celui-ci relève de la compétence de la conférence des présidents de groupe qui doit statuer à l'unanimité ; faute de parvenir à une telle unanimité, la décision est prise par le président de la Chambre ou du Sénat ; pour contourner cette emprise du Parlement sur l'agenda législatif, les Gouvernements ont d'ailleurs tendance à recourir fréquemment aux décrets-lois²⁸.

Il n'en demeure pas moins que l'ordre du jour est fixé à la majorité parlementaire qui tend à soutenir le Gouvernement. La chose est des plus claires en Grande-Bretagne où c'est le Premier ministre, en tant que leader de la majorité parlementaire, qui fixe l'ordre du jour. Il consulte certes les responsables des groupes parlementaires de l'opposition, mais il reste maître du calendrier. Or, la part de l'ordre du jour de chaque session réservée aux initiatives de l'opposition à la Chambre des Communes²⁹ est en outre consacrée à des motions sur la politique gouvernementale (et non à des propositions de lois). Que la maîtrise soit directe ou indirecte, les Chambres s'avèrent soumises au Gouvernement pour la fixation de leur ordre du jour, la priorité étant évidemment accordée aux textes qu'il a préparés³⁰.

Or, certains portent sur des habilitations législatives qui autorisent le Gouvernement à légiférer, sous le contrôle du Parlement qui examine les matières traitées et les manières de les traiter avant que d'opérer les validations³¹. C'est ainsi que le gouvernement britannique adopte quelque 2000 *rules and orders* chaque année depuis 1945 sur autorisation de la Chambre des communes. Quant au gouvernement roumain, il a eu davantage encore recours à

²⁷ Le Conseil des anciens est composé du président du Bundestag, des vice-présidents et des députés délégués par les partis en fonction de leur importance respective.

²⁸ Aux termes de l'article 76 de la constitution italienne, le Gouvernement peut se voir autoriser par le Parlement à prendre des décrets-lois sur les matières énumérées et dans le respect des principes fixés. A cette habilitation a priori, vient s'ajouter un mécanisme d'habilitation a posteriori. L'article 77 de la constitution permet en effet au Gouvernement de prendre des décrets-lois en cas d'urgence, décrets-lois qui doivent être présentés le jour même de leur adoption aux chambres et qui deviennent caducs 60 jours après leur adoption faute pour les Chambres de les avoir transformés en lois. Or, les décrets-lois pris au titre de l'article 77 sont de plus en plus nombreux : 29 durant la première législature, 124 durant la 6^e, 167 durant la 7^e, 477 durant la 8^e. Bien plus, pour contourner leur caducité au bout du délai de 60 jours en l'absence de transformation en lois, les décrets-lois ainsi adoptés sont remplacés par des décrets identiques de manière quasi systématique. Dans la mesure où la condition d'urgence n'était le plus souvent pas satisfaite, les enceintes législatives italiennes ont introduit en 1981 dans leurs règlements quelques innovations afin de tempérer l'utilisation de l'article 77 par le Président du conseil : la possibilité d'examiner de manière préjudicielle la prétendue urgence, en en confiant la charge à la commission des affaires constitutionnelles, la possibilité pour les chambres de voter à bulletin secret, et la possibilité de bloquer la procédure des décrets lois de l'article 77 en cas de vote négatif.

²⁹ Cela correspond à 20 jours sur 155 en moyenne, dont 17 pour le premier parti de l'opposition.

³⁰ En France, l'ordre du jour des chambres n'est plus décidé unilatéralement par le Gouvernement, mais ordonné de manière négociée entre les Chambres et le Gouvernement depuis la réforme de l'article 48 par la révision du 4 août 1995. Les Chambres ont une fois par mois la maîtrise des thèmes et questions à aborder ; cependant, le principe demeure d'un ordre du jour des Chambres établi par le gouvernement qui fixe l'ordre de priorité de la discussion des projets de loi par lui déposés et des propositions de loi par lui acceptées. Par ailleurs, il convient de rappeler ici que l'article 42 donne une priorité à l'examen des textes préparés par le Gouvernement, et que l'article 29 permet au Premier ministre de convoquer le Parlement en session extraordinaire sur un ordre du jour qu'il définit.

³¹ Nous soulignons ici que le pouvoir réglementaire autonome tel que nous le connaissons en France est rarement reconnu à l'exécutif dans les autres Etats européens. Certes, les exécutifs allemand ou portugais disposent du pouvoir d'adopter des normes, mais celles-ci peuvent uniquement porter sur l'organisation et le fonctionnement des services du Gouvernement.

la technique des habilitations législatives, si bien que la commission de Venise dans son rapport de 2002 en est venue à dénoncer l'emploi abusif des ordonnances : en a découlé une réforme constitutionnelle en 2003 de l'article 115 de la constitution roumaine qui exige désormais l'adoption des habilitations législatives sous la forme de lois spéciales. Or, si le Gouvernement maîtrise l'objet des débats, il dispose également de moyens pour maîtriser leur déroulement.

B – Le déroulement des débats : une emprise assumée

Les projets et propositions de lois font l'objet de discussions qui s'avèrent en effet très encadrées. Au Sénat polonais, à l'exception du rapporteur de la commission et du rapporteur de la minorité, les parlementaires peuvent intervenir au maximum deux fois au cours d'un même débat pour une durée de 10 minutes pour la première intervention et de 5 minutes pour la seconde. A la Chambre des députés italienne, outre le rapporteur de la commission et le Gouvernement, seul un orateur par groupe peut intervenir lors de la discussion générale, et seule une explication de vote par groupe est admise lors de la discussion des articles. Aux Cortes espagnoles, les amendements d'un même groupe font l'objet d'un vote unique, chaque groupe disposant en principe de dix minutes pour présenter l'ensemble de ses amendements. Une telle réglementation du temps de parole accordé aux parlementaires joue en faveur du Gouvernement et de ses projets de texte. Cela relève de l'évidence, quand il revient au Président de la chambre (appartenant à la majorité parlementaire) de décider de clôturer les débats, à l'instar du *Speaker* de la Chambre des Communes (technique de la guillotine).

Une fois les débats clôturés, vient le moment du vote que le Gouvernement domine aussi. Certes, les Etats européens ne reprennent pas les techniques françaises du vote bloqué (article 44 alinéa 3) et du vote implicite (article 49 alinéa 3). Néanmoins, ils reconnaissent pour la plupart au chef de l'Etat le pouvoir de demander aux enceintes législatives de procéder à nouvelle délibération des lois déjà adoptées par elles (sur le modèle de la nouvelle délibération demandée par le président de la République à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 10 de la constitution). Il en est ainsi dans certains régimes d'Europe occidentale : que l'on pense à la Grèce, à l'Italie, au Portugal. Au Portugal, dans les vingt jours suivant l'adoption d'une loi par l'Assemblée de la République, le président de la République peut opposer audit texte son veto accompagné d'une motivation écrite ; dès lors, soit l'Assemblée confirme l'adoption de la loi dans la version envoyée au Président de la République, par un vote à la majorité absolue des députés (ou à la majorité des deux-tiers des députés présents dès lors que leur nombre est supérieur à celui de la majorité absolue des députés en fonction) ; soit l'Assemblée désire confirmer la loi après y avoir introduit quelques modifications, ce qui demande simplement un vote à la majorité relative, et ce qui emporte une nouvelle possibilité pour le président de la République d'y opposer son veto.

Si le chef de l'Etat ne se voit pas réellement accorder un droit de veto, l'expression demeure pourtant d'usage pour désigner sa faculté de s'opposer à un texte de loi adopté, opposition que le Parlement ne peut lever que par un vote, le plus souvent à la majorité qualifiée. Dans la plupart des régimes d'Europe centrale et orientale, se retrouve cette prérogative du chef de l'Etat de demander aux Chambres une nouvelle délibération sur un texte de loi. Si le Parlement désire l'adoption du texte considéré en dépit du veto opposé par le président de la République, il est alors appelé à statuer par un vote soit à la majorité simple (Hongrie, Lettonie, Roumanie, Slovaquie), soit à la majorité absolue (Bulgarie, Lituanie, République tchèque, Slovénie). Ce pouvoir reconnu au chef de l'Etat est renforcé dans quelques Etats. En Pologne, l'article 122 alinéa 5 de la constitution permet ainsi au président de la République de

refuser de signer une loi, de la renvoyer devant le *Sejm* pour un nouvel examen, ce veto ne pouvant être surmonté que par une vote du *Sejm* à la majorité des 3/5 des voix en présence d'au moins la moitié du nombre légal des députés.

Or, une telle exigence de majorité qualifiée conduit à considérer ce droit accordé au chef de l'Etat comme un instrument permettant à l'exécutif de revitaliser la cohésion au sein du législatif. La mainmise du Gouvernement sur le Parlement suppose alors une concordance entre le chef de l'Etat et son Premier ministre, puisque ce pouvoir est reconnu au seul chef de l'Etat : la constitution bulgare est des plus claires qui accorde au président de la République le droit d'opposer son veto à un texte de loi adopté (article 101), en ne le soumettant à aucun contreseing (article 102 alinéa 4). Certes, cela n'aurait guère posé de problèmes aux frères Kaczyński qui se sont partagé l'exécutif polonais de 2006 à 2007 (Lech à la présidence de la République et Jaroslaw à la tête du gouvernement). Il n'en serait pas de même dans les régimes semi-présidentiels bulgares, portugais, français, en période de cohabitation. Voire en période de fait majoritaire, comme en atteste le sort quelque peu étonnant réservé en 2006 à l'article 8 de la loi sur l'égalité des chances qui portait sur le contrat première embauche³².

Conclusion

Face à cette soudure entre exécutif et législatif qui forment un bloc dont le Gouvernement paraît bien être le leader dans l'exercice de la faculté de statuer, l'obéissance uniquement à la loi, que se propose de garantir la séparation des pouvoirs, demande qu'une place importante soit accordée à la faculté d'empêcher. Celle-ci, dans la majorité des Etats de l'UE, réside dans une alliance entre les capacités de l'opposition politique et les compétences du juge constitutionnel. Or, ce sont là les deux axes privilégiés par les analyses de la Commission de Venise (Commission de la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe). Ses rapports insistent essentiellement sur le respect des conditions d'un réel pluralisme politique (droits de l'opposition, représentations des minorités) et sur la garantie de l'indépendance des autorités judiciaires. Ils inspirent les rapports de la Commission européenne quant au respect des principes de l'Etat de droit par les Etats nouvellement entrés. Et voilà que se profilent les exigences de l'article 6 § 1 TUE (entièrement remodelé par l'article 1 § 8 du traité de Lisbonne) dont le respect est assuré par l'article 7 TUE (modifié par l'article 1 § 9 du traité de Lisbonne).

Cependant, la faculté d'empêcher semble alors s'externaliser. Un déplacement des fonctions s'opère, qui vient modifier les définitions de la balance des pouvoirs et de la spécialisation des autorités. L'équilibre paraît devoir être réalisé non plus au sein des institutions, mais bien en dehors d'elles : il est appelé à s'établir entre partis de Gouvernement et partis d'opposition. A moins que les partis ou l'opposition ne soient considérés comme des institutions. L'article 49 de la constitution italienne de 1947 ne reconnaît-il pas aux partis la mission de « *contribuer à la détermination de la politique nationale* », mission confiée en France au seul Gouvernement ? La Chambre des communes britannique n'accorde-t-elle pas depuis 1826 un statut au chef de l'opposition, le très officiel « *leader de l'Opposition de sa Majesté* », qui est rémunéré à ce titre, qui est parfois consulté, et qui préside le *shadow* cabinet ? Certes, la

³² Dans une allocution télévisée diffusée le 31 mars 2006, le président de la République Jacques Chirac, soucieux certainement de ne pas désavouer son Premier ministre Dominique de Villepin, annonce qu'il va promulguer la loi sur l'égalité des chances dont l'article 8 introduit par un amendement du gouvernement crée le contrat première embauche. En dépit des critiques et des protestations, le président se refuse en effet à demander à l'Assemblée de procéder à nouvelle délibération. Toutefois, il demande simultanément au Gouvernement de déposer au Parlement un projet de loi modifiant l'article 8 de la loi sur l'égalité des chances.

saisine de la juridiction constitutionnelle peut apparaître comme un recours (secours ?) dont l'opposition peut faire usage à l'encontre du Gouvernement. Cependant, cela ne peut faire office de statut de l'opposition, statut que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne s'est pas résolue à introduire dans le droit français. Pourtant, la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Young, James et Webster* du 13 août 1981 (série A, n°44) a bien attiré l'attention sur le fait que « *la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité* », qu' « *elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante* ». Cela pourrait être entendu comme une invitation à penser le statut de l'opposition, à repenser la séparation des pouvoirs.