

Parlementarisme et démocratie

par Giovanni SARTORI

Professeur à l'Institut de Sociologie et de Sciences politiques de Florence.

★

Le parlementarisme n'a pas bonne presse. J'entends par là que lorsque nous disons aujourd'hui « parlementarisme » nous faisons généralement allusion aux défauts, ou à une déformation du système. Le parlementarisme est par rapport au Parlement, comme un corps malade par rapport à un corps sain. Et comme le médecin compatissant doit débrider une plaie purulente, il ne me déplaît pas de faire la critique du parlementarisme. A une condition toutefois : d'être le médecin et non le fossoyeur. Si les parlements méritent des critiques, si leur évolution montre des signes de dégénérescence, si enfin les parlements ont engendré le parlementarisme, je ne suis pourtant pas de ceux qui, pour éliminer la maladie, risquent de supprimer le malade. Je parlerai bien entendu de choses qui ne marchent pas, des défauts plus que des vertus, mais je parlerai du parlementarisme sans oublier le Parlement.

La meilleure manière de tracer le portrait de notre patient est — je crois — de présenter un cahier de doléances. Dans des temps désormais lointains, c'était les Parlements qui présentaient leurs doléances au Souverain. Maintenant que le Parlement prend l'attitude d'un Souverain, il est plus que juste que l'événement se répète : l'époque des doléances des Parlements ayant pris fin, nous voici dans l'ère des doléances sur les Parlements.

Donc, le parlementarisme. De quoi s'agit-il ? Il convient de remarquer que, lorsque nous disons « parlementarisme », nous déplorons deux choses différentes : d'un côté la toute-puissance, ou l'excès de pouvoir du Parlement, et de l'autre côté sa vacuité et son impuissance substantielle.

Y a-t-il contradiction entre ces deux acceptions ? Pas nécessairement. En premier lieu se présentent — en passant d'un pays à l'autre — des cas de parlementarisme tout-puissant (celui du régime

d'assemblée) et des cas de parlementarisme impuissant. En outre, les deux aspects peuvent très bien coexister et même coexistent d'ordinaire, car force et faiblesse constituent un rapport. On peut être fort vis-à-vis d'un certain contractant et faible à l'égard d'un autre. C'est en effet dans les systèmes parlementaires (qu'il ne faut pas confondre avec le « gouvernement de cabinet » de type anglais, ou avec les systèmes présidentiels) que le Parlement est trop fort par rapport au gouvernement, et en même temps trop faible par rapport aux partis. Ce qui revient à dire que d'un côté le parlementarisme implique une « paralysie de l'exécutif », tandis que de l'autre, il justifie la « partitocratie ».

Analysons ces deux rapports, en commençant par celui qui existe entre parlement et parti. Parlementarisme et partitocratie sont entre eux comme la cause et l'effet, en ce sens que nos Parlements souffrent d'une impuissance qui est justifiée — d'une façon paradoxale — par leur toute-puissance elle-même. Lorsqu'un Parlement veut exercer des fonctions qui ne sont pas de sa capacité et de sa compétence, il finit par être dépossédé de celles-là mêmes qui lui appartiennent. Ainsi, l'ambition de vouloir gouverner a produit comme correctif la nécessité d'être gouverné. Le pouvoir excessif du Parlement a causé, ou tout au moins justifié — par réaction — la dépossession partitocratique du Parlement.

La logique d'inertie du principe démocratique porterait en effet à un régime d'assemblée, dans lequel un Parlement ferait et déferait les gouvernements, dont il voudrait en substance, assumer les fonctions. Mais à la subordination de l'exécutif au Parlement a répondu la subordination du Parlement au parti. Peut-être ce résultat était-il de toute façon inévitable, mais il est certain que l'expérience des dictatures d'Assemblée l'a rendu légitime et justifié.

Ainsi, au pouvoir du Parlement sur le gouvernement finit par se substituer le pouvoir du parti sur le Parlement.

Comment se réalise ce contrôle, que je dis partitocratique, du Parlement ? Par un processus ultérieur et corrélatif de dégénérescence créant un état de dépendance substantielle, ou de soumission, du représentant. La partitocratie prend en effet la forme d'un contrôle sévère du parti sur les élus. Celui-ci rend la Chambre gouvernable et par conséquent gouvernée, mais non gouvernante. Le prix à payer en est la « perte progressive d'indépendance » du parlementaire. La physionomie autonome et individuelle des élus s'efface pour être absorbée dans leur « grand électeur », le parti.

Venons-en maintenant à l'autre rapport, celui qui existe, entre le Parlement et le gouvernement. Le parlementarisme se présente, à ce sujet, comme un Parlement tout-puissant qui fait fi du principe de la séparation des pouvoirs et met en état de crise l'exécutif. L'argument est bien connu, et il ne vaudrait pas la peine de s'étendre sur ce sujet si, alors que la crise du Parlement est généralement admise, la crise de l'exécutif n'était pas mise en doute. On tend en effet actuellement à soutenir une thèse qui me paraît au contraire insoutenable : à savoir que la crise du Parlement assure, en fait, force et autorité au gouvernement.

Certes, la France a maintenant tranché le nœud gordien. Et la constitution de Bonn montre combien il est profitable pour restituer à l'exécutif son efficacité de rendre difficile la chute d'un gouvernement. Toutefois il ne convient pas de chanter trop vite victoire. On parle du renforcement de l'exécutif comme d'un « fait ». Mais en vérité, il ne s'agit bien souvent que d'un « raisonnement ». Le raisonnement part de la prémisse que le Parlement n'est plus à même d'exercer un contrôle efficace sur le gouvernement. Il en résulte — toujours selon ce raisonnement — qu'un gouvernement moins contrôlable redevient un gouvernement plus fort et plus autonome.

Il en serait ainsi si les protagonistes étaient deux : mais ils sont trois (ou, mieux encore, ils sont *au moins* trois). Dès lors, un gouvernement ne devient pas plus fort simplement parce qu'il est moins contrôlé par le Parlement ; il faudrait aussi qu'il soit moins contrôlé par le parti. Sans quoi on ne fait que changer de contrôleur, mais le contrôle, et par

conséquent la faiblesse, demeure. Et il s'agit bien de faiblesse, car l'hypothèque du parti ne « dévitalise » pas moins la fonction du gouvernement, que ne le fait la frénésie ministérielle des régimes d'assemblée. Le parti est beaucoup plus sensible en effet aux nécessités électorales qu'aux nécessités de gouvernement. En tant qu'arbitre du gouvernement, il lui impose une politique électorale. Ne pouvant jamais pleinement assumer le point de vue du gouvernant, le parti paralyse donc l'exécutif en ce qui constitue précisément son devoir spécifique : à savoir, le devoir d'oser prendre toutes les mesures qui s'imposent, fussent-elles impopulaires.

Je crois par conséquent que lorsqu'on parle d'une reprise de l'exécutif, on confond deux faits qui ont une signification bien différente : la stabilité gouvernementale — qui, dans certaines conditions, peut, sans aucun doute, être assurée par la partitocratie — et l'autonomie gouvernementale. Et l'on ne doit pas prendre la stabilité pour une situation de force. Le symptôme n'est pas probant. Dans bien des cas, les gouvernements démocratiques ne durent que parce qu'ils végètent : et ceci, parce qu'ils laissent de côté tous les problèmes. Ils durent à la condition de ne rien faire : j'entends, rien, sinon concéder le plus possible à tout qui élève bien haut la voix.

Ma thèse est donc que le problème central posé par le parlementarisme est — dans des phases et sous des formes différentes — toujours le même : celui de rendre à l'exécutif autorité et autonomie. En effet, dans la phase de croissance du parlementarisme, l'exécutif est miné par le gouvernement d'assemblée. Dans sa phase de sénescence, l'exécutif est au contraire dépossédé par un gouvernement partitocratique. Le caractère commun à ces deux cas (qui semblent inverses) est que dans aucun des deux l'exécutif, ou le gouvernement, n'est en mesure d'exercer efficacement sa fonction. C'est-à-dire que, dans les deux cas, nous avons un exécutif dépendant, qui dépend ou de l'assemblée ou des partis, ou des deux à la fois (selon la façon dont ces prépondérances jouent entre elles). Par conséquent le caractère principal du parlementarisme est et demeure — à mon avis — de stériliser l'activité du gouvernement. Ne nous laissons pas duper par le déclin du régime d'assemblée, car à l'ancien maître a succédé un autre non moins exigeant. Le résultat ne change pas.

Le résultat ne change pas, mais entretemps la situation se précipite. Et pour le vérifier il suffit d'élargir le champ de notre vision. Jusqu'à présent nous avons parlé du problème de façon traditionnelle, en fonction de trois termes : parti, Parlement, gouvernement. Mais en réalité les termes sont au nombre de quatre : le quatrième étant la bureaucratie. Et il suffit d'introduire dans notre calcul ce quatrième et formidable protagoniste, pour s'apercevoir que l'exécutif s'affaiblit à mesure que la bureaucratie se renforce. La bureaucratie se renforce pour deux motifs : en raison de sa croissance constante (c'est donc une question de volume et de grandeur), et en raison des tâches de plus en plus vastes et de plus en plus complexes que l'Etat contemporain, assume de nos jours, ou plus exactement, dont il est contraint de se charger.

Or, le gouvernement devrait précisément souder l'Etat démocratique à l'Etat bureaucratique. La question est donc la suivante : un gouvernement peut-il dans les conditions actuelles pourvoir à cette tâche ? Ou bien la dernière conséquence du parlementarisme n'est-elle pas — ou ne sera-t-elle pas — de scinder l'édifice de l'Etat moderne en deux parties : celle où discourent « les élus du peuple » et les partitocrates, et de l'autre côté celle où agit (ou n'agit pas) une oligarchie bureaucratique ?

En posant cette question, nous ne nous écartons pas le moins du monde de notre sujet. Nous sommes arrivés au contraire au nœud de la question : le parlementarisme déclenche une réaction en chaîne dont le premier pas est l'impuissance du parlement, et dont l'ultime conclusion est l'impuissance de tout le système. En effet, si l'Etat bureaucratique échappe au contrôle de l'Etat démocratique, il est évident que nous aurons dressé les plans d'un édifice dont le toit couvrira à grand'peine la moitié du bâtiment.

En fait, on constate que le gouvernement tout autant que le Parlement souffrent de paralysie. Et si la partitocratie peut remédier à l'instabilité gouvernementale, elle ne peut remédier à rien si nous considérons non pas le rapport « gouvernement-parlement-parti », mais le rapport « gouvernement-bureaucratie ». De ce côté la situation loin de s'améliorer, empire. Mais nous traiterons ce thème plus tard. Pour le moment, tâchons de compléter dans ses détails le diagnostic de la maladie.

*
**

Récapitulons. Le parlementarisme peut être caractérisé, nous l'avons dit, comme une situation de « puissance-impuissance » des parlements. Quant à la « puissance », il se réfère à un système de *confusion des pouvoirs* (législatif et exécutif) qui conduit à la crise, sinon même à la *paralysie de l'exécutif*. Pour ce qui est de l'« impuissance », il attire l'attention sur la *domination partitocratique* du Parlement qui se base sur la soumission des élus au parti qui les fait élire.

Nous avons ainsi déjà énuméré quatre doléances, quatre déformations du système. Mais il en est d'autres. La cinquième, est provoquée par la chute de niveau du personnel parlementaire, ce que nous appellerons la *médiocratie*. Et la sixième est la *professionalisation* croissante du métier de représentant. Pour ne pas compliquer le tableau, je n'insisterai pas sur ces développements, qui se rangent sous la rubrique « perte d'indépendance » du parlementaire. Non que ce soit la même chose, mais parce qu'il s'agit d'éléments qui concourent à un même résultat : car le politicien professionnel ne peut avoir d'autre profession, et sa médiocrité est un moyen, qui souvent réussit, de s'assurer sa docilité.

Il reste pourtant un dernier défaut qui ne peut être ramené aux autres, ni passé sous silence : c'est celui de l'*excès de travail des parlementaires*, cette hypertrophie législative qui les réduit en un état d'atrophie substantielle. C'est là un *nouvel aspect* consécutif à l'état de puissance-impuissance des parlements. C'est, si l'on veut, un résultat auquel on arrive de façon purement mécanique : la toute-puissance des parlements se convertit en un réel état d'impuissance. En exagérant un peu, on pourrait dire que, en voulant être « tout », le Parlement finit par être étouffé sous un volume de travail et de besognes qui le réduisent à n'être « rien ». Et sur cette remarque se clôt la liste de nos doléances. Les voici : 1) confusion des pouvoirs ; 2) paralysie de l'exécutif ; 3) « partitocratie » ; 4) perte de l'indépendance des parlementaires ; 5) excès de travail et par conséquent paralysie du parlement.

Même ramenée à l'essentiel, c'est là une belle liste. Il est remarquable que tous ces effets — ou ces défauts — soient produits (directement ou indirectement) par une « maximalisation » du principe démocratique. Le parlementarisme est, en effet, techniquement parlant, la constitutionalisation du

principe démocratique, c'est-à-dire, la projection et la transposition du principe démocratique dans le domaine constitutionnel. Disons, pour être précis, que la confusion des pouvoirs, la paralysie de l'exécutif et l'excès de travail parlementaire sont des effets directs de l'instance de « démocratisation de l'Etat », alors que la partitocratie et la dépendance des parlementaires sont au contraire des effets indirects (et involontaires), c'est-à-dire des correctifs, nés par contre-coup. Mais tous remontent à la même souche.

Il est clair que si je dis que ceux-ci sont des effets ou des contre-coups inévitables du principe de « démocratiser l'Etat », je n'entends pas pour autant qu'ils se produisent intégralement, ni ne se vérifient partout dans la même mesure. Au contraire, l'intensité de ces divers aspects du parlementarisme varie assez selon les pays. C'est pourquoi mon schéma n'indique qu'un *trend*, une ligne de tendance. Il ne faut pas croire non plus que ce sont là des défauts exclusifs. La caractéristique du parlementarisme est de les posséder tous. Mais il est bien entendu que certains développements sont communs à tous les systèmes démocratiques, et à ceux-là mêmes pour lesquels une efficace séparation des pouvoirs (comme aux Etats-Unis), ou bien une solide structure hiérarchique (comme en Angleterre) a bloqué le développement parlementariste.

Si telle est la situation, quel parti allons-nous prendre ? Je n'appartiens ni à l'équipe des catastrophiques, ni à celle des résignés. Je diviserai donc le problème selon deux lignes d'analyse : en séparant les effets et les défauts que je ne sais comment éliminer, de ceux auxquels au contraire il me paraît possible de remédier.

Les données que je dirai non remédiables — parce qu'on ne saurait leur porter remède sans le payer d'un prix que je ne suis pas disposé à débours — sont, à mon avis, les suivantes : *a*) la dépendance du parlementaire (et avec elle sa médiocrité et sa professionnalisation); *b*) la partitocratie (dont l'élimination me semble impossible, dans la mesure où elle est un contrôle sur les élus). Je ne veux pas dire par là que ces défauts soient à encourager ou à louer. Il s'agit là — du moins, je le crois — de maux profonds. Si nous voulons être constructifs, au lieu de nous demander (négativement): à quoi peut servir un Parlement ainsi conçu ? Il conviendra plutôt de nous demander :

si un Parlement est ainsi conçu, qu'elle peut en être la meilleure utilisation ? Comment l'employer ?

Les défauts remédiables sont — toujours à mon avis — les suivants : *a*) l'excès de travail ; *b*) la confusion des pouvoirs ; *c*) la paralysie de l'exécutif ; *d*) la partitocratie (celle-ci en partie seulement). Quatre défauts que deux remèdes suffisent à corriger : car il est évident que si un parlement s'employait à faire le travail qu'il peut faire, et si en même temps le gouvernement était mis en condition de gouverner sérieusement, les raisons de déplorer la partitocratie et la confusion des pouvoirs viendraient en majeure partie à disparaître. C'est pour cela que les défauts sur lesquels j'arrêterai mon attention, se limiteront aux deux suivants : l'excès du travail du parlement et la crise de l'exécutif — c'est-à-dire l'impuissance de l'un et de l'autre.

Cela établi, je fonderai mon exposé sur les deux questions que voici : premièrement, de quelle manière et dans quelle mesure fonctionne le système avec tous ses défauts — et, deuxièmement, comment pourrait-il fonctionner — sans ces défauts superflus ? Deux questions — notons-le — qu'amène notre distinction entre effets destinés à durer et défauts qui peuvent être éliminés.

*
**

On remarquera que je n'ai pas été très tendre envers le Parlement et le parlementarisme. Peut-être ai-je même forcé un peu les couleurs. Tout en sachant que les notions de parlementarisme, partitocratie, dépendance des parlementaires, etc., sont une question de degré, j'ai omis toutes les atténuations. C'est-à-dire que j'ai délibérément choisi de décrire une situation limite. Et cela pour deux raisons. En premier lieu parce que je voudrais stimuler l'imagination. Notre temps, ainsi que les problèmes qu'il annonce, exigent en effet un effort mental. En deuxième lieu, parce qu'il est nécessaire de voir, pour commencer, comment fonctionne le système même dans les pires conditions. Et c'est à partir précisément de l'hypothèse la plus défavorable que je voudrais commencer par défendre nos Parlements contre un discrédit excessif que je vois réapparaître çà et là.

The Passing of Parliament est le titre d'un livre de Keeton paru à Londres en 1953. Et Keeton

n'est pas le seul à prophétiser l'éclipse des parlements. Certains vont jusqu'à soutenir qu'on pourrait s'en passer sans aucun dommage, en ce sens que le résultat serait le même si le calcul des voix — au lieu d'être reflété et incarné par un Parlement — était utilisé pour attribuer directement à chaque parti un certain coefficient de force, le « poids de vote » qui lui revient. La majorité des spécialistes ne va toutefois pas jusque là, et tend plutôt à attribuer aux Chambres une simple fonction auxiliaire, celle de dernière roue d'une charrette, qui peut s'exprimer de diverses manières : lorsqu'on parle par exemple du parlement comme d'une simple « caisse de résonance », ou d'une « courroie de transmission ». Pour mettre un peu d'ordre dans la diversité des appréciations — ou mieux des dépréciations possibles — rassemblons-les en trois thèses principales : a) les parlements sont « inutiles » ; b) leur fonction est à peu près « dépassée » ; c) leur fonction n'est, de toute façon, qu'« auxiliaire ».

Contre la première affirmation ou, d'une façon générale, contre tout argument de cette nature, on doit réagir énergiquement. Car celui qui pense ainsi exagère beaucoup. On peut être déçu par le Parlement exactement comme on peut l'être par les comportements électoraux. Mais, même si l'on admet que l'électorat vote très mal, au petit bonheur, sans rien connaître des problèmes qui se posent, il ne s'ensuit pas que les élections aient cessé d'être indispensables. Au minimum, les élections sont indispensables non pas pour ce qu'elles font, mais pour ce qu'elles font faire (ou empêchent de faire). D'une manière analogue, un Parlement est indispensable — en premier lieu — non pour ce qu'il fait, mais pour ce qu'il *fait faire* ou *empêche de faire*. Et c'est déjà beaucoup.

Il est bien plus intéressant de se demander dans quelle mesure il est permis d'affirmer que les Parlements sont « dépassés » par l'évolution de nos systèmes. Je ne suis pas de cet avis. Mais j'avoue, que si nous acceptons de voir dans le Parlement un organisme législatif — c'est-à-dire pour ce qu'il prétend être — il est facile d'arriver à cette conclusion. Si nous supposons que la fonction du Parlement est de faire les lois, sa décadence est indéniable. Non qu'il ne fasse pas de lois. Au contraire, il en fait trop ! Mais il faut distinguer entre ce qui se passe *dans* le Parlement et ce qui est l'œuvre du

Parlement. C'est-à-dire, entre le Parlement comme siège purement géographique, et le Parlement comme protagoniste effectif du processus législatif.

Dans ce cas, la question se pose **comme** suit : combien de lois partent des Parlements, et combien au contraire *passent à travers* les Parlements ? Et la réponse est presque toujours la même : la législation importante est de plus en plus une législation déléguée, et les lois sont en substance décidées en passant par-dessus la tête des Parlements. Par conséquent, si nous donnons tout leur poids au schéma traditionnel ou à la terminologie officielle qui veulent que le Parlement soit l'organisme législatif par excellence, il apparaît assez vite que le Parlement se réduit à n'être que le lieu de transit où se joue le rôle choréographique de *l'iter legis*.

Mais pourquoi rester liés à une formule périmée ?

Pourquoi ne pas examiner plutôt **comment** fonctionne *effectivement* le système ? Car c'est un fait : le système fonctionne de moins en moins comme le voudraient les textes orthodoxes de droit constitutionnel. Il n'y a pas d'organe législatif et d'organe exécutif en tant qu'organes autonomes pourvus de fonctions et de compétences distinctes : leurs fonctions primordiales ne sont plus exactement celles-ci, et leurs compétences ne sont plus clairement distinctes. En outre, la faiblesse du Parlement d'un côté, et celle du gouvernement de l'autre, font en sorte que les décisions politiques sont de moins en moins restreintes à ce cercle. Le plus souvent, l'initiative qui entraîne les décisions du gouvernement ou la législation provient de l'extérieur et répond à une pression exercée ou par les partis ou par l'administration, pour ne rien dire des groupes de pression, des syndicats, etc. qui compliqueraient le tableau outre-mesure.

Ainsi, à la place de trois pouvoirs disposés en un ordre hiérarchique précis — Parlement, gouvernement, Chef de l'Etat — nous trouvons aujourd'hui quatre centres de pouvoir — le parti, le Parlement, l'exécutif, et la bureaucratie — qui sont entre eux dans un rapport presque horizontal, comme une série de vases communicants. Et le système fonctionne comme un *système de négociations* à quatre passages, jouant entre centres de pouvoir qui ont des compétences mêlées et multiples.

Alors que la séparation des pouvoirs voudrait attribuer à chaque organe de l'Etat une seule tran-

che de l'iter formatif des décisions politiques, c'est toute la décision, en bloc, qui est négociée plusieurs fois, et par de multiples protagonistes. Et le frein du système réside, justement, dans la nécessité de marchander un accord et une transaction entre tous ceux qui ont voix au chapitre. Autrement dit : alors qu'auparavant le contrôle démocratique s'entendait en premier lieu comme un contrôle sur les chefs (montant de bas en haut), maintenant, on constate que le contrôle sur les chefs est secondaire par rapport au contrôle réciproque des chefs entre eux au contrôle des chefs encrée par l'intermédiaire d'autres chefs.

Donc, en résumé : les systèmes démocratiques sont devenus de façon de plus en plus évidente des systèmes de négociation entre organes et centres de pouvoir à compétences peu différenciées. Les passages essentiels de ce système de négociation sont au nombre de quatre : parti — Parlement — gouvernement — bureaucratie. Et au cours de ces passages, ou transvasements, les organes de l'État n'exercent plus au premier chef la fonction législative ou gouvernementale qui leur est attribuée, mais, tous deux, celle d'organes parfois de contrôle, parfois de décantation et parfois d'ensablement, des décisions qui leur ont été imposées par les centres de pouvoir qui se trouvent aux deux extrémités de l'arc (à savoir : les partis, les syndicats et les groupes de pression d'une part, et la bureaucratie, de l'autre).

Cette façon de fonctionner du système plaira ou non, mais elle nous permet néanmoins de mieux apprécier le poids et le rôle effectif exercé par les Parlements. Parce que s'il est vrai que les Parlements ne sont plus en mesure de contrôler effectivement la législation, il est encore plus vrai qu'ils restent un puissant et effectif « centre de négociation ». Je veux dire par là qu'ils concluent des décisions, d'une part, avec les partis et, d'autre part, avec le gouvernement, en tant que corps propre, qui conserve, malgré tout, une physionomie distincte et autonome.

Pourquoi ? Pour trois raisons. Tout d'abord parce que l'on négocie seulement les choses importantes, et ceci revient à dire que le travail de négociation n'a pas le volume du travail législatif (et on verra dans un instant que cette différence est très importante).

En second lieu parce que, pour négocier, il suffit de peu de personnes. Sur les trois, quatre, cinq ou six cents représentants qui composent une Chambre, la fonction de négociateur peut être remplie par quelques dizaines de personnes. Et quelques dizaines de personnalités qui ont de l'autorité et suffisamment d'indépendance existent toujours, bien que le Parlement soit dominé par les partis et composé en grande majorité de représentants dociles et médiocres. J'entends ainsi souligner qu'il suffit d'un petit nombre de personnes disposées à braver l'autorité du parti et assez fortes pour pouvoir le faire, pour que beaucoup d'autres retrouvent leur assurance et se groupent, créant ainsi une opposition aux « dik-tats » du parti qui oblige celui-ci à accepter des solutions de compromis.

En troisième lieu, il ne faut pas sous-estimer l'importance du *role taking*, comme disent les américains, c'est-à-dire du sentiment de tout qui se sent investi d'un certain rôle. Qui change de siège, en passant par exemple des locaux du parti à ceux du Parlement, change insensiblement de perspective. Et c'est pourquoi, tout Parlement finit par acquérir un certain « esprit de corps ».

C'est pour toutes ces raisons qu'un Parlement fût-il « impuissant » dans le domaine législatif, finit par recouvrir une certaine « puissance ». Quelle que soit l'effective puissance législative d'un Parlement, il se trouve néanmoins placé au centre du *do ut des* politique, c'est-à-dire au centre d'un processus de *decision-making* fondé sur des tractations successives. Donc, si les Parlements ne sont plus l'organisme législatif par antonomase, ils sont toutefois l'intermédiaire essentiel (aux fins démocratiques) d'un système de contrôles réciproques fondés sur des négociations.

C'est pourquoi nous ne croyons pas que la fonction du Parlement soit aussi « auxiliaire » que certains l'affirment. Elle est auxiliaire dans la mesure où les Parlements ne réussissent pas à œuvrer. Mais elle ne l'est pas du tout dans la mesure où ils œuvrent effectivement. Et lorsqu'on dit que les Parlements sont « dépassés », on doit préciser qu'ils le sont en tant qu'organes législatifs, et non pas en tant que Parlements. Et il y a une belle différence.

*
**

Cela dit, je ne prétends pas que le système fonctionne bien, et que l'on doive s'en montrer satisfait. Pour bien des raisons et entre autres, parce que, s'il a trouvé une manière de fonctionner relativement aux problèmes du passé, il fait terriblement naufrage en ce qui concerne ceux de l'avenir. Ces problèmes, ont déjà été indiqués au début de ma causerie, quand j'ai parlé d'une menace de rupture entre l'Etat démocratique et l'Etat bureaucratique, dans ce sens qu'un exécutif impuissant — car c'est là, ne l'oublions pas, le résultat constant du parlementarisme — ne serait plus en mesure de soumettre l'Etat bureaucratique au contrôle efficace de l'Etat démocratique.

L'Etat moderne est en train de devenir de plus en plus — dans son corps de fonctionnaires permanents — un organisme gigantesque qui échappe, du fait même de sa masse démesurée et compliquée, à la mesure de l'homme, c'est-à-dire à la possibilité d'être contrôlé par l'homme. Les constructions peuvent s'agrandir démesurément : l'homme non. Il reste l'être limité que nous connaissons avec deux jambes, deux bras, deux yeux et une seule tête (quand il en a une !). C'est pourquoi si nous ne nous méfions pas, si nous ne chercherons pas à freiner la spirale du « gigantisme organisationnel », l'éléphantiasis de l'Etat bureaucratique finira par opprimer et épuiser la laborieuse construction de l'Etat démocratique.

Aujourd'hui déjà, des secteurs décisifs du pouvoir échappent non seulement au Parlement et au gouvernement, mais même au « contrôleur » du Parlement et du gouvernement, à savoir les partis. Car le contrôle des partis est un contrôle qui s'étend aussi loin que s'étend la compétence des députés, des sénateurs et des ministres qu'il fait élire, mais pas au-delà.

Par conséquent si nous engageons notre discours sur les remèdes, ou sur la réforme du système, du chef de la partitocratie, je crains que nous n'arrivions pas à grand'chose. Non seulement parce que nous n'obtiendrons pas grand'chose de ce côté, mais surtout parce que nous ne réussirons pas à colmater ce qui constitue de plus en plus la brèche capitale du système : la croissance d'un pouvoir bureaucratique incontrôlé. Si au contraire nous engageons le discours de ce côté, alors non seulement la nécessité de conjurer le danger peut rencontrer l'accord de tout le monde, mais pour

aveugler la brèche il suffit d'un peu de courage et d'imagination, car sur ce point les défauts du système peuvent être palliés. Il s'agit en effet de renforcer l'exécutif, et de libérer le Parlement de la surcharge de travail inutile qu'il s'impose.

Je n'insisterai pas sur le thème du renforcement de l'exécutif. Le temps me manque, et d'autre part tout le monde sait quelle est la technique constitutionnelle qui sert à cette fin. J'insisterai au contraire sur le fait — moins remarqué — qu'aucun renforcement constitutionnel de l'exécutif n'est suffisant, si le Parlement n'est pas en même temps mis en condition de jouer son rôle. Bref, au lieu d'un parlementarisme qui s'ingénie à tendre des pièges à l'exécutif, nous avons grand besoin d'un Parlement qui — mis en état de fonctionner — puisse aider à résoudre l'impuissance du gouvernement.

Nous avons abandonné notre discours sur le Parlement en observant que tandis qu'il s'acquitte convenablement d'une fonction de négociation, il est aujourd'hui complètement inefficace et insuffisant aux fins de légiférer. Ainsi le problème des activités législatives demeure posé et s'avère de plus en plus privé de toute solution. Or, c'est précisément le problème qu'il importerait de résoudre. Comment ?

Presque tous les projets de réforme du Parlement cherchent une solution dans le sens d'une « dévolution » d'une partie du travail parlementaire à des corps subordonnés, à des « sous-parlements ». Mais mises à part les difficultés propres à toute solution de « dévolution » — et les inévitables conflits de compétence qui en sortiraient — on peut se demander si ce serait bien là une façon de guérir le mal, ou bien plutôt une façon de lui donner des proportions gigantesques. L'idée de la dévolution de certaines tâches à des Parlements « auxiliaires » part incontestablement d'une prémisse exacte : à savoir que le premier élément de faiblesse et de mauvais fonctionnement de nos Parlements provient d'un état d'épuisement physique et de surmenage.

Mais s'il est bien vrai que la crise du Parlement peut être attribuée en tout premier lieu à une surcharge exténuante de travail, il ne s'en suit pas, me semble-t-il, que la solution consiste à augmenter sa puissance de production, mais bien à diminuer le travail.

Si l'on ne commence pas par imposer une limite

au travail, le résultat de la dévolution se réduira seulement, ou surtout, à produire encore plus de lois, décrets et règlements, c'est-à-dire à créer un chaos plus grand encore.

C'est pourquoi ma thèse est qu'on ne porte remède à rien, si l'on n'est pas prêt à accepter le remède le plus simple et le plus radical : celui qui consiste à mettre fin à « l'inflation des lois ».

Nous sommes aujourd'hui atteints de manie législative. Or, mis à part les difficultés innombrables que nous laissons de la sorte aux générations futures — qui seront aux prises avec un monde Kafkien —, il faut reconnaître que plus on fait de lois, plus les lois se dévaluent. L'inflation des lois jette un discrédit sur la loi. Et c'est pour cela que les Parlements ne recouvreront jamais un pouvoir effectif par l'inflation des lois (exactement comme l'Etat ne peut assainir son budget en imprimant du papier-monnaie).

La difficulté est ici plus psychologique que technique. Car les Parlements éprouvent de l'affection pour leur anciennes prérogatives. Bien mieux, plus leur « complexe d'impuissance » grandit, plus ils deviennent susceptibles pour tout ce qui concerne les questions de forme et de prestige. Et pourtant le choix est bien net, et ne devrait laisser place à aucun doute : il s'agit de choisir entre la quantité qui dévalorise le travail législatif, et la qualité qui lui rend sa valeur. Car, aujourd'hui nous sommes arrivés à point d'absurdité : que la charge législative — vu le nombre de projets de lois qui congestionne les Parlements — s'est transformée (et Hegel aurait pu en tirer un magnifique exemple de « ruse de la raison ») en un moyen de passer par-dessus le soi-disant législateur et de le rendre, en substance, inoffensif.

Il faut donc se persuader du fait que les Parlements peuvent être — et il importe qu'ils le soient — l'organisme législatif, si par loi on entend ce que la loi était auparavant. Sinon, ils ne le serait pas. Autrefois, la loi était le frein, et non l'accélérateur du système. Quand Montesquieu et Rousseau invoquaient la « suprématie de la loi » comme sauvegarde suprême de la liberté, ils entendaient par loi un très petit nombre de règles fondamentales qui garantissaient la liberté justement parce qu'on devait y toucher le moins possible. Et si l'on a jugé que le pouvoir législatif devait être attribué aux

Parlements, c'était précisément parce que les Parlements n'étaient pas appelés à « changer les lois », mais plutôt à empêcher qu'elles le fussent par l'arbitraire du Souverain. Et c'est bien d'après cette conception de la loi que fut construit l'« Etat de droit », qui se proposait d'être non point l'Etat par l'intermédiaire duquel on pouvait faire de nouvelles lois à jet continu, mais au contraire un Etat dans lequel les hommes seraient soumis à des lois qu'ils ne pourraient défaire.

Il faut donc insister sur ce point : les lois d'aujourd'hui ressemblent aux lois d'hier, comme un lézard ressemble à un crocodile. Et c'est inévitable. Quand un Parlement doit procréer deux mille lois en moins de 600 jours — comme cela arrive en Italie, par exemple — il ne peut engendrer que des lézards. Et quand il s'agit de faire un crocodile, il n'y arrive plus : la loi importante, la grosse loi, celle que l'on devrait vraiment faire est, ou bien déléguée, ou bien renvoyée d'une législature à l'autre. Et, bien entendu, chaque législature continue à ne procréer que des lézards.

Pour sortir de ce stérile cercle vicieux qui détourne la loi des fins que pourtant nous feignons d'honorer (et qui sont la justification même de nos constitutions), il faut se persuader que le problème n'est pas de se mêler de tout, en élevant la disposition la plus futile au rang de loi, mais — inversement — de priver toutes les décisions secondaires d'un rang qui n'est pas le leur. Donc, tous les remèdes suggérés pour alléger le travail des Chambres, et leur restituer de ce fait leur efficacité, sont des palliatifs, si l'on ne rétablit pas une ferme distinction et une proportion radicalement différente entre les lois et les règlements, les lois et les décrets ministériels (ou ce que l'on nomme les sous-lois, les petites lois, ou même les lois « avec photo d'identité »).

Pour conclure par un bref exemple : une solution acceptable pourrait être trouvée dans le sens d'une ligne de démarcation entre le Parlement et les bureaux réglementaires de l'Administration : le Parlement formulant les critères, les principes d'orientation ou d'encadrement (« lois » *proprie dictae*), laisserait le détail, la formulation technique de la volonté du législateur, à la faculté réglementaire de l'Administration intéressée. Si le règlement d'application de la loi (générale) n'était pas conforme aux critères édictés par le législateur, c'est la

Magistrature qui pourrait être appelée à annuler une application mauvaise et infidèle. Chaque Ministère devrait avoir un sous-secrétaire technique stable chargé du secteur législatif, qui en répondrait devant les Chambres, et jetterait un pont entre la commission législative qui énonce les lois et la commission réglementaire qui en réalise les articles d'application.

Le résultat serait, au pis aller, que le travail s'accumulerait sur la table des bureaucrates incapables ; que ceux-ci devraient donc endosser la responsabilité de leurs malfaçons, au lieu de recourir au Parlement comme à un commode alibi ; et que la formulation technique des lois serait confiée à des techniciens, et non plus exposée aux coups de mains qui se produisent dans les Parlements. D'autre part, tout qui a quelque expérience de la façon dont les parlementaires sont obligés, de nos jours, de procéder au lancement, en un temps record, d'innombrables lois portant sur des sujets dont ils ne connaissent rien, saura bien qu'en agissant de la sorte le Parlement est loin de se dépouil-

ler d'une partie de ses prérogatives. En réalité, il récupérerait ainsi une partie de ce qu'en fait il a perdu. Car c'est justement en attribuant de la façon la plus officielle aux bureaucrates un pouvoir qu'ils exercent de fait, que ces derniers seraient privés du bouclier protecteur de l'anonymat et de l'irresponsabilité.

Mais il faut que je termine. J'espère avoir dit l'essentiel, et j'espère aussi que mes intentions ne se prêtent à aucun malentendu. Je souhaite que d'un parlementarisme réduit à procréer des lézards, nous puissions revenir à un Parlement capable d'engendrer des crocodiles ; et je souhaite que, dans le même temps, le gouvernement soit mis en condition de gouverner. Mais, même si ces espoirs devaient être déçus, je resterais fidèle au système parlementaire. Cavour, le plus grand de nos premiers Ministres, disait, il y a un siècle : « Mieux vaut une Chambre qu'une antichambre ». Cavour vivait en un temps où l'on se souvenait bien des antichambres. Et nous avons pu apprécier la sagesse de cette maxime quand nous avons perdu le Parlement.

