***Section 2. La séparation souple des pouvoirs***

☞ C’est ce qu’on appelle communément le *régime parlementaire*.

Or ce régime fut d’abord une *expérience* et donc le fruit d’un empirisme avant d’être l’objet d’une théorisation, d’une systématisation. Ce qui fait que souvent le modèle est parfois en retard sur une pratique toujours *évolutive*. D’où les discussions doctrinales quant à la pertinence du modèle et de ses critères.

Ajoutons à cela une naissance dans des pays différents et des contextes historiques variés au risque de voir chacun pratiquerpour ainsi dire« son »régime parlementaire.

☞ Mais alors la pluralité ne serait-elle pas la négation d’une catégorie, d’un concept même de régime parlementaire ? D’où l’intérêt à mettre au jour un **socle commun** que l’on pourra décliner en diverses variantes tenant parfois à l’histoire mais aussi au contexte politique.

Il s’agit donc d’abord d’isoler la notion, fût-elle contestée. Mais du moins est-elle indispensable car faisant partie d’un langage commun pour analyser un certain type de régime.

§. 1. La notion

Il s’agit d’abord dans un premier temps d’identifier les *critères* *fondamentaux* attestant de l’existence de la catégorie avant d’évoquer la pluralité pouvant régner au sein de ladite catégorie.

A. Critères fondamentaux

☞ On dit de ce régime qu’il est une séparation *souple* en ce qu’il prône une collaboration entre pouvoirs, une collaboration*voulue* et *organisée* sachant qu’elle est assise sur une *interdépendance* avec révocabilité *mutuelle*.

* L’exécutif peut dissoudre le législatif,
* Le législatif peut mettre en cause la responsabilité politique de l’exécutif

En d’autres termes,

* Le régime présidentiel connaît *l’indépendance* organique
* Le régime parlementaire connaît *l’interdépendance* organique

☞ Du coup, on comprend le pourquoi du *bicéphalisme exécutif* :

* Un *pôle fixe* : le *chef d’État*, politiquement irresponsable, incarnant la continuité de l’État par-delà les contingences ou les turbulences politiques du moment
* Un *pôle mobile* : le *gouvernement* ou *cabinet*, **responsable** politiquement concevant et conduisant ce faisant une action gouvernementale, politique située à un moment donné.

Le cabinet a été analysé comme un organe « tampon » entre le parlement et le chef d’État. Car il faut bien voir que les mécanismes institutionnels du régime parlementaire sont nés au *Royaume-Uni* dans le contexte historique d’un pouvoir monarchique *déclinant* et d’un pouvoir représentatif (donc parlementaire) *montant*.

Et pour éviter un choc trop brutal, on a donc cet organe tampon, amortisseur qui doit sonexistence à l’un et qui est irresponsable devant l’autre.

Historiquement, ce cabinet était destiné à sauter comme fusible lorsque la tension était trop forte entre 2 pouvoirs, le *Monarque* et le *Parlement* ; il servait, pour reprendre une image classique, de paratonnerre afin d’attirer sur lui les foudres des représentants du peuple mécontents afin d’épargner la personne du Roi (vision *dualiste*).

☞ Mais l’on a eu le passage progressif du véritable pouvoir gouvernemental au « gouvernement » du fait du *contreseing*.

Alors qu’à l’origine, le contreseing de l’acte du chef de l’État avait une valeur en quelque sorte « notariale » (on authentifiait la signature du monarque, on l’attestait), le *Gouvernement* responsable sera conduit à n’accorder ce contreseing que s’il est d’accordavec le contenu même de la décision puisque devant en répondre !

☞ Et le *Gouvernement* n’est pas dès lors un organe simplement « collectif » mais *collégial*, c’est-à-dire une *entité autonome*existantpar elle-même, ne se réduisant pas àla juxtaposition de ministres. Lesquels ministres n’existent *qu’en tant*que membre de cette entité.

☞ D’où le côté essentiel revêtu par son *unité* : unité de pensée *et* unité d’action ; il n’existe quepar son unité. Aussi, tout membre du *Gouvernement* est réputéassumer la décision du *Gouvernement* à laquelle il participe ; du moins, au minimum, il ratifie, ne serait-ce qu’en restant au sein du gouvernement sinon, logiquement, il doit démissionner.

Donc, les délibérations doivent demeurer secrètes : le gouvernement doit apparaître UN aux yeux d’autrui (d’où cette règle du secret des délibérations).

☞ D’où l’importance institutionnelledu*Premier ministre*, du *chef de gouvernement* car celui-ci est alors le dépositaire *et* le porte-parole de l’unité gouvernementale.

Cela justifie son *autorité* sur les autres membres du *Gouvernement* mais tout en sachant qu’il n’est pas un supérieur hiérarchique au sens du droit administratif (comme un chef de bureau sur ses subordonnés). En effet, ils appartiennent au même*collège*, ils sont donc « collègues » en ce sens qu’ils partagent tous la même responsabilité politique devant le Législatif.

On note une grande subtilité qu’on n’a pas dans le régime présidentiel, du moins concernant l’exécutif.

☞ Bref, dans le cabinet ou gouvernement se *rencontrent* l’exécutif et le législatif.

C’est l’organe qui traduit par définition et par excellence la collaboration des pouvoirs car à l’*interdépendance* organique correspondune*interdépendance*des fonctions.

Si le législatif et l’exécutif se voient toujours dotés de fonctions spécifiques, chacun peut être amené à participerà la fonction de l’autre mais ici sur un mode*positif* et non négatif : il ne s’agit pas seulement d’une faculté d’empêcher comme dans le régime *présidentiel*.

Ainsi,

* Le *Gouvernement* peut disposer de « l’initiative » de la loi
* Et le *Parlement* peut contrôler l’action gouvernementale.

Et du reste, les ministres sont, en règle générale, dans le *Parlement*, y ont entrée et droit de parole.

☞ Enfin, la **responsabilité politique** du *Gouvernement* peut revêtir 2 sens différents selon qu’elle est mise en cause sur initiative du *Gouvernement* *ou* du *Parlement*.

⮷ *Dans le 1° cas*, c’est plus un moyen de pression du *Gouvernement* qui pose alors ce qu’on appelle le plus souvent la *question de confiance* sur sa majorité, c’est-à-dire ceux devant normalement lui apporter soutien.

En clair, le *Gouvernement* perçoit des réserves, des réticences ; il engage alors l’existence du *Gouvernement* en plaçant la majorité devant ses responsabilités ; souhaite-t-elle une crise ?

⮷ *Dans le 2d cas*, c’est le moyen d’action du *Parlement* contre le *Gouvernement*.

Ils veulent obliger, contraindre le *Gouvernement* à démissionner du fait d’un désaccord sur la politique menée.

Logiquement, l’initiative devrait venir des membres de l’opposition déposant alors ce qu’on appellerait aujourd’hui une *motion de censure* en espérant y rallier une partie de la majorité.

☞ Le tout avec la **dissolution** en filigrane où il s’agit de faire appel àl’arbitrage populaire en demandant de trancher le conflit

* Soit en élisant une nouvelle majorité,
* Soit en reconduisant la précédente.

🖎 Voilà leschéma institutionnel logique du régime parlementaire.

Bien sûr, l’application, les modalités peuvent laisser place à moult nuances, ce qui ouvre des subdivisions dans la classification (par exemple la place du chef de l’État, plus ou moins importante selon les cas...). Mais ces principes demeurent.

B. Pluralité des régimes parlementaires

On retiendra 2 distinctions :

* L’une, plus liée à l’Histoire : dualisme/monisme
* L’autre toujours d’actualité : simple/rationalisé

1. Régime parlementaire dualiste ou moniste

☞ Le *dualiste* fut la première forme

* Car intervenant à une époque où le Monarque déclinait face à la montée du *Parlement*
* Mais sans être encoretotalementécarté, donc en conservant des prérogatives réelles non négligeables.

Donc, c’est à ce moment que jouait beaucoup ce fameux rôle d’amortisseur du cabinet qui ce faisant était responsable politiquement

* À la fois devant le chef d’État
* Et le *Parlement*.

On voit tout de suite les risques de conflit et donc d’instabilité : le *chef d’État* peut révoquer le *Gouvernement*, le *Parlement* aussi. Et si ces deux sont en désaccord ? Le *Gouvernement* se retrouve coincé entre les deux.

Certes, il y a toujours la solution de la *dissolution* et donc l’appel à l’arbitre électoral.

☞ Cela ne pouvait que conduire au *monisme*car si le corps électoral désavoue le chef de l’État, celui-ci est contraint de se retirer et ainsi le transfert de la réalité du pouvoir exécutif s’opère au gouvernement dorénavant responsable politique *que* devant l’assemblée (monisme) ; c’est le régime parlementaire moderne.

Le dualisme est daté historiquement (*RU*, XVIII°, 1° partie du XIX °, *France*, XIX°). D’aucuns pensent qu’il a pu renaître mais sous une forme plus moderne dans le cadre de formules **mixtes** à l’instar du régime *semi-présidentiel* ou *semi parlementaire* (cf. *infra*).

2. Régime parlementaire simple ou rationalisé

☞ Une distinction née de la nécessité à remédier àl’instabilité gouvernementale constatée dans nombre de régimes parlementaires, surtout ceux dits *multipartis* où la prolifération des partis politiques (pour X raisons comme l’effet de la représentation proportionnelle), et donc des groupes parlementaires rend impossible l’émergence d’une majoritésolide et claire dans ses contours que dégagerait le corps électoral.

Donc, on a alors de multiples combinaisons possibles où la multiplication des partenaires rend *chacun* indispensable à la survie de l’ensemble.

D’où la tentation de renverser le *Gouvernement*, confortée par ce qu’on appelle les *oppositions négatives* : on s’entend pour renverser sans être capable de s’entendre pour gouverner !

Or, à l’origine, le régime parlementaire est anglais, fonctionnant coutumièrement et fonctionnant bien car avec le bipartisme (non pas l’existence que de 2 partis mais 2 partis seulement qui comptent), on avait la garantie de l’existence d’une majorité.

Donc, pas de mécanismes procéduraux*spéciaux* pour organiser les rapports législatif/exécutif, seul existe le principe de la responsabilité politique pratiqué *empiriquement*.

☞ Après la 2° guerre mondiale, on imagine alors des mécanismes dits de *«*rationalisation*»*, c’est-à-dire des dispositifs *procéduraux* destinés non pas à supprimer les crises politiques (c’est par définition impossible…) mais à en limiter les effets, voire à en prévenir les manifestations.

* Il s’agit avant tout de permettre au gouvernementlors de saformation de s’assurer du soutien d’une majorité parlementaire, si possible la pluslargeenvisageable (vote de confiance à majorité qualifiée, mécanismes d’investiture...)
* Mais aussi et surtout de limiter les possibilités de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement en prévoyant des procédures précises et *exclusives* de mise en jeu de la responsabilité politique (avec délais, vote à majorité qualifiée, initiative encadrée, *etc.*).

On veut ainsi limiter le jeu naturel des principaux éléments du parlementarisme d’où une réglementation souvent complexe, sophistiquée avec des variantes multiples nées de l’imagination des constitutionnalistes en considération d’un contexte politique forcément donné, situé.

Cela ne réussit pas nécessairement à l’image de la *IV° République française*.

Un contexte politique ou le jeu des partis garde toute son importance même en présence des procédures rationalisées ; en clair, la procédure ne peut *suppléer* à elle-seule l’absence de majorité. Mais en revanche, la *conjugaison* de procédures rationalisées et d’un contexte politique discipliné donne au gouvernement desatouts considérables à l’instar de la *V° République française* (cf. *infra*).

§. 2. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord

Ce fut le berceau du régime parlementaire, lequel régime est le fruit d’un empirisme coutumier, nécessaire pour que les mécanismes somme toute subtils du parlementarisme puissent s’enraciner jusqu’à créer des réflexes qu’aucun texte constitutionnel n’est venu formaliser.

***Préliminaire : l’émergence du régime parlementaire***

Compte tenu de sa naissance empirique, il convient de revenir succinctement sur la genèse de ce régime.

☞ Le point de départ de l’évolution fut le XVII° siècle avec les grandes luttes politiques du Parlement menée contre la tentation absolutiste de la monarchie. Un *Parlement* existant déjà depuis longtemps et composé alors

* D’une Chambre haute, la *Chambre des Lords* où siégeaient prélats et barons
* Et d’une chambre basse, la *Chambre des communes* où siégeaient chevaliers et bourgeois représentant les comtés et les villes d’une certaine importance.

Et les *Communes* ont eu très tôt le droit de*consentir* à l’impôt, ce qui a été le levier pour ensuite participer au travail législatif.

☞ Le XVIII° siècle sera déterminant pour la naissance du régime parlementaire.

En effet, il faut savoir qu’au début, les ministres ne sont que de simples membres du *Conseil privé* du Roi, ils n’avaient donc pas d’existence collective. Et en 1714, les Princes allemands de la dynastie de *Hanovre* montent sur le trône ; or ils ne maitrisent pas la langue anglaise et ne s’intéressent pas aux affaires du Royaume.

Du coup, les principaux ministres vont prendre l’habitude de se réunir entre eux dans une petite pièce dite le *cabinet* pour gérer les affaires du royaume, le principal d’entre eux rendant compte au Monarque. Ainsi, ce que l’on va appeler le *Cabinet* va acquérir une existence autonome, sous l’autorité du principal ministre devenant *1° Ministre* en se détachant du *Conseil privé du Roi*.

Ajoutons une évolution de même nature concernant la **responsabilité**. Au départ, les ministres ne sont responsables que de manière *individuelle* devant le Parlement pour leur gestion ; c’était une responsabilité de nature *pénale* qui donnait lieu à une mise en accusation par la *Chambre des Communes* (procédure *d’impeachment*) et à un jugement par les *Lords*.

Puis, la simple menace de *l’impeachment* va conduite les ministres à se retirer, donc à démissionner dès l’instant où ils se sentaient désavoués sans attendre la mise en œuvre de la procédure. Ainsi la responsabilité *politique* est née d’un **usage politique** de la responsabilité pénale. Et dès lors d’individuelle, cette responsabilité est devenue **collégiale**, celle de l’ensemble du cabinet car chaque membre a été vu comme solidaire des autres, la mise en cause d’un ministre devenait celle de la politique de l’ensemble des ministres ce qui a conforté la collégialité d’un ensemble devenu organe en tant que tel. Ainsi le *Cabinet* est devenu un organe solidaire dirigé par le *PM* responsable politiquement devant *les Communes* et non plus devant le *Monarque*.

☞ Et ce système n’est devenu progressivement démocratique qu’au XIX° siècle avec des réformes successives de la législation électorale (c’est toujours par étape, à la mode britannique) pour élargir le suffrage et garantir la sincérité du vote.

Et du coup, il y eut des conséquences sur les institutions puisque les organes recrutés hors élections démocratiques n’exerçaient plus directement le pouvoir, à savoir le *Monarque* et aussi la *Chambre des lords*: seuls gardent une importance politique la *Chambre des Communes* et le gouvernement, c’est-à-dire le *Cabinet*.

A. Cadre constitutionnel et politique

Le cadre politique est dominé par le facteur essentiel qu’est le **bipartisme** alors que la *Constitution* britannique est avant tout non écrite et souple.

1. Le bipartisme

☞ Le bipartisme a toujours existé, c’est-à-dire l’idée que seuls 2 grands partis jouent un rôle déterminant même si l’identité de ces deux partis a pu changer au cours de l’Histoire ; en particulier, le *parti travailliste* s’est substitué au *parti libéral* au XX° siècle pour former le duo avec le *parti conservateur* (ce qui veut dire qu’entre les deux guerres on a eu une période transitoire de tripartisme).

☞ C’est le mode de scrutin, en l’occurrence le système majoritaire à 1 tour, qui explique cette situation. En effet, on a l’obligation de voter *utile* car si l’électeur veut que sa voix soit efficace, il ne vote pas pour le 3° parti, pourtant parfois plus en adéquation avec ses convictions, pour pouvoir peser sur le pouvoir ; et alors, il s’agirait à tout le moins de ne pas voter pour le parti étant le plus éloigné de ses convictions.

Le but n’est donc pas tant de faire connaître son opinion que de pouvoir influer sur l’exercice du pouvoir.

Et donc le 3° parti ne va pas forcément juger utile de présenter des candidats dans toutes les circonscriptions ou alors il va s’allier avec l’un des deux grands en lui apportant des suffrages dans certaines circonscriptions pour pouvoir se maintenir dans d’autres. Et ainsi, il renonce lui-même à être un parti d’importance nationale, donc à l’exercice du pouvoir (en clair à la majorité à la *Chambre des* *Communes*).

Et en définitive, ceux qui font la décision lors des élections seront toujours les électeurs dits « flottants », c’est-à-dire ceux qui ne suivent pas fidèlement l’un des deux grands partis qui ont toujours leurs circonscriptions sûres, ce qu’on appelle leurs « fiefs ».

Jusqu’ici, on a toujours eu des majorités nettes, soit *travailliste*, soit *conservatrice*. Ce qui ne veut pas dire que les deux partis remportent à chaque fois la majorité absolue des *voix* mais on a l’effet de la prime majoritaire : un faible écart de voix peut conduire à un grand écart de sièges (cf. *la question des modes de scrutin*). Et donc le 3° parti, qu’est le parti Liberal démocrate (en somme un parti centriste) a toujours obtenu un nombre de sièges bien inférieur à celui de ses voix.

2010 doit être relevé car aucun des deux grands partis n’a obtenu la majorité absolue des *sièges*, ce qui est plutôt rare, d’où le *Gouvernement* de coalition réunissant alors conservateurs et libéraux démocrates : en échange de leur participation, les libéraux démocrates ont obtenu l’organisation d’une *consultation populaire* sur le maintien ou non du système électoral. Une consultation qui a eu lieu le 5 mai 2011 : les 2/3 des électeurs ont refusé la modification de leur mode de scrutin !

Et en 2015, les élections ont été remportées par les conservateurs de *D. Cameron*, avec retour au schéma classique jusqu’à la déflagration du *référendum du 23 juin 2016* et la victoire du « brexit ».

Cela étant, on peut dire que les partis britanniques sont en accord sur les données **fondamentales** du régime, ce qui n’interdit pas pour autant des clivages notamment sur la politique économique et sociale. Et d’une certaine manière chacun des deux grands partis comprend en son sein ses tendances ; à défaut de s’exprimer dans des partis différents du fait du système électoral, cela se fait à l’intérieur même desdits partis.

Ce qu’il faut bien souligner, car cela a un impact direct sur le fonctionnement des institutions, c’est l’existence d’une véritable **discipline** partisane, à l’opposé du *système américain*. En effet le soutien du groupe majoritaire garantit le régime biparti, le maintien au pouvoir du cabinet durant toute la législature et donc cette discipline est exigée pour tous les votes importants aux *Communes* et elle est contrôlée par ce qu’on appelle les « *whips »*(« fouet ») : un député ne respectant pas cela sera sanctionné en particulier par la non investiture du parti lors de l’élection suivante. Les observateurs remarquent cependant que cette discipline faiblit quelque peu depuis quelques années avec en particulier la question européenne…

Remarquons l’existence de partis **régionaux** implantés au *Pays de Galles*, en *Ulster (Irlande du Nord)* et surtout en *Ecosse,* qui peuvent avoir une certaine importance dans le cadre de la *dévolution* des pouvoirs (notion vue dans le chapitre consacré à l’État, cf. *supra*).

2. La Constitution

On rappelle qu’il s’agit d’une constitution non écrite et en même temps une constitution *souple*, modifiable donc sans procédure particulière de révision.

En sachant que des grands textes écrits fondateurs complètent les mécanismes coutumiers de la grande charte ou *Magna Carta* de 1215 à la *Pétition des droits* de 1628(qui accorde notamment aux Communes le droit de voter l’impôt), *Bill of rights* de 1689 (qui réaffirme les droits du Parlement) et autres *Parliament Acts* de 1911 et 1949(qui modifient les relations entre les 2 chambres) ou le *Human Rights Act* de 1998 (application de la *CEDH*).

Des textes que le *Parlement* britannique pourrait remettre en cause comme n’importe quelle loi ordinaire.

B. Acteurs constitutionnels

Classiquement, distinguons l’exécutif et le Législatif.

1. L’exécutif

Un exécutif bicéphale comme il se doit en régime parlementaire.

a. Le monarque ou le chef d’État

Rappelons que l’irresponsabilité politique du monarque est en régime parlementaire le corollaire de son effacement *(« Le Roi ne peut mal faire*»). Le *Monarque* est juste informé chaque semaine par le *Premier ministre* de la vie politique.

La neutralitépolitique caractérise le monarque et s’il dispose de très nombreuses compétences, celles-ci ne sont que « nominales », c’est-à-dire exercées juste dans la forme puisque le *contreseing* du *Premier ministre* et des ministres du *Cabinet* est indispensable, y compris le pouvoir de dissoudre les *Communes*.

Quant au choix du *Premier ministre*, qui peut-être une prérogative non négligeable dans un régime parlementaire multiparti, c’est au *Royaume-Uni* une compétence là aussi de pure forme compte tenu de l’existence du bipartisme : c’est nécessairement le **leader** du parti majoritaire qui devient *Premier ministre* qui se trouve ainsi élu, en quelque sorte par le peuple ; lequel peuple sait qu’en votant majoritairement pour tel parti, c’est son leader qui sera nommé *Premier ministre*.

En définitive, le *Monarque* reste un symbole de l’unité nationale et de la permanence de l’État, c’est-à-dire de la *Couronne* distincte de la personne du Monarque.

Tout en étant chef de l’Église d’Angleterre (confession anglicane) et servant de trait d’union, une fois encore symbolique, entre les États du *Commonwealth*.

b. Le Premier Ministre ou le chef du gouvernement

C’est l’organe essentiel du pouvoir avec le *Cabinet* et le *Gouvernement*.

⮚ Après les élections législatives, il est plus nommé que véritablement choisi par le *Monarque*, ce qui montre bien que ce sont les électeurs qui le choisissent sur proposition en somme des partis (en somme, l’électeur désigne ainsi par l’intermédiaire de son député un chef de gouvernement, un programme).

Si ce *Premier ministre* démissionne en cours de législature, c’est alors son parti qui désignera le nouveau leader, et ce faisant nouveau chef de gouvernement. Et l’usage veut qu’alors une dissolution soit décidée dans un délai raisonnable pour permettre aux électeurs de s’exprimer. D’où l’importance de connaître les règles de désignation des leaders au sein des partis.

Il préside les réunions du *Cabinet*, en fixe l’ordre du jour, en dirige les débats. Il est le chef de l’armée, de la diplomatie et de l’administration.

⮚ *Quid des Cabinet et Gouvernement*?

Le *Cabinet* est une formation restreinte d’une vingtaine de personnes au sein d’un gouvernement nombreux d’une centaine de membres mais l’ensemble reste néanmoins collégial et solidaire.

Pourquoi ce côté pléthorique du « Gouvernement » au sens britannique ? Parce que l’on y trouve des ministres en charge de départements, des ministres sans portefeuille, des secrétaires et des sous-secrétaires d’État, des secrétaires parlementaires et les *whips* de la majorité.

Ils sont tous choisis et révocables par le *Premier ministre*. La grande majorité d’entre eux provenant des *Communes* même si l’on trouve toujours certains *Lords*.

Vu l’ampleur de cet organe gouvernemental, il est hiérarchisé :

* Au niveau le plus élevé, on trouve donc le *Cabinet* qui prend les décisions les plus importantes ; c’est le noyau dur du gouvernement comprenant les membres les plus importants
* On a ensuite les autres ministres à portefeuille non membres du *Cabinet*
* Puis les secrétaires et sous-secrétaires d’État qui sont en fait de jeunes parlementaires faisant leur apprentissage de la gestion gouvernementale.

Sous l’autorité du *Premier ministre*, on peut dire que c’est le *Cabinet* qui exerce seul et pleinement tous les pouvoirs puisque c’est lui qui va appliquer la politique présentée lors de la campagne électorale, et ce au cours de la législature, avec bien sûr le concours de la *Chambre des communes* pour les mesures législatives et financières.

2. Le Législatif

Un Législatif présenté souvent comme formellement bicaméral mais matériellement monocaméral compte de l’effacement de la 2° Chambre dite haute.

a. La Chambre des Lords

☞ Pendant longtemps, on devait distinguer plusieurs catégories de Lords :

* Les Lords héréditaires
* Les Lords spirituels (archevêques et évêques anglicans)
* Les Lords nommés à vie en vertu d’un *Act* de 1958
* Les *Law Lords*, c’est-à-dire des hauts magistrats, nommés en cette qualité et chargés de former la Cour suprême du Royaume.

Dans les faits, quelques 200 *Lords* participaient aux séances de la Chambre. Une Chambre n’ayant aucun pouvoir de contrôle sur le Gouvernement.

De plus ses pouvoirs législatifs ont été réduits par les *Acts de 1911 et 1949* sachant en effet que les *Communes* peuvent passer outre, ayant la légitimité démocratique : il suffit pour cela de voter le projet de loi dans son même texte au cours de deux sessions successives séparées par un délai minimum d’1 an (donc ne peuvent que retarder l’adoption d’une loi pendant 1 année).

Et les pouvoirs financiers n’existent plus depuis 1911: les textes financiers votés par les Communes deviennent définitifs au bout d’1 mois quel que soit le vote des *Lords*.

☞ Depuis 1999, cette Chambre est réformée (*House of lords Act* 1999).

Ainsi les *Lords héréditaires* gardent leurs titres qui restent transmissibles mais ils perdent pour eux et pour leurs descendants le droit de siéger et de voter, du fait de leurs titres à la Chambre. En clair, cette Chambre dorénavant ne comporte plus que des membres nommés.

Pour permettre une certaine transition, on décide en que les *Lords héréditaires* désigneraient 92 d’entre eux pour être nommés par le gouvernement qui viendront ainsi compléter les *Lords nommés* mais ils ne sont alors à la chambre que pour la durée de leur vie et que parce qu’ils ont été nommés.

En 2003, on a mis fin aux fonctions du *Lord chancelier* qui présidait la *Chambre des Lords* tout en étant membre du *Gouvernement*, ce qui était en soi une violation de la séparation des pouvoirs (il est remplacé au gouvernement par un *ministre des affaires constitutionnelles*). Et donc, cette *Chambre des Lords* va élire un *speaker* comme les *Communes*.

Et enfin, la *Chambre des Lords* perd son pouvoir juridictionnel avec la suppression des *Law Lords* puisque en 2005, on crée une *Cour suprême du Royaume-Uni* composée de juges nommés par le *Monarque* après avis du *Premier ministre*, une cour qui reprend notamment les compétences exercées par les *Law Lords*. Ainsi on remédie à une violation de la séparation des pouvoirs avec des juges qui ne seront plus en même temps des parlementaires (*constitutionnal reform Act* 2005) …

b. La Chambre des Communes

☞ Une Chambre présidée par un *Speaker* élu pour la durée de la législature, soit 5 ans et qui se doit d’être impartial: c’est pour cela qu’il est normalement réélu même en cas d’alternance.

On a une session qui dure quasiment toute l’année (la clôture de la précédente session et l’ouverture de la nouvelle se font en novembre à quelques jours d’intervalle) ; cela étant, la Chambre peut s’ajourner et donc ne siège *de facto* qu’environ 6 mois.

Chaque session s’ouvre par le fameux *Discours du trône*, lu par le *Monarque* mais rédigé par le *Premier ministre*, ce qui lui permet de faire connaître ses projets. Et en réponse, on a le vote par les parlementaires de *l’Adresse* qui donne l’occasion d’un débat politique général avec l’opposition.

Remarquons le système des commissions parlementaires réparties en deux catégories :

* D’une part, une quinzaine de commissions spécialisées correspondant aux ministères afin de les suivre et d’être informées de leur activité pouvant d’ailleurs convoquer ministres et toutes personnes utiles
* Les « *Public bills committees »* mises en place pour l’étude des projets de loi, qui sont donc spéciales et temporaires pour chaque projet (*Ad hoc*).

☞ Les *attributions* des Communes sont essentielles :

* Vote des lois (« *public bills*») pouvant être d’origine gouvernementale ou parlementaire
* Pouvoirs financiers avec le vote d’autorisations des crédits et des recettes mais sans avoir en la matière l’initiative
* Pouvoirs de contrôle avec possibilité de mettre en cause la responsabilité politique du *Cabinet* mais vu le bipartisme discipliné, cela reste exceptionnel mais non impossible (ainsi en 1979 avec une motion de censure votée à 1 voix de majorité !). Régime parlementaire *simple* oblige, il n’existe pas en la matière de procédure spéciale pour cela.

3. Rapports de l’exécutif et du législatif

☞ Comme on a déjà pu le constater, le bipartisme assure quasi automatiquement la majorité absolue à l’un des 2 grands partis et donc la responsabilité de former le *Cabinet*: ainsi il dispose aussi bien de l’organe délibérant que de l’organe exécutif.

Et donc, c’est le chef du *Cabinet* qui va nécessairement assurer la plénitude du pouvoir gouvernemental, législatif, financier. On dit alors que les *Communes* agissent comme « chambre d’enregistrement » des décisions du parti et le *Gouvernement* est l’émanation de celui-ci.

Et c’est lui qui décidait de la date des futures législatives par la dissolution

* Soit parce que désirant changer de politique
* Soit parce qu’estimant le moment le plus favorable pour son parti vers la fin de la législature ; ce choix de la date paraissant la plus pertinente traduisait ce qu’on appelle la « dissolution à l’anglaise » ou dissolution *tactique* et non la dissolution dans son sens classique du régime parlementaire qui devrait être le moyen de trancher un conflit entre l’exécutif et le législatif, avec donc arbitrage populaire (cf. *infra* l’important *Fixed Term Parliament Act* de 2011)

Il résulte de tout cela une unité du pouvoir sur la durée de la législature de par l’existence d’une majorité ayant à sa tête le leader du parti, *Premier ministre*.

☞ En même temps, il convient de souligner la place particulière et reconnue comme telle de *l’opposition*. Elle est considérée comme une institution officielle et d’ailleurs son leader (ayant le titre de « *leader de l’opposition de sa Majesté*») est rémunéré sur fonds publics, il est l’interlocuteur naturel du chef du gouvernement ; il y a bien ce qu’on appelle une opposition *institutionnalisée*.

Et l’opposition forme ce qu’on appelle un « *shadow cabinet*», un « cabinet fantôme » appelé à exercer le pouvoir en cas d’alternance.

🖎 En définitive, le régime n’est plus tant basé sur une séparation des pouvoirs législatif et exécutif que sur leur concentration politique entre les mains du parti majoritaire, et plus particulièrement du *Premier ministre* et du *Cabinet*. L’équilibre des pouvoirs se fait dans le temps, sur une longue période du fait de l’**alternance** des deux principaux partis.

Et l’on comprend pourquoi ce régime parlementaire est l’exemple type du régime parlementaire *simple*: on n’a pas besoin de résoudre des dérèglements politiques avec des moyens institutionnels, des procédures (c’est-à-dire le parlementarisme *rationalisé*) tant que le bipartisme assure un fonctionnement fluide.

Certes, il y a eu en de courtes périodes des dérèglements du bipartisme (entre deux guerres, 1974, 1979) avec des coalitions dès lors précaires et dissolutions successives, voire adoption de motion de censure comme en 1979 ; mais ce fut toujours temporaire.

 A titre de conclusion, il convient de s’arrêter sur la *loi du 15 novembre 2011 (Fixed Term Parliament Act)*, loi ordinaire d’un point de vue formel mais matérielle d’un point de vue constitutionnel (toujours ce caractère souple de la « constitution » britannique).

L’innovation porte sur la tenue d’élections anticipées et sur le droit de dissolution désormais limité officiellement à des hypothèses *limitativement* énumérées. Le texte évoque dans sa *section 2* le mécanisme de la motion de censure devant conduire un gouvernement à démissionner. La *section 3* porte sur la dissolution du *Parlement* qui ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par le texte, essentiellement en cas de refus de la confiance du *Parlement*, donc en cas de crise politique, ce qui est la philosophie même du régime parlementaire.

C’est la 1° loi britannique régissant ces procédures et encadrant la dissolution, ce qui fait penser à un commencement de régime parlementaire *rationalisé* (jusqu’ici, ces procédures fondamentales étaient seulement de nature coutumière).

Ceci s’explique encore par les résultats des législatives de 2010 et la coalition en découlant : on réduit donc les possibilités de dissolution pour ne pas rompre l’accord de coalition Conservateurs/libéraux-démocrates, lesquels souhaitaient donc demeurer *a priori* au pouvoir pour la durée normale de 5 ans.

Dorénavant, le droit de dissolution ne peut s’exercer que dans les occurrences suivantes :

* Cas normal : dissolution précédant la date ordinaire du scrutin (1° jeudi de mai tous les 5 ans, 25 jours avant les élections générales)
* Cas de l’auto dissolution des communes qui demandent à la majorité des 2/3 la tenue de législatives anticipées
* Cas de la crise politique : les *Communes* n’accordent pas leur confiance au gouvernement qui l’a demandée ou ne se prononcent pas sur cette confiance dans un délai de 14 jours, le silence valant rejet.

Et en dehors de ces cas, « *il ne pourra être procédé autrement à la dissolution du Parlement*», donc, de prime abord, c’est la fin de ce fameux pouvoir discrétionnaire du *Premier ministre* de choisir le moment opportun des élections, cette dissolution dite « à l’anglaise ».

Alors un changement du régime britannique ? Pas si sûr que cela.

On peut instrumentaliser la procédure et ainsi le *Premier ministre* pourrait demander à ses amis politiques de refuser la confiance afin de permettre la tenue d’élections anticipées et surtout, de façon plus simple, les *Communes* pourraient de toute façon demander ces élections anticipées, sur suggestion évidemment du *Premier ministre*, avec l’hypothèse de l’auto dissolution, ce qui a été fait dernièrement avec *T. May* en avril 2017 : les députés ont voté à une majorité écrasante (522 voix contre 13), parti travailliste compris, la motion proposée par le *Gouvernement* prévoyant ces élections anticipées ; les résultats de juin n’ont pas été à la hauteur des espérances de *T. May*, certes toujours *PM* mais affaiblie, les conservateurs ayant perdu la majorité et devant s’appuyer sur les voix d’un petit parti unioniste d’Irlande du Nord. *T. May*, après l’échec aux élections européennes de 2019, démissionne et est remplacée comme leader et donc comme chef du gouvernement par *Boris Johnson* qui obtiendra le vote favorable de la chambre des communes pour des élections anticipées (la loi vient modifier la date de fin de législature en l’avançant du 5 mai 2022 au 12 décembre 2019, une loi votée par 438 voix pour et 20 voix contre) que son parti gagnera.

Ajoutons par ailleurs que rien n’empêchera aussi un futur *Premier ministre* de faire adopter une loi d’abrogation du texte de 2011, souplesse de la constitution oblige…

§. 3. L’Allemagne fédérale

Un rappel historique : la *République Fédérale d’Allemagne* (dite Allemagne de l’Ouest) est née de la division résultant de la défaite allemande en 1945. Elle adopte alors la *Loi dite fondamentale du 23 mai 1949* destinée au départ à être une constitution provisoire dans l’attente de la réunification ultérieure avec la *République Démocratique d’Allemagne* (dite Allemagne de l’Est) qui avait été créée en 1949 dans la zone d’occupation soviétique.

La réunification est intervenue en 1990 avec l’absorption de la *RDA* qui disparaît après avoir créé 5 Länder, lesquels länder se sont ensuite intégrés à la *RFA* dans le cadre juridique de la *Loi fondamentale de 1949*, constitution dès lors pérennisée de *l’Allemagne*.

*L’Allemagne* a mis en place un régime parlementaire dans un cadre fédéral et surtout en adoptant un parlementarisme *rationalisé* jusqu’à faire figure de modèle.

A. Cadre politique et constitutionnel

☞ Il existe un véritable statut des partis politiques en *Allemagne*.

*L’article 21 de la Loi fondamentale* dispose ainsi que « *les partis doivent rendre compte de leurs ressources* » et que « *les partis, qui d’après leurs buts ou le comportement de leurs sympathisants visent à porter atteinte à l’ordre libéral et démocratique sont inconstitutionnels*».

Un article intéressant puisqu’il permet à la *Cour constitutionnelle fédérale* d’interdire, si besoin, les partis d’opposition au régime (et non pas uniquement au gouvernement) ; ce qui fut mis en œuvre contre un petit parti d’extrême droite en 1952 et aussi à l’encontre du *parti communiste* en 1956 (lequel parti a été autorisé à se reconstituer en 1968).

Ajoutons un certain nombre de lois qui sont venues régir des points comme les droits des adhérents, le rôle du congrès de chaque parti, l’adoption des statuts et des programmes, le respect de la démocratie pour la désignation des dirigeants et bien sûr le financement.

Un tel cadrage juridique souligne par là même la grande importance attachée aux partis considérés comme étant des acteurs par excellence de la démocratie allemande.

☞ Les deux partis les plus importants sont

* La *CDU*, le *parti démocrate-chrétien* (en lien avec un parti situé en *Bavière* qu’est le *CSU*)
* Le *SPD*, le *parti social-démocrate*

Deux autres partis plus modestes mais dontl’appointest nécessaire pour former des coalitions puisque nous n’avons pas de bipartisme mais plutôt une *bipolarisation* avec à chaque fois une coalition formée d’un grand parti associé à l’un des deux plus petits partis :

* Le *parti libéral* (*FDP*)
* Les *Verts*

Le *FDP* a souvent été un parti charnière ayant participé fréquemment au pouvoir en s’alliant soit avec la *CDU-CSU*, soit avec le *SPD* à l’exception de la période consécutive aux élections de 2013 (éliminé du Bundestag faute d’avoir atteint les 5% au niveau national), de retour avec les élections de 2017.

*Les Verts* ne sont présents au *Bundestag* que depuis 1983 et ont progressé depuis, ayant déjà participé au pouvoir en alliance avec le *SPD*.

Il faut mentionner également le *parti communiste*, appelé *parti du socialisme démocratique* encore présent avec les suffrages des derniers fidèles de *l’ex RDA*; un parti rénové en 2007 avec sa transformation comme parti dit de « *la Gauche*» avec la collaboration de dissidents du *SPD* qui trouvaient trop réformiste le *parti SPD*.

Et tout récemment, on assiste à la montée en puissance d’un parti nationaliste d’extrême droite, l’*AfD* qui n’est pas sans provoquer des remous…

☞ On ne revient pas sur le système électoral **mixte**, quoique à dominante proportionnelle de l’Allemagne (le système du *double vote* vu précédemment dans le chapitre consacré à la démocratie).

En effet, c’est surtout la représentation proportionnelle qui domine et donc c’est le secondvote pour les listes présentées par les partis qui détermine le nombre de sièges revenant au *Bundestag* à chaque parti (le 1° vote a avant tout pour objet de permettre aux électeurs de designer plus directement leurs représentants).

C’est cette orientation proportionnelle **dominante** qui explique pour beaucoup la nécessité pour l’un des deux grands partis (sauf à pratiquer la « grande coalition », c’est-à-dire *CDU-CSU* + *SPD*, ce qui est assez fréquent, ainsi 2013-2017 et depuis les élections du 24 septembre 2017, après presque 6 mois de négociations, entrée en fonctions de la Chancelière le 16 mars 2018 ; cf. *infra*) d’avoir le soutien de l’un des plus petits partis.

Ce système a néanmoins conduit à réduire le nombre de partis parce qu’en plus du double vote, les partis n’ayant pas obtenu *au moins 5%* des voix à l’échelon fédéral *ou* *3 sièges directs* ne peuvent être représentés au *Bundestag*.

☞ Dernier point à rappeler : l’impact du fédéralisme.

La *RFA* comprend depuis 1990 16 *Länder* et l’on a logiquement une répartition des compétences fixée par la *Loi fondamentale* avec la dichotomie

* Entre les compétences *exclusives* accordées à la Fédération pour les matières les plus importantes
* Et les compétences *concurrentes* pour plusieurs autres (c’est-à-dire que les *Länder* peuvent légiférer sous réserve de respecter la faculté prioritaire de la Fédération de le faire).

Et de plus nous avons des compétences exclusives reconnues aux *Länder*.

En 2006, le système a été réformé avec une 2° chambre, le *Bundesrat* qui n’intervient plus que sur 30% des lois environ contre 60% avant mais en même temps, les *Länder* se voient attribuer plus de compétences *exclusives* ; en somme du donnant-donnant.

On retrouvera l’impact du fédéralisme dans le fonctionnementdes institutions mais remarquons d’emblée que la *Loi fondamentale* ne peut être révisée qu’avec l’accord des 2/3desmembres du *Bundestag* mais tout autant des 2/3 des membresdu*Bundesrat* et bien sûr la *Cour constitutionnelle* est là pour faire respecter la répartition des compétences entre la Fédération et les *Länder*.

Sur le plan politique, l’intérêt du fédéralisme est que dans le cas où le pouvoir fédéral est monopolisé par un parti ou plutôt une coalition, les partis dans l’opposition peuvent devenir par l’intermédiaire des *Länder* majoritaires au *Bundesrat* dont il importe alors de connaître les pouvoirs car il s’agit d’un véritable bicamérisme, logique fédérale oblige.

B. Acteurs constitutionnels

Voyons l’exécutif et le législatif, l’un et l’autre étant en duo (du fait à la fois du régime parlementaire et du fédéralisme) avant de voir leurs rapports marqués par la rationalisation.

1. L’exécutif

a. Le Président ou le Chef d’État

Un Président élu par *l’Assemblée fédérale*, une assemblée spéciale qui est composée

* Par les membres du *Bundestag*
* Et par un nombre égal de membres élus à la proportionnelle par les assemblées des *Länder* (on voit ici l’impact du fédéralisme dans la désignation de l’exécutif fédéral).

Un chef d’État élu pour 5 ans, un mandat renouvelable une seule fois immédiatement.

C’est donc un chef d’État de « type parlementaire » qui remplit avant tout des fonctions de représentation, ayant une magistrature morale sans avoir un pouvoir politique effectif.

Il est en effet irresponsable politiquement et ses actes doivent être contresignés par le *Chancelier* et les ministres compétents

* À l’exception de la nomination du *Chancelier*
* Et de la dissolution du *Bundestag* dans le *seul* cas où il est impossible de précéder à la désignation du *Chancelier* (cf. *infra*).

Il ne préside pas le *Conseil des ministres* et le choix qu’il a du *Chancelier* est pour le moins encadré puisqu’il ne peut désigner que le leader du parti dominant s’il souhaite le voir investi par le *Bundestag.*

Quant à son pouvoir de dissolution, on verra donc qu’il est contraint par la procédure car lié

* Aux éventuels incidents de la procédure d’investiture du *Chancelier*
* Ou à l’échec éventuel d’une question de confiance posée par le *Chancelier*

En clair, le véritable détenteur du pouvoir est le *chef du gouvernement* appelé *Chancelier*.

b. Le Chancelier ou le chef du gouvernement

Le *Chancelier* fixe les *« grandes orientations de la politique et en assume la responsabilité. Dans le cadre de ces grandes orientations, chaque ministre fédéral dirige son département de manière autonome et sous sa responsabilité*» (*Article 65 de la Loi Fondamentale*).

Il faut bien voir cependant que l’action du *Gouvernement* et des ministres est très encadrée par les « pactes de coalition » adoptés en début de législature (d’où parfois leur longue négociation…), ce qui atténue la compétence formelle précitée du *Chancelier*.

2. Le Législatif

On peut chipoter sur l’idée d’un bicamérisme parlementaire car le *Bundesrat* apparaît parfois davantage comme un organe *intergouvernemental* que comme une chambre délibérante.

a. Le Bundestag

Une assemblée élue pour une législature de 4 ans.

C’est donc l’assemblée qui assure la représentation de l’ensemble de lapopulation et qui est l’organe de délibération et de contrôle puisque le *Bundestag* investit le *Chancelier* (cf. *infra*) comme il peut le contraindre à démissionner.

Il vote les lois, sous réserve de l’intervention du *Bundesrat*.

Et comme il se doit en régime parlementaire, c’est lui qui va permettre de dégager la majorité à partir de laquelle pourra être constitué le gouvernement.

b. Le Bundesrat

C’est donc la chambre *fédérale*. Une chambre composée de membres représentant les *Länder*.

C’est-à-dire que chacun des *Länder* désigne au moins 3 délégués et les *Länder* qui ont plus de 2 millions d’habitants en désignent 4, ceux qui dépassent les 6 millions en ont 5 et ceux allant au-delà de 7 millions bénéficient de 6 délégués.

Chaque *land* vote uniformément, les délégués de chaque land votent dans le même sens conformément aux directives données.

Et il faut noter que ces délégués ne sont pas élus au suffrage universel par les populations des *Länder* mais nommés par les *gouvernements* des *Länder* qui peuvent aussi les révoquer (mandat impératif).

Ce système est finalement plus proche de la philosophie d’une *confédération* que d’une *fédération* d’où l’aspect plus *intergouvernemental* que chambre parlementaire du *Bundesrat* (même si bien sûr les gouvernements des *Länder* sont issus eux-mêmes d’assemblées de *Länder* élues au suffrage universel direct).

On voit bien donc que les *Länder* peuvent exercer un contrôle significatif sur la législation fédérale par le biais de leurs délégués surtout qu’il faut distinguer 2 types de lois :

* Celles qui concernent de manière plus ou moins directe les intérêts des *Länder* et qui doivent être adoptées par les *deux* assemblées avec donc l’approbation indispensable du *Bundesrat* (veto *absolu*) ; par exemple, loi sur les attributions et les ressources des länder.
* Et la 2° catégorie comportant les autres lois fédérales pour lesquelles le *Bundesrat* est aussi saisi alors il a un pouvoir non d’approbation mais d’*opposition*: après examen, il peut demander la convocation d’une commission de conciliation et en cas d’échec, faire opposition. Auquel cas, le *Bundestag* ne pourra surmonter cela que par un vote à la majorité *qualifiée*. On peut parler ici de veto *suspensif*. Pour être plus précis, si le *Bundesrat* a décidé à la majorité absolue des voix de ses membres de faire opposition, son opposition ne peut être mise en minorité que par une majorité absolue au *Bundestag*; si le *Bundesrat* a fait opposition à la majorité des deux tiers, le *Bundestag* ne pourra rejeter cette opposition qu'avec deux tiers des suffrages exprimés et à la condition que ces voix représentent au moins la moitié de la totalité des membres.

On voit bien que le *Bundesrat* est un organe fédéral et un possible contre-pouvoir non négligeable en cas de cohabitation entre des majorités différentes au sein de chacune des assemblées.

3. Les rapports exécutif/législatif : un parlementarisme rationalisé

La Constitution allemande présente des techniques particulièrement sophistiquées.

⮚ *L’article 63* régit la procédure d’investiture du *Chancelier*: il est en principe élu sur proposition du *Président* et sans débat *à la majorité des membres* du *Bundestag*.

* Lorsque cette majorité ne peut être atteinte, le *Bundestag* peut proposer lui-même un nouveau candidat et l’élire à la *majorité des membres* dans les 14 jours.
* Ce délai passé, il est procédé à un nouveau vote : alors le *Président* peut dans les 7 jours
  + Soit nommer la personne arrivée en tête,
  + Soit dissoudre le *Bundestag*.

Remarquons que ce processus de nomination du *Chancelier* est encadré par des délais successifs et précis mais qui ne courent qu’à partir du moment où le Président *propose* un candidat à la Chancellerie et donc tant qu’il ne propose pas, le processus est gelé, ce qui lui donne une certaine maîtrise du calendrier.

Mais cette maîtrise n’existe vraiment que si la composition du *Bundestag* s’avère compliquée et ainsi, il laisse le temps aux partis de négocier un accord de coalition, c’est ce qui s’est passé après les élections de septembre 2017. Ainsi, le Président n’a-t-il officiellement proposé *A. Merkel* comme chancelière que par une lettre du… 5 mars 2018.

⮚ La responsabilité politique du gouvernement peut être mise en cause sur l’initiative du *Bundestag* *ou* sur celle du *Chancelier*, ce qui est classique en régime parlementaire.

⮷ Dans le 1° cas, c’est-à-dire la *motion de censure*, la procédure est régie par *l’article 67 de la Loi Fondamentale* qui prévoit que le *Bundestag* ne peut exprimer sa défiance au *Chancelier* qu’en lui élisant un successeur à la majorité*absolue*de ses*membres*; c’est donc la fameuse défiance dite *constructive* destinée à éviter qu’un gouvernement ne soit renversé par une conjonction d’oppositions incapables par ailleurs de constituer une majorité de rechange (l’opposition « négative »).

⮷ Pour le second cas, c’est-à-dire la *question de confiance*, nous avons l’application de *l’article 68 de la Loi Fondamentale* qui prévoit que si la question de confiance posée par le *Chancelier* n’est pas approuvée à la majorité des membres, une période de 21 jours s’ouvre au cours de laquelle

* Ou bien le *Bundestag* peut désigner un nouveau Chancelier (par le biais de *l’article 67*)
* Ou bien le *Président* peut, sur *proposition* du Chancelier désavoué (c’est-à-dire *de facto* sur sa décision) prononcer la dissolution du *Bundestag*.

⮚ On constate finalement que la *Loi Fondamentale de 1949* n’exclut pas l’hypothèse d’un gouvernement *minoritaire* en l’absence de majorité parlementaire.

Si aucun candidat n’a reçu la majorité absolue des voix du *Bundestag*, l’*article* *63* autorise le *Président* fédéral à nommer celui qui a reçu le plus grand nombre de voix, soit une majorité relative.

De la même manière, l’*article* *68* ne contraint pas le *Président* à dissoudre le *Bundestag* dans le cas où le *Chancelier* n’aurait pas reçu la confiance du *Bundestag* et donc serait en minorité. Et alors en compensation, il pourra déclarer « l’État d’urgence législative » et permettre au *Chancelier* de gouverner pendant 6 mois avec l’appui du *Bundesrat*.

La possibilité d’un gouvernement minoritaire est vue comme une solution *subsidiaire* s’il est démontré que la composition du *Bundestag* ne permet pas l’émergence d’une majorité gouvernementale.

Cette solution du gouvernement minoritaire suscite beaucoup de réticences de la part des acteurs politiques, qui y voient un facteur d’instabilité ; ainsi n’a-t-elle pas été pratiquée au niveau fédéral (contrairement au niveau des *länder* pour lesquels les résultats n’ont pas été franchement convaincants).

⮚ *L’article 67*, c’est-à-dire la *motion de censure*, a été appliquée avec succès en 1982 à la suite d’un renversement d’alliance, le *FDP* quittant le *SPD* pour rejoindre la *CDU-CSU*.

Quant à *l’article 68*, sa mise en œuvre a suivi à quelques semaines d’intervalle l’application de *l’article 67*.

Ainsi en 1972, le *Chancelier Brandt* à la tête d’un gouvernement *SPD-FDP* avait subi une motion de censure constructive qui n’a été repoussée qu’à 2 voix ; il restait donc en place mais était fragilisé. Et donc il a souhaité recourir à l’arbitrage des électeurs, en clair la dissolution. Sauf que vu la sophistication des procédures, il lui fallait pour cela être mis en minorité dans les conditions fixées par *l’article 68*! Il a donc posé la question de confiance et a demandé à des ministres de… voter contre le *Gouvernement*, ce qui lui a permis d’être battu et ainsi, il a été en situation de faire décider la dissolution par le chef de l’État.

Et en 1982, le chancelier *Kohl* s’est retrouvé dans une situation analogue ; il avait en effet tout intérêt à faire ratifier par les électeurs le renversement d’alliance précité et donc il a engagé la question de confiance, a demandé à ses partisans de s’abstenir ou de voter contre lui et a été mis en minorité ; ainsi la dissolution était possible.

En somme, on a pratiqué ce qu’on appelle un « détournement de procédure » puisqu’un *chancelier* ayant *a priori* la majorité au *Bundestag* est obligé de demander à cette majorité de s’abstenir ou de voter contre mais c’est en quelque sorte l’effet pervers : on a trop complexifié la procédure dans le cadre d’une rationalisation poussée des mécanismes du parlementarisme.

On constate en définitive que cette rationalisation n’a guère servi pour le fonctionnement du régime dont on peut dire qu’il n’a pas connu de difficultés du fait avant tout de la situation politique et partisane avec l’existence des deux partis dominants s’appuyant sur des partis charnières et parce que les petits partis ont disparu du fait de l’exigence des 5% de voix aux élections fédérales (ou des3 élus directs) pour être représenté au *Bundestag*. Et qui plus est, les partis allemands ne reculent pas devant la formule de la « grande coalition ».

Ceci dit, on peut nuancer au vu des derniers temps : on voit l’émergence et le renforcement de nouvelles formations comme l’*AfD* et la gauche radicale qui ne trouvent pas leur place au sein des alliances traditionnelles et l’affaiblissement des principaux partis, surtout du *SPD*. La généralisation des « grandes coalitions » depuis une dizaine d’années (1966-1969, 2005-2009, 2013-2017, 2018…) montre bien la difficulté à constituer des majorités parlementaires cohérentes.