

JEAN-CLAUDE
COLLIARD

LES RÉGIMES PARLEMENTAIRES

Contemporains

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE NE SAURAIT S'ANALYSER AUJOURD'HUI À LA SEULE AUNE DU MYTHE QUI EN FAIT LA FIGURE CONSTITUTIONNELLE LA PLUS ACCOMPLIE OÙ, DANS L'HARMONIEUX ÉQUILIBRE DES POUVOIRS, SE RÉALISE LA DÉMOCRATIE.

PAR-DELÀ LES DIFFÉRENCES INSTITUTIONNELLES, ASSEZ MINEURES POUR LA PLUPART, QUI LES SÉPARENT, Y A-T-IL DES RÈGLES GÉNÉRALES QUI FONDENT LA PRATIQUE CONTEMPORAINE DES RÉGIMES PARLEMENTAIRES ? TELLE EST LA QUESTION QUI CONSTITUE LE POINT DE DÉPART DE CETTE ÉTUDE. POUR Y RÉPONDRE, IL FAUT ÉVIDEMMENT INTRODUIRE TOUT DE SUITE LA VARIABLE ESSENTIELLE QUE CONSTITUENT L'ÉTAT DU SYSTÈME DE PARTIS ET SON DEGRÉ DE FRACTIONNEMENT DANS CHACUN DES PAYS CONSIDÉRÉS. PUIS, POUR MONTRER COMMENT SE FAIT L'ARTICULATION ENTRE INSTITUTIONS ET PARTIS POLITIQUES, IL A ÉTÉ CHOISI DE PROCÉDER À UN DÉPOUILLEMENT STATISTIQUE DES PRATIQUES EFFECTIVEMENT SUIVIES SUR LES DIFFÉRENTES QUESTIONS QUI SE POSENT À CES MOMENTS PRIVILÉGIÉS QUE SONT LA FORMATION ET LA FIN DU GOUVERNEMENT. À PARTIR DE CET ENSEMBLE IMPORTANT DE DONNÉES, 187 ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ET 332 GOUVERNEMENTS SONT PRIS EN COMPTE POUR LES VINGT RÉGIMES ÉTUDIÉS DE 1945 À 1976. ON VOIT CLAIREMENT SE DÉGAGER DES LOIS STATISTIQUES ET AU TOTAL UNE CERTAINE LOGIQUE DE FONCTIONNEMENT DE CES SYSTÈMES POLITIQUES. CELA PERMET DE DÉFINIR UN TYPE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE CONTEMPORAIN, QUE L'AUTEUR PROPOSE D'APPELER "STRUCTURÉ-STABILISÉ", ET DE MONTRER EN QUOI LA FRANCE, QUE CE SOIT SOUS LA IV^E OU SOUS LA V^E RÉPUBLIQUE, S'ÉCARTE DE CETTE FORME DE GOUVERNEMENT.

PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Jean Claude Colliard

**Les régimes parlementaires
contemporains**

1978



SciencesPo.
Les Presses

Copyright

© Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

ISBN numérique : 9782724680683

ISBN papier : 9782724604016

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur et strictement réservée à l'usage privé du client. Toute reproduction ou diffusion au profit de tiers, à titre gratuit ou onéreux, de tout ou partie de cette œuvre est strictement interdite et constitue une contrefaçon prévue par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'éditeur se réserve le droit de poursuivre toute atteinte à ses droits de propriété intellectuelle devant les juridictions civiles ou pénales.

S'informer

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit de vous abonner gratuitement à notre lettre d'information bimensuelle par courriel, à partir de notre site **Presses de Sciences Po**, où vous retrouverez l'ensemble de notre catalogue.



SciencesPo.
Les Presses

Table

Introduction

Problème
Méthode
Echantillon
Hypothèse

PREMIÈRE PARTIE. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

Présentation

Chapitre 1. Le chef de l'état

La désignation du chef de l'état
La durée du mandat du chef de l'état
Les pouvoirs du chef de l'état
L'irresponsabilité du chef de l'état

Chapitre 2. Le gouvernement

Le développement de l'institution gouvernementale
Les pouvoirs du gouvernement et du premier ministre
La nomination du gouvernement
Les règles de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale

Chapitre 3. Le parlement

Monocaméralisme et bicaméralisme
La dissolution des chambres
La durée du mandat des chambres
Les systèmes électoraux

Chapitre 4. Le système de partis

Le nombre de partis
La dimension des partis
Les familles politiques

La place constitutionnelle des partis politiques

DEUXIÈME PARTIE. LA FORMATION DES GOUVERNEMENTS

Présentation

- Les gouvernements survivant à plusieurs élections
- Les remaniements
- Les gouvernements non investis
- Principes retenus pour les tableaux statistiques

Chapitre 1. Le choix de la formule gouvernementale

- Le gouvernement homogène a majorité
- Le gouvernement de coalition a majorité
- Le gouvernement minoritaire
- La surface parlementaire du cabinet

Chapitre 2. Le choix du premier ministre

- Le choix du parti
- Le processus de nomination du premier ministre
- Le premier ministre et son parti
- Les caractéristique de l'homme

Chapitre 3. Le choix des ministres et la composition du gouvernement

- La répartition des postes
- L'organisation du gouvernement
- Le processus de désignation
- Le choix des personnes

TROISIÈME PARTIE. L'EXISTENCE ET LA FIN DU GOUVERNEMENT

Présentation

Chapitre 1. Les groupes parlementaires et leur discipline

L'existence des groupes parlementaires
Les rôles des groupes parlementaires
Le principe de la discipline de vote
Les exceptions au principe

Chapitre 2. Les formes d'existence de la majorité

La majorité constante
La majorité alternative
Les procédés de maintien de la majorité
L'éventuelle structuration de la majorité

Chapitre 3. Le rôle parlementaire de la majorité

La majorité et l'organisation de l'assemblée
La majorité et la production législative
La majorité et le contrôle du gouvernement
La majorité et les étapes de la vie gouvernementale

Chapitre 4. La fin du gouvernement

L'électeur
Les partis politiques
Les autres causes extra-parlementaires
Le parlement

Conclusion

Sur l'unité du pouvoir
Sur le rôle du parlement
Sur le parlementarisme majoritaire ou « structure-stabilisée »
Sur la classification des régimes parlementaires

ANNEXES

Annexe I. Résultats électoraux

Annexe II. Liste des gouvernements

Australie
Autriche

Belgique
Canada
Danemark
Finlande
France – Quatrième république
France – Cinquième république
Grande-Bretagne
Irlande
Islande
Israël
Italie
Japon
Luxembourg
Norvège
Nouvelle-Zélande
Pays-Bas
République fédérale d'Allemagne
Suède

Bibliographie

Section I – Droit constitutionnel général
Section II – Sur le régime parlementaire
Section III – Partis politiques, élections et coalitions
Section IV – Etudes et monographies par pays

Introduction^[*]

Problème

« Le Parlement m'a maintenu au pouvoir et c'était ce qu'il avait de mieux à faire. » Ce résumé lapidaire du travail parlementaire n'est pas tiré d'une récente campagne électorale : c'est la réponse suggérée dès le milieu du XIXe siècle par Walter Bagehot au Premier ministre à qui l'on reprocherait de décourager par trop l'activité des représentants^[1]. Un siècle après Bagehot, Bertrand de Jouvenel complète l'intervention : « Chef d'Etat ou de gouvernement, pourquoi ferais-je cas de Durand qui n'a été élu que sur mon nom ou sous mon étendard, qui ne sera réélu qu'accroché à mes basques ou à ses franges ? N'importe qu'il soit député, il m'est moins utile, il m'apporte beaucoup moins que tel machiniste de notre mouvement politique. A toute critique qu'il voudrait m'adresser je répondrai : Qui t'a fait député ? Et qui te fera député ? »^[2].

Le rapprochement de ces deux formules n'amène pas à concevoir une idée très haute de la fonction législative, du rôle du représentant de la volonté nationale, dans la réalité parlementaire. Certes, il faut tout de suite ajouter que le jugement doit être nuancé, et qu'à bien des égards, comme on le sait, le parlementarisme britannique est d'une pratique particulière. Mais même dans ce cas, si l'on pousse plus avant l'analyse, les fonctions réservées aux représentants par la logique du régime parlementaire apparaissent de façon très claire : Bagehot en les recensant montre notamment en quoi le Parlement britannique peut se comparer à la réunion des grands électeurs américains, puisque dans les deux pays le premier acte de l'assemblée consiste à permettre la désignation formelle du chef de l'exécutif dont le nom est déjà connu depuis le soir des élections. La seule différence, ajoutait-il, c'est qu'il peut aussi le renverser^[3]. Les deux fonctions du Parlement, par rapport au gouvernement, étaient ainsi clairement posées : la fonction de création

se complétait d'une fonction de destitution : l'une était remplie selon les indications de l'électeur, l'autre en raison de la seule volonté du représentant. Mais l'équilibre, déjà incertain à l'époque de Bagehot, n'allait pas tarder à disparaître : on sait, en effet, qu'il n'y a depuis la chute de MacDonald en 1924 aucun exemple de Cabinet britannique renversé par le Parlement, encore que la crise actuelle du bipartisme rende de nouveau la chose envisageable. En France, la fonction de destitution a toujours été intimement associée à la fonction de création, jusqu'en 1958 du moins, et considérée comme essentielle pour maintenir l'exécutif dans les voies de la modération chère à Montesquieu. Lorsqu'avec la Cinquième République, le renversement du gouvernement par le Parlement devient une rareté, on voit aussitôt se multiplier les interrogations d'hommes de politique ou de science sur le caractère réel du régime et sa valeur démocratique.

Dès qu'apparaît une majorité stable, les termes de Parlement-croupion, de Chambre d'enregistrement, sont volontiers utilisés. On peut relever, à cet égard, la contradiction manifeste entre deux idées qui coexistent en France dans la conscience politique collective, d'une part celle que dans un régime parlementaire qui fonctionne bien le Parlement renverse le gouvernement, et d'autre part celle qu'un bon exemple de régime parlementaire est fourni par la Grande-Bretagne : en Grande-Bretagne, justement, le Parlement ne renverse pas d'ordinaire le gouvernement. Se pose alors très directement la question qui peut être considérée comme le point de départ de cette étude : le fait qu'existe, pour une longue durée, une majorité parlementaire stable et cohérente change-t-il effectivement les règles de fonctionnement et même la nature du régime politique considéré ? La réponse ne relève pas de l'évidence, d'autant que si la littérature sur le régime parlementaire est abondante, le thème de la majorité y est rarement évoqué : point de différence en particulier entre la majorité rigide constituée par un ou plusieurs partis, pour une ou plusieurs législatures, et les majorités changeantes constituées alternativement par une somme d'individualités ou de partis. Il est vrai que pour la théorie constitutionnelle, les deux situations sont identiques : dans les deux cas, l'élément important c'est que l'exécutif repose sur la confiance du législatif. Pour les constitutionnalistes, l'idée de majorité ne pose guère de problèmes, ainsi Adhémar Esmein : « La loi de majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée »^[4]. Vers les années 1950, Boris Mirkine-Guetzévitch ne va pas beaucoup plus avant dans l'examen de cette loi : « Le régime parlementaire est le pouvoir

politique de la majorité, et c'est le principe de la volonté de la majorité qui oblige le Cabinet à être responsable, c'est-à-dire à se démettre quand la majorité le veut »^[5].

Plus récemment Claude Leclercq, dans son livre sur *Le principe de la majorité*, présente l'évolution historique de la notion, mais ne recherche pas d'éventuelles différences entre plusieurs conceptions de la majorité^[6]. Dans la littérature constitutionnelle l'idée paraît donc simple : on appellera majorité, au niveau parlementaire comme au niveau électoral, l'ensemble constitué par la moitié des votes plus un, ou plutôt, si l'on veut être mathématiquement précis, par le premier nombre entier supérieur à la moitié. A cet ensemble est donné un pouvoir considérable, celui de commander.

Les auteurs libéraux ont, depuis le début, senti toute l'ambiguïté qui résidait dans ce principe, en apparence aussi simple que logique. Ainsi, Tocqueville, dans *La démocratie en Amérique*, parue de 1835 à 1840, écrivait : « Je regarde comme impie et détestable cette maxime qu'en matière de gouvernement la majorité d'un peuple a le droit de tout faire, et pourtant je place dans la volonté de la majorité l'origine de tous les pouvoirs. Suis-je en contradiction avec moi-même ? »^[7]. On sait quelles solutions Tocqueville apporte à cette apparente contradiction. John Stuart Mill s'interroge lui aussi dans son vigoureux plaidoyer pour *Le gouvernement représentatif* (composé en 1860-1861) sur les droits et les devoirs de la majorité. Sa pensée constitutionnelle est notablement plus précise que celle de Tocqueville, puisqu'il distingue nettement entre la majorité du peuple, entité abstraite et incapable d'exercer le pouvoir, et la majorité des représentants, entité beaucoup plus réelle, mais qu'il ne croit pas apte non plus à l'exercice direct du pouvoir :

Si cette majorité de la Chambre des communes... qui ne désire jamais proposer un amendement ou faire un discours voulait bien ne plus abandonner la direction de toutes choses à ceux qui proposent et qui parlent : si elle voulait se rappeler qu'il faut d'autres facultés pour la législation que celles de parler facilement et d'obtenir les voix d'un corps de commettants... on reconnaîtrait bientôt, qu'en fait de législation comme d'administration, la seule tâche dont une assemblée représentative soit capable, n'est pas de faire la besogne elle-même, mais de la faire faire, de décider à qui on la confiera, et une fois qu'elle est faite, de lui accorder ou de lui refuser la sanction nationale^[8].

La logique même du régime parlementaire et de son évolution

contemporaine se trouve à notre sens parfaitement résumée dans cette phrase où Mill attribue comme fonction à la majorité de permettre l'action, comme rôle de donner la sanction et non l'impulsion. Faut-il alors craindre avec Tocqueville sa toute-puissance ? Serait-elle dans le régime parlementaire non pas un simple rouage mais la pièce maîtresse qui par-dessus le législatif et l'exécutif détiendrait la réalité du pouvoir ? Non, répond Bertrand de Jouvenel : « Dans les communes britanniques la majorité ne peut rien parce qu'elle doit être fidèle à son gouvernement. Si, en théorie, la Chambre des communes peut tout, en pratique elle ne peut rien »^[9].

Cette dernière remarque amène très précisément à l'ambiguïté de la notion de majorité : est-elle fragile, la voilà toute puissante sur un gouvernement qui n'existe que tant qu'elle demeure unie, est-elle solide, la voilà alors sous l'influence du pouvoir qu'elle soutient.

Relever cette apparente contradiction amène à formuler le problème auquel cette étude tente d'apporter des éléments de réponse : peut-on à partir de l'étude de la pratique contemporaine du régime parlementaire faire apparaître le caractère déterminant de la notion de majorité ? Peut-on montrer, au-delà de l'évidence selon laquelle dès qu'il y a Parlement il y a majorité, que le passage d'une collection d'individus à un ensemble structuré, autrement dit l'évolution d'une forme ectoplasmique à une forme vertébrée modifie radicalement la pratique du régime parlementaire ? Peut-on donc en fonction de la nature de la majorité qui les soutient distinguer les gouvernements parlementaires et identifier dans le régime lui-même des catégories différentes de celles qui ont été retenues jusqu'ici ?

Maurice Duverger le pense, qui écrit : « On appelle parlementarisme majoritaire une variété de régime parlementaire dans lequel le gouvernement est assuré d'une majorité stable au Parlement, de sorte qu'il dure normalement pendant toute la législature. Le système s'est d'abord développé dans les régimes britanniques à cause du bipartisme, et gagne maintenant l'Europe continentale »^[10]. Ainsi, apparaissent deux idées : premièrement, il existe deux variétés de régimes parlementaires, l'une se caractérise par l'existence d'une majorité stable, l'autre par la non-existence d'une telle force, étant entendu que cette différence peut être considérée comme la « summa divisio » en la matière : deuxièmement, la forme majoritaire tend à se développer au détriment de l'autre. Les deux idées ainsi avancées doivent être vérifiées pour

permettre la solution du problème posé plus haut et l'examen des conséquences constitutionnelles de cet éventuel passage d'une forme de parlementarisme à l'autre. Mais avant de préciser en ce sens les hypothèses à retenir, il convient d'indiquer la méthode que l'on se propose de suivre.

Méthode

Pour mener à bien cette recherche, le recours à plusieurs approches s'impose. Tout d'abord, il sera bien évidemment nécessaire d'accorder plus d'attention à l'examen de la pratique parlementaire qu'à l'étude des textes constitutionnels, et ce d'autant plus que la notion de constitution semble devenue quelque peu étroite : « Aujourd'hui, il semble tout à fait naturel qu'un Etat ait deux formes de gouvernement, l'une, valable pour les catalogues, conforme aux canons classiques que respectent les manuels, l'autre innomée, tributaire des contingences, soumise aux fluctuations des rapports de force ou aux méthodes changeantes des dirigeants », écrit Georges Burdeau à ce sujet^[11]. La pratique du gouvernement parlementaire, en effet, ne se réduit pas au simple jeu de règles juridiques, qui d'ailleurs n'existent pas dans tous les cas sous forme écrite. Mais même lorsqu'elles sont rédigées avec précision, elles ne font que délimiter un champ du possible à l'intérieur duquel de nombreuses éventualités peuvent se présenter et ce sont ces éventualités qu'il faut recenser.

Il s'agit là tout simplement de suivre, un demi-siècle plus tard, la démarche que Joseph Barthélémy préconisait sous cette forme interrogative : « Pourquoi le droit constitutionnel ne serait-il pas une science d'observation, utile et positive ? Le fonctionnement pratique, l'anatomie mais aussi la physiologie et la pathologie des institutions, peuvent être l'objet d'une étude scientifique »^[12]. Bien entendu, si le fonctionnement pratique doit être privilégié, les textes constitutionnels ne doivent pas être écartés pour autant : même dans les constitutions dont la rédaction est ancienne ils conservent une valeur juridique qui, si elle ne rend pas compte de tous les phénomènes politiques, en détermine largement le déroulement.

Naturellement, cette recherche se doit d'être conduite de façon comparative. Certes l'étude de plus d'un siècle d'histoire parlementaire

française ne manquerait pas d'intérêt mais elle ne semble pas susceptible d'apporter des réponses générales. Au contraire, l'extension à un certain nombre de pays, question sur laquelle on reviendra, peut amener à une vue d'ensemble de la pratique contemporaine du gouvernement parlementaire. Au surplus, l'application de la méthode comparative à l'étude des forces gouvernementales, le *comparative government* est d'un apport trop riche pour qu'il soit nécessaire de justifier davantage ce parti pris. Concluons simplement sur ce point avec Paul-Marie Gaudemet : « Le grand mérite de la méthode comparative est de projeter sur les sujets qu'elle appréhende, une lumière qui permet de les mieux saisir et d'y découvrir des aspects nouveaux. Par les rapprochements qu'elle provoque, comme par les propositions qu'elle souligne, la comparaison suscite des réflexions et des recherches où des analyses isolées n'auraient pas aussi aisément conduit »^[13].

C'est ici qu'il convient d'avouer les hésitations qui ont été les nôtres après les premiers travaux de recherche. En effet, cette approche comparée des réalités parlementaires se trouvait, pour une part, déjà réalisée dans deux ouvrages très remarquables, chacun dans leur genre, le petit *Législatures* de K.C. Wheare^[14], et l'imposant *Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* de Klaus Von Beyme^[15]. Le premier fait le point, d'une manière très précise, sur le rôle des Parlements, et notamment des majorités parlementaires qu'ils contiennent, en ce qui concerne la prise de décision : le second montre, de manière exhaustive la naissance, le développement et le fonctionnement contemporain du régime parlementaire dans l'ensemble des pays européens^[16]. Il semblait présomptueux d'examiner à nouveau les majorités et les gouvernements dans ces mêmes régimes parlementaires. Pourtant, après quelques hésitations, il nous a paru possible de continuer l'entreprise. En effet, si les deux livres de K.C. Wheare et de Klaus Von Beyme offrent une description très précise des phénomènes, ils ne cherchent pas à dégager l'importance respective de chaque type parlementaire ou gouvernemental. C'est pour cela qu'il paraît utile, non pas de les reprendre, mais de les prolonger en tentant d'aller plus loin dans l'analyse. Cela nous a semblé possible en introduisant dans ce domaine des méthodes quantitatives. Dans les manuels ou enseignements de droit constitutionnel, comme dans les ouvrages auxquels il vient d'être fait allusion, les éléments chiffrés sont assez rares. On pourrait soutenir, avec un peu de malice, que pour les constitutionnalistes il y a deux ordres de grandeur, celle qui s'exprime

par l'adverbe « généralement » et celle qui s'exprime par « plus rarement ». Or, il paraît tout à fait facile de quantifier un certain nombre de données : certes, l'ensemble du droit constitutionnel ne peut pas - ou pas encore - se traduire en formules mathématiques, mais la part respective de différentes manifestations peut être appréciée de façon numérique, sans difficultés majeures. Ainsi, il paraît possible, au lieu d'écrire que les majorités gouvernementales sont « généralement » formées par une coalition de partis ou « plus rarement » par un seul parti, de donner les proportions exactes dans lesquelles ces deux phénomènes se rencontrent. De la même manière, d'autres éléments, comme la fin des gouvernements, peuvent être appréciés de la sorte.

Avouons, tout de suite, que cet effort de quantification reste très modeste, ce que les lacunes de notre formation mathématique suffiraient à expliquer. Ce qui a été effectué, c'est le simple comptage d'un certain nombre de pratiques ou de phénomènes, à partir de grilles établies à l'avance, de manière à déterminer la fréquence de telle ou telle conduite, de tel ou tel choix parmi les possibilités constitutionnelles. Cela amène à ajouter tout de suite qu'il ne faut pas attacher une importance excessive à la précision des chiffres ainsi rassemblés. D'une part, et tous ceux qui ont procédé de la sorte le savent, la « mise en grille » de la réalité pose de nombreuses difficultés et repose parfois sur des a-priori ou des classements discutables : dans tous les cas, c'est bien sûr, la catégorie qui paraissait la mieux adaptée (à nos yeux, mais d'autres pourraient juger différemment) qui a été retenue et, lorsque l'hésitation était par trop forte, elle est signalée dans le texte. D'autre part, le fait que telle pratique s'observe dans 75,3% des cas ou 73,5% n'a pas en soi une grande importance : c'est l'ordre de grandeur, soit ici les trois-quarts de l'échantillon qui est intéressant, non le détail des décimales.

Pour en finir avec les aveux, reconnaissons, tout de suite, la principale critique qui peut être faite à cette approche et tentons d'y répondre : c'est de traiter des relations gouvernement-Parlement comme d'un ensemble fermé, coupé des réalités sociales extérieures. Il faut d'abord préciser que l'étude a tout de suite dû s'étendre aux partis et aux systèmes électoraux, c'est-à-dire aux principaux acteurs ou institutions intervenant dans le champ politique. Il n'en reste pas moins vrai que ce bloc est considéré sans référence aux forces sociales qui le façonnent et déterminent son jeu. A cela, il faut répondre, d'une part, qu'un tel choix est inévitable, si l'on veut éviter d'entreprendre une encyclopédie

politique et sociale du XXe siècle, d'autre part et surtout, que même les défenseurs les plus ardents d'un déterminisme économique et social (attitude à laquelle nous souscrivons volontiers) reconnaissent facilement aujourd'hui, une « autonomie relative du politique ». C'est par cette autonomie que nous défendons notre démarche, d'autant qu'elle nous a paru au fil des recherches de plus en plus réelle : on pourrait ainsi parler d'une véritable « autonomie parlementaire », par rapport au politique même. Rien d'étonnant à cela, dans la mesure où les acteurs concernés, les partis politiques des pays retenus, acceptent tous les règles du jeu parlementaire et orientent leur action en fonction de cet impératif^[17]. Dès lors, quel que soit le parti considéré, et en dehors du contenu même de son action, les procédures grâce auxquelles il accède au pouvoir et l'exercice ne présentent pas de différences majeures : la même règle provoque, quels que soient ceux auxquels elle s'adresse, les mêmes conduites logiques, les mêmes pratiques institutionnelles. Mais, bien entendu, il reste, en dehors du champ de cette étude, tout le vaste problème de la réalité du pouvoir et de la signification de son action dans les régimes étudiés.

Ceci étant admis, la quantification envisagée ne pose plus qu'un problème majeur : il faut que l'échantillon de régimes politiques retenus soit suffisamment homogène pour que la comparaison et l'addition soient légitimes. Cela pose le problème du cadre historique et géographique dans lequel se situe cette étude.

Echantillon

La solution la plus simple, en ce qui concerne le choix des pays considérés, serait sans conteste de ne retenir que quelques cas, traditionnellement considérés comme les modèles classiques du ou des régimes parlementaires, mais cela expose au risque de privilégier, de manière consciente ou inconsciente, certains exemples, et donc de ne pas avoir une vue réelle de la pratique généralement suivie. Il a donc paru préférable d'adopter la démarche inverse, et de retenir a priori tous les régimes parlementaires, c'est-à-dire, qui répondent à la définition juridique de ce mode de gouvernement, avant d'écarter dans un second temps ceux qui de par leur situation économique, ou leur pratique politique, ne constituent que des cas très marginaux, voire même des

caricatures du système. Enfin, il convient de préciser la période historique pendant laquelle se déroule cet examen, et de chercher à voir si le groupe de pays, ainsi constitué par ses caractéristiques juridiques, économiques et historiques, présente une suffisante unité.

Critère juridique du gouvernement parlementaire

Le terme de gouvernement parlementaire est moins facile à définir qu'il ne le semble au premier abord, de même que le régime parlementaire lui-même, comme le souligne Georges Burdeau : « Si l'on veut le rendre utilisable, il est nécessaire de lui adjoindre un qualificatif dont l'effet le plus clair est de priver le parlementarisme de sa signification comme catégorie juridique, abstraite et générale »^[18].

Ce sera précisément l'un des objets de cette étude, que de déterminer si le parlementarisme peut être divisé en plusieurs catégories qui présenteraient des caractéristiques juridiques différentes. Mais il faut une définition de départ, et nous retiendrons celle qui est le plus généralement utilisée, et qui voit le critère du régime parlementaire dans l'association de deux éléments, la séparation en deux du pouvoir exécutif et la responsabilité du gouvernement devant une assemblée représentative. Traitant de ce problème, Maurice Duverger formule ainsi la définition : « On appelle régime parlementaire un régime dans lequel le gouvernement est divisé en deux éléments, dont l'un « le cabinet », ou gouvernement au sens le plus étroit du terme, est responsable politiquement devant le Parlement, et possède le droit de dissoudre celui-ci »^[19].

On ne retiendra pas, au départ, cette dernière partie de la proposition, car le droit de dissolution, s'il est très répandu, n'existe pas dans des régimes indiscutablement parlementaires et ne peut donc être retenu comme un élément nécessaire de la définition. Par ailleurs, on ne retiendra pas, pour l'instant, la définition présentée par l'auteur du régime semi-présidentiel^[20], car ce sera également l'un des objets de cette étude, que de voir si les régimes qui se caractérisent par l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, constituent effectivement une catégorie juridique et politique particulière, ou s'ils ne sont que des variantes très mineures du régime parlementaire dont ils présentent, par ailleurs, les deux caractéristiques principales, puisque l'exécutif y est

divisé en deux et le gouvernement responsable devant l'Assemblée.

Critères économique et géographique

Le régime parlementaire, progressivement formé dans le berceau occidental du droit constitutionnel, selon la belle expression d'André Hauriou, s'est répandu dans d'autres parties du monde, avec l'accès à l'indépendance de jeunes nations. Dans la plupart des cas, cette tentative de greffe des institutions politiques occidentales s'est traduite par un phénomène de rejet. Les raisons en sont diverses et tiennent, pour une part, aux conditions très particulières d'une vie politique difficile, et, d'autre part, au fait que, comme le note André Hauriou « Le régime parlementaire apparaît souvent compliqué et fragile : pour des esprits neufs, la dualité des organes exécutifs est difficilement compréhensible : pourquoi un président de la République à côté du chef du gouvernement ? »^[21].

Par des processus variés, systèmes de partis uniques, révision constitutionnelle ou, plus fréquemment, coups d'Etat militaires, la plupart des pays du Tiers monde se sont écartés de la voie parlementaire, et seront donc laissés hors du champ de l'étude. Un seul aurait pu être regretté, car l'exemple de fonctionnement parlementaire réel, dans un pays en voie de développement est original : l'Inde, que pourtant nous écarterons en raison de la spécificité de sa situation politique et économique. Donc, en dehors des pays européens, on ne retiendra que les pays développés du Commonwealth, que sont le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en écartant la République Sud-Africaine, car on ne peut se résoudre à ranger, dans le cadre d'un système de démocratie libérale, un pays dans lequel le suffrage universel et les droits de l'homme ne sont pas reconnus.

A l'inverse, il convient d'ajouter deux Etats qui, s'ils ne sont pas historiquement de tradition européenne s'y rattachent pourtant politiquement. Il s'agit d'abord du Japon, pays où un régime parlementaire, volontairement imité du modèle britannique, a été introduit par les autorités américaines, à la fin de la seconde guerre mondiale. Il s'agit, ensuite, de l'Etat d'Israël qui s'est donné, en 1949, sous l'influence d'une classe politique en bonne partie formée dans les pays européens, un régime rigoureusement parlementaire.

Critère historique

Deux points doivent être précisés à cet égard. D'une part, le cadre historique dans lequel se situera cette étude et, d'autre part, l'obligation de continuité dans l'exercice du gouvernement parlementaire dont le non-respect amènera à écarter quelques pays.

La période historique retenue commence à la fin de la seconde guerre mondiale, pour s'étendre jusqu'au point où nous avons dû arrêter nos recherches, c'est-à-dire, très précisément au 31 décembre 1976. Si le point d'arrivée ne pose pas de difficultés, le point de départ lui en pose davantage. En effet, cette « fin de la seconde guerre mondiale » n'est pas une date très précise, d'autant que certains pays comme l'Irlande ou la Suède se sont tenus à l'écart du conflit.

Pour fixer un point de départ politique plus précis, on retiendra plusieurs possibilités :

- soit, si le régime politique est resté le même après la guerre qu'avant la date de constitution du premier cabinet normalement formé, après la rupture des coalitions d'union nationale pratiquées pendant la guerre (cas de la Suède, etc.), ou la date des premières élections tenues après cette rupture (cas de la Grande-Bretagne par exemple), ou les élections les plus proches de l'année 1945, qui marque le retour à une situation politique moins tendue : 1944, par exemple, pour l'Irlande :
- soit, si le régime politique installé après la guerre est différent de celui qui existait avant, les premières élections et le premier gouvernement qui consacrent la mise en place définitive du régime : le gouvernement Ramadier pour la France, le gouvernement Thors I de 1944 pour l'Islande, qui devient indépendante cette même année. Le point de départ est parfois plus tardif : 1949 pour la République fédérale d'Allemagne dont les premières élections ont lieu le 14 août : 1949 aussi pour Israël, dont les premières élections ont lieu le 25 janvier de cette même année.

Au problème du point de départ, il faut ajouter une exigence de continuité historique pour ne pas introduire des éléments obscurcissant l'analyse. C'est en raison de cette exigence que nous écarterons certains pays qui, parlementaires pendant certaines années de la période

considérée, se trouvent soumis à des régimes autoritaires pendant d'autres années : la Grèce et la Turquie notamment. Pour la même raison, on laissera de côté certains pays issus de la décolonisation britannique, Malte ou certaines Antilles, par exemple, dont l'expérience parlementaire est encore balbutiante. Enfin, le choix de l'après-guerre fait naturellement écarter les régimes parlementaires d'Europe centrale qui, reconstitués à la Libération, se trouvent remplacés dès les années 1948-1949, par des démocraties populaires.

Le groupe de pays considéré et ses caractéristiques

Les diverses éliminations imposées par ces différents critères amènent finalement à retenir un ensemble de vingt régimes politiques ayant fonctionné dans dix-neuf pays depuis la fin de la dernière guerre : vingt régimes pour dix-neuf pays, car la France, ayant changé de Constitution d'une manière très radicale en 1958, doit être considérée sous deux formes, Quatrième République d'une part, Cinquième de l'autre.

Ces pays peuvent être regroupés en blocs géographiques ou culturels : les pays de tradition anglo-saxonne : Grande-Bretagne, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande : les pays nordiques : Danemark, Norvège, Suède, Islande, Finlande : les pays de l'Europe continentale : France, Quatrième et Cinquième République, Italie, République fédérale d'Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg : et enfin, les cas particuliers que sont l'Irlande, le Japon et Israël.

Il est évident que les critères retenus ont amené à ne conserver que des pays présentant une certaine unité historique, culturelle et économique. Ces dix-neuf pays sont tous, en effet, des pays occidentaux, sinon par leur situation géographique, du moins par leur situation économique et leur jeu politique. A part quelques Etats neutres, ils participent à des alliances politico-militaires communes ou complémentaires. Cette assez large imité permet de penser que la méthode comparative pourra être employée sans trop d'inconvénients. En effet, ces différents régimes politiques se caractérisent par les mêmes contextes, les mêmes accompagnements, la même inspiration. André Hauriou a montré quels étaient les principaux de ces contextes, sociologiques, religieux, culturels, techniques et économiques et nous n'y insisterons pas^[22].

Certes, cela ne signifie pas que tous ces pays soient coulés dans le

même moule culturel et juridique, mais cela signifie que la parenté ou l'analogie qui existe entre eux est suffisante, pour que la comparaison du fonctionnement des institutions politiques ne soit pas obscurcie par l'interférence d'autres éléments culturels, économiques ou sociaux. C'est dire que la comparaison et la quantification sont, ces précautions élémentaires prises, possibles.

Mais ce premier aspect n'est pas suffisant : en effet, si les données rassemblées sont nombreuses - et elles le sont, plus de 180 élections législatives et de 320 gouvernements recensés - encore faut-il les interpréter et en tirer des conclusions afin, selon l'expression de Seignobos, « de discerner, dans un principe de droit public, ce qui est encore une réalité vivante de ce qui n'est plus qu'une formule vide »^[23].

Hypothèse

Vouloir interpréter les données ainsi rassemblées, amène à reprendre la théorie même du régime parlementaire. Là, ou plutôt, les théories, car René Capitant a montré de manière très claire, qu'elles pouvaient se classer en deux groupes distincts :

Deux conceptions opposées du régime parlementaire se partagent la littérature constitutionnelle. La théorie la plus répandue dans la doctrine française voit en lui une application du principe de séparation des pouvoirs... l'autre théorie, exposée d'abord par Bagehot, devenue classique en Angleterre, et dont s'inspire en France M. Carré de Malberg, enseigne que le phénomène le plus frappant du régime parlementaire est bien plutôt la subordination de l'exécutif au législatif^[24].

La théorie dualiste n'est aujourd'hui guère défendable, sauf peut-être, dans certains cas particuliers, dont justement celui de la Cinquième République. Mais dans l'ensemble, on peut considérer que les tenants de la théorie moniste du régime parlementaire l'ont emporté. Toutefois, il est possible de se demander, tout en reconnaissant qu'il y a monisme, s'il joue bien dans le sens qu'indique René Capitant. A vrai dire, cet auteur n'en semble pas lui-même persuadé, puisqu'il écrit, un peu plus loin : « On peut encore dire, sans fausser la réalité, que le Cabinet, dont les membres sont choisis au sein du Parlement, est un comité de celui-