
M.E.S., Numéro 132, Vol. 2, janvier – février 2024

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 20 février 2024



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, janvier - février 2024

LES CAS DE PREEMINENCE DE L'EXECUTIF DANS LA COLLABORATION DES POUVOIRS EN DROIT BRITANNIQUE, ALLEMAND ET ESPAGNOL

par

KABAMBA VANESSA

Cédrick MPIUTU NZENGE

(Tous) Chefs de Travaux, Faculté de Droit,
Université Pédagogique Nationale

Résumé

La collaboration des pouvoirs voulue dans le parlementarisme n'est pas forcément équilibrée, mieux, en faveur du législatif, elle peut l'être en faveur de l'exécutif. La finalité que s'assigne la présente recherche est de démontrer que le glissement évolutif vers une certaine concentration du pouvoir entre les mains du chef de gouvernement, observé dans de nombreux parlements européens, est assez marqué dans le régime britannique alors qu'en Allemagne ou en Espagne, cette prépondérance de l'Exécutif semble assouplie grâce aux différents mécanismes de contrepoids et, surtout par l'instauration d'un véritable contrôle démocratique.

Mots-clés : *collaboration des pouvoirs, régime politique et parlementarisme*

Abstract

The collaboration of powers desired in parliamentarism is not necessarily balanced, better, in favor of the legislature, it can be in favor of the executive. The aim of this research is to demonstrate that the evolutionary shift towards a certain concentration of power in the hands of the head of government, observed in numerous European parliaments, is quite marked in the British regime whereas in Germany or in Spain, this preponderance of the Executive seems to be softened thanks to the various counterweight mechanisms and, above all, by the establishment of real democratic control.

Keywords : *collaboration of powers, political regimen and parliamentarism*

INTRODUCTION

La théorie de la séparation des pouvoirs n'est plus rigide à l'heure actuelle, elle a connu un assouplissement qu'est la collaboration des pouvoirs, classiquement appelée régime parlementaire. Le vœu initial de cet assouplissement était d'instituer un équilibre entre les pouvoirs. Mais de plus en plus, on note l'effacement de cet équilibre au profit d'une certaine prééminence d'un pouvoir sur l'autre. La méthode comparative, appuyée par la méthode juridique dans toutes ses approches, nous ont aidé à nous en rendre compte, en jetant un œil particulier sur la prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif.

L'exploitation de la documentation disponible en lien avec notre objet d'étude a permis de réunir les matières analysées dans ce travail. Les constitutions, les actes législatifs, les archives de rapport entre les pouvoirs, ... des trois pays sous examen, ont été, pour cette étude, les documents clés.

Les cas de prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif seront analysés d'abord en Grande-Bretagne (I), en Allemagne (II), et enfin en Espagne (III).

I. LA GRANDE-BRETAGNE : LE PREMIER MINISTRE ET LE GOUVERNEMENT DE CABINET

Afin de mieux s'imprégner du mode de fonctionnement du premier ministre et de son gouvernement en Grande-Bretagne, il importe donc d'étudier les deux points ci-après : la prééminence du Premier ministre au sein des institutions britanniques (I.1) et les mécanismes d'équilibre du régime britannique (I.2).

1.1. De la prééminence du premier ministre au sein des institutions britanniques

Le régime politique de la Grande-Bretagne affiche la spécificité de ne pas consacrer une véritable séparation entre le Législatif et l'Exécutif. Le pouvoir exécutif, composé du Premier ministre, du gouvernement et des membres du cabinet, est issu, de manière directe, du Parlement.

En Grande-Bretagne, le Premier ministre est formellement désigné par le Monarque britannique. C'est lui qui est, selon la coutume constitutionnelle britannique, le chef du parti qui a remporté des élections au niveau de la Chambre des communes. En outre, les ministres qui sont traditionnellement désignés parmi les députés de ce parti vainqueur, siègent, le plus souvent, à la Chambre des communes. Ce qui est tout le contraire du système français (V^{ème} République). En système britannique, il n'existe aucune incompatibilité entre les fonctions parlementaires et ministérielles¹.

Ainsi donc, en Grande-Bretagne, le premier ministre bénéficie, d'un ensemble de mécanismes qui lui permettent de s'imposer dans le cadre institutionnel. De ce fait, étant donné que c'est lui qui a conduit le parti à la victoire, il bénéficie logiquement d'une certaine autorité aussi bien au sein de la majorité à la Chambre des communes que sur le gouvernement. Répandue par l'opinion publique, cette autorité peut être d'autant plus forte que sa personnalité et sa popularité y contribuent. Tel est le cas de Tony Blair, Premier ministre en 1997 qui sera réélu pour un troisième mandat en dépit d'une certaine usure du pouvoir, en 2005. Il sera succédé par Gordon Brown qui a remplacé, de 2007 au 6 mai 2010 avec la défaite du Parti travailliste lors des élections générales, qui n'a jamais pu bénéficier d'un même niveau de popularité. Il sera succédé par David Cameron, qui, à la tête d'une coalition entre libéraux et conservateurs, première du genre d'ailleurs, depuis la Seconde guerre mondiale, et qui comptait sur le soutien populaire pour garantir et sauvegarder la cohésion de ce cabinet constitué de vingt-trois membres, en y incluant un Premier ministre adjoint, le libéral démocrate Nick Clegg². N'étant pas donné pour favori par les instituts de sondage, Cameron sortira victorieux lors des élections du 7 mai 2015 et rassuré confortablement de la nette majorité obtenue par le parti conservateur au Parlement. Fort de ce succès, il pouvait désormais se passer du recours à un gouvernement de coalition et de l'alliance avec les libéraux³.

Le soutien politique et souvent inconditionnel par sa majorité à la Chambre des communes alors facilité par le système bipartite traditionnel, lui est, en principe, acquis quand bien même il peut lui arriver d'être désavoué par la même majorité. C'est le cas du travailliste Harold Wilson, en 1969, qui parvint cependant à se maintenir au pouvoir en renonçant à certaines considérations de son programme d'action économique et social.

Il a la maîtrise de la composition du Cabinet et du gouvernement qui apparaît comme l'organe directeur du pouvoir exécutif britannique. Lorsqu'il est trop restreint, il comprend par exemple 21 membres, tel est le cas de l'équipe nommée par Tony Blair en 1997 et en 2001 et 22 membres dans celle nommée en 2005. Le Premier ministre détermine l'ordre du jour des réunions de ce Cabinet, dirige ses travaux et coordonne la prise des positions politiques communes que chacun des ministres s'engage fidèlement à soutenir, sauf à démissionner⁴ pour assumer ce rôle de direction et d'impulsion, le premier ministre britannique bénéficie de l'assistance administrative d'un organe, le « *Cabinet Office* » qui est chargé de préparer les décisions et d'en suivre l'exécution.

La personnalisation du pouvoir par le Premier ministre qui est ici liée à sa légitimité tirée de son engagement dans la campagne électorale, se révèle indubitablement aujourd'hui être la caractéristique du premier régime parlementaire ainsi constitué. En tant qu'incarnation du pouvoir de l'État britannique aussi bien au plan interne qu'externe, le Premier ministre dispose de l'initiative législative à titre principal et peut même décider jusqu'à une réforme de 2011 de dissoudre la Chambre des communes⁵.

L'usage de ce droit de dissolution s'est révélé de tout temps politiquement stratégique tout en ne se présentant pas comme la réciprocité de mécanismes de responsabilité devant le Parlement dont la pratique demeure très aléatoire. Le droit de dissolution permet au Premier ministre de provoquer

¹ P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », no 2343, 1997.

² PH. NORTON, « Une innovation constitutionnelle : des législatures à durée déterminée au Royaume-Uni », in *Pouvoirs*, 141, p. 147.

³ Y. GUCHET, *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 1997.

⁴ Y. MENY et Y. SUREL, *Politique comparée*, 8^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2009.

⁵ L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, Paris, Académia, p.450.

l'organisation des élections à un moment très favorable pour son parti ou d'obtenir le soutien électoral sur un changement majeur de politique gouvernementale ou sur une réforme essentielle⁶.

Les scrutins législatifs ont été fixés au 7 mai 2015, à la suite desquels les conservateurs ont obtenu une majorité absolue à la Chambre des Communes, soit 330 sièges sur 650 pour qu'au premier jeudi de mai de la cinquième année suivant les élections précédentes⁷, depuis la loi du 15 septembre 2011 sur « *la durée déterminée des sessions du Parlement* ». La convention constitutionnelle a permis au chef du gouvernement de décider unilatéralement du moment de renouvellement de la Chambre des Communes se trouve ainsi remise en cause, dès lors que la loi prévoyait la possibilité pour la Chambre des Communes, d'adopter une motion relative aux élections législatives anticipées, par un vote des deux tiers de ses membres. Le droit de dissolution étant ainsi rendu indépendant de la volonté du gouvernement. Ce qui rendait la chose difficile. En cela, les constitutionnalistes les plus avisés ont fini par estimer que le chef du gouvernement est dans l'exercice de ses fonctions libre de provoquer un tel vote de défiance de la Chambre des Communes.

C'est ainsi qu'une année après le référendum favorable à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la Première ministre Theresa May, a demandé à la Chambre des communes, d'approuver l'organisation des élections anticipées et la motion sera adoptée le 19 avril 2017 conduisant le Parlement à dissoudre, le 3 mai, soit 25 jours avant les élections qui ont eu lieu le 8 juin, conformément au *Fixed Term Parliaments Act* de 2011⁸.

Contrairement aux prévisions de Theresa May, ces élections n'ont pas permis de conforter son gouvernement dans la perspective des négociations sur le Brexit, le parti conservateur va perdre, de ce fait, sa majorité absolue détenue depuis 2015⁹. Cela a fait qu'elle se soit sentie obligée de former, dès le lendemain, une nouvelle équipe gouvernementale, avec le soutien du parti unioniste démocrate.

1.2. Des mécanismes dans l'équilibre du régime britannique

Plusieurs moyens d'action parlementaire et bon nombre de mécanismes en matière de contrôle de l'activité gouvernementale constituent auprès du Premier ministre autant d'éléments qui concourent à la stabilisation du système britannique. Dans ce registre, la place de choix qu'occupe traditionnellement l'opposition politique dans le système britannique constitue un véritable contrepoids dans la prééminence croissante du gouvernement chapoté par un Premier Ministre¹⁰.

Malgré la discipline majoritaire qui assure en principe au gouvernement britannique de solides soutiens à la Chambre et le secret qui entoure généralement le travail du pouvoir exécutif, un contrôle parlementaire efficace constitue une première limitation à la toute-puissance du pouvoir exécutif¹¹.

L'émergence en Grande-Bretagne des questions parlementaires au cours de ce XXI^{ème} siècle traduit la volonté des citoyens de rendre effectif le contrôle gouvernemental. Au cours de quatre premiers jours de la semaine, une heure est obligatoirement consacrée au *Parliamentary Question Time* (soit de 14h30' à 15h30'), afin de permettre aux ministres de satisfaire les préoccupations des parlementaires. Des questions supplémentaires peuvent à cela être posées. Il s'agit d'une pratique qui atteste de la combativité en ce domaine aussi bien pour les parlementaires de la majorité que pour ceux de l'opposition. Chaque mercredi après-midi, le chef du gouvernement répond lui-même également pendant trente minutes aux questions et préoccupations les plus diverses des Parlementaires¹².

⁶ *Idem.*

⁷ TH. JEFFERSON, « Vues sommaires sur les droits de l'Amérique britannique, 1771 », in *La Liberté et l'État*, textes réunis par E. DUMBAULD, *Vents d'Ouest*, 1970.

⁸ J-E. NOWAK, R-D. ROTUNDA, *Constitutional Law*, New York, West Publishing Co., St. Paul, 1995.

⁹ cf. *Le Monde*, du 9 juin 2017, « *Le pari de Theresa May sur le Brexit échoue* ».

¹⁰ R. HAZELL, *Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years. The Constitution Unit (United Kingdom)*, Oxford Univ. Press, 1999.

¹¹ J. LERUEZ, *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1994.

¹² D-M. O'BRIEN, *Constitutional Law and Politics.*, New York, W.W. Norton and Company, 1995.

Sous l'autorité du « *Speaker* », les débats sont organisés à la Chambre des communes, toute question d'importance nationale et urgente peut y être soulevée. Il existe aussi les « *Select Committees* », qui sont des commissions spéciales d'enquête, qui viennent suppléer le manque de compétence technique des parlementaires dans certains secteurs. Ces commissions analysent systématiquement l'activité des départements du pouvoir exécutif ou de certains services ou agents, elles sont assistées d'experts professionnels. Jusqu'au début des années 1960, la Chambre des communes disposait seulement de quelques commissions spéciales, notamment la Commission des Entreprises nationalisées (*Nationalised Industries Committee*) et celle de la comptabilité publique (*Public Accounts Committee*)¹³.

En 1980, avait intervenu une réforme totale du système des commissions spéciales, sous l'impulsion du parti conservateur. Depuis lors, on a noté 14 nouvelles commissions qui correspondent aux principaux domaines de l'activité gouvernementale et qui assurent un contrôle continu et systématique. Elles peuvent demander l'accès à toute information nécessaire, recueillir toute preuve et citer des témoins à comparaître. Elles tiennent des audiences publiques mais délibèrent à huis clos. Ces commissions sont compétentes pour adresser toute recommandation à la Chambre des Communes et la pratique révèle qu'elles exercent une influence réelle, tant sur la réflexion gouvernementale que sur les débats parlementaires, facilitant, notamment, la tâche de l'opposition politique¹⁴.

Le contrôle de l'activité gouvernementale s'exerce dans un tel système à travers la mise en jeu de la responsabilité politique. Si un projet considéré comme essentiel et urgent par le Gouvernement et à propos duquel il a demandé la confiance est rejeté ou si une motion de défiance « *resolution of no confidence* » est votée, la Chambre des communes peut contraindre le Gouvernement à démissionner. Le bipartisme britannique rend très difficile et complexe une telle révocation du Premier ministre et de son Cabinet mais le développement de petits partis politiques a pu, à certains moments, perturber le jeu parlementaire britannique. Au cours de ce siècle, on a noté deux motions de défiance seulement qui ont été adoptées : la première en 1924, contre le Gouvernement du Premier ministre Ramsay Mc Donald et, la seconde, à une voix de majorité, contre celui du Premier ministre travailliste James Callaghan, en 1979, qui a permis à Margaret Thatcher d'arriver au pouvoir. Cette adoption de sanction a été rendue possible grâce au retrait du soutien des quelques députés du parti nationaliste gallois et écossais et la rupture de l'alliance avec le parti libéral. Ce mécanisme constitue une pièce importante du régime parlementaire britannique même si son utilisation est difficile¹⁵.

La consécration institutionnelle du rôle de l'opposition politique constitue dans le régime britannique, une sorte de soupape de sécurité de ce système. Le chef de l'opposition politique est une autorité officielle dotée d'un statut financier et politique. Il se trouve en principe associé à la marche des affaires publiques et bénéficie de prérogatives d'information et donne lieu à une rémunération. La pratique renseigne qu'il peut être consulté par la Premier ministre sur toute question de défense ou de politique extérieure¹⁶. L'idée consiste à le préparer à être capable de gouverner avec efficacité en cas d'alternance politique. A cet effet, il dispose d'un cabinet constitué (*Shadow Cabinet*) présidé par lui. La considération accordée à l'opposition politique représente de manière définitive un gage direct, peu importe le degré de prépondérance du pouvoir exécutif, du maintien des équilibres démocratiques dans le cadre du système constitutionnel coutumier en Grande-Bretagne¹⁷.

¹³ L. FAVOREU et alii, *op.cit.*, p.452.

¹⁴ J. LERUEZ, *op.cit.*

¹⁵ R. HAZELL, *Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years. The Constitution Unit (United Kingdom)*, *Op.cit.*

¹⁶ A. DUFFY, « Chronique Royaume-Uni Constitutional Reform Act 2005 », in *RFDC*, 2007. pp. 343-354 ;

¹⁷ L. FAVOREU et alii, *op.cit.*, p.453.

II. LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE : la « démocratie du chancelier » (kanzlerdemokratie)

Pour tout cerner sur la question de la « démocratie dite du chancelier » en République Fédérale d'Allemagne, il nous importe d'analyser les deux points ci-après : le système ou régime parlementaire allemand (II.1) et ses mécanismes d'équilibre (II.2).

2.1. Le système ou régime parlementaire allemand

Le régime parlementaire allemand est caractérisé, dans la période contemporaine, par la prééminence du chef de gouvernement, le Chancelier. Il est qualifié depuis Konrad Adenauer de « *démocratie du Chancelier* ». Comme en système britannique, l'efficacité et la stabilité du parlementarisme semblent passer indéniablement par la montée en puissance de cette institution¹⁸.

Constitution de Weimar de 1919¹⁹, qui était marquée par la prépondérance d'un président de la République élu au suffrage universel direct pour sept ans, va montrer ses limites et va faire basculer le régime allemand, après la Deuxième guerre mondiale, au profit de l'autre organe du pouvoir exécutif. Le texte fondamental de 1949 traduit la prééminence accordée au Chancelier, considéré comme le garant de la démocratie et l'élément moteur de la démocratie parlementaire allemande. Comme en système britannique, l'existence de certaines modalités de contrôle politique constitue la réciprocité démocratique à la prééminence prise par le Chancelier²⁰.

- La prééminence du chancelier dans les institutions fédérales allemandes

Tous les Chanceliers fédéraux qui se sont succédés depuis 1949, de Konrad Adenauer à Angela Merkel, démontrent chacun à leur manière la force de cette institution²¹.

A l'instar de son homologue britannique, le Chancelier est élu par le Bundestag sur proposition du président fédéral, il apparaît dans la pratique, comme le chef de la coalition ou du parti qui a remporté les élections. Il définit la structure du Cabinet et désigne lui-même ses ministres tout en respectant certains équilibres régionaux ou politiques²².

Angela Merkel est Première femme élue Chancelier, le 22 novembre 2005, après avoir remporté les élections de 2009 et 2013. Elle dirige un cabinet constitué dans une situation particulière de « *gouvernement de grande coalition* » qui comporte non seulement des ministres issus du parti social-démocrate mais aussi des partis conservateurs.

Les Cabinets comprennent en général 16 à 18 membres et comme dans le système britannique, leurs membres siègent également à la Chambre représentant l'ensemble de la population allemande, le Bundestag comme députés. « *Le Chancelier fédéral fixe les lignes directrices de la politique et en assume la responsabilité* », conformément à l'article 65 de la Loi fondamentale allemande²³. Il bénéficie en outre, dès lors d'une nette ascendance sur les partis et regroupements de la majorité parlementaire à la condition, généralement remplie, qu'il maîtrise la direction du mouvement dominant de la coalition ou du parti majoritaire, il a aussi une nette ascendance sur les ministres dont il propose la nomination et la révocation au Président de la République²⁴.

Le Chancelier est par ailleurs seul responsable politique devant le Parlement qui ne peut le démettre qu'après un « *vote de défiance constructif* » au Bundestag qui suppose qu'un consensus s'est dégagé autour d'un autre candidat susceptible de remplacer le démissionnaire²⁵. C'est ainsi que, Helmut Kohl a remplacé Helmut Schmidt en octobre 1982 à la tête du gouvernement. Il doit proposer par ailleurs au président de la République la dissolution du Bundestag dans les 21 qui

¹⁸ CH. AUTEXIER, *Introduction au droit public allemand, op.cit.*

¹⁹ A. Le DIVELLEC, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », in *RFDC*, 1994, p.749.

²⁰ C. GREWE, *Le système politique allemand, op.cit.*, p.275.

²¹ V. HAMILTON, J. MADISON et J. JAY, *Le Fédéraliste*, préf. A. Tunc, Economica, 1998.

²² CH. AUTEXIER, *Introduction au droit public allemand, Op.cit.*

²³ Article 65 de la Loi fondamentale de l'Allemagne.

²⁴ LOUIS FAVOREU, PATRICK GAÏA, RICHARD GHEVONTIAN, JEAN-LOUIS MESTRE, OTTO PFERSMANN, ANDRE ROUX, GUY SCOFFONI, *Droit constitutionnel, Op.cit.*, pp.453-454.

²⁵ Article 67 de la Loi fondamentale de l'Allemagne.

suivent le rejet d'une motion de confiance qu'il aurait éventuellement déposée. Ce pouvoir peut ainsi ouvrir une nouvelle marge de manœuvre au Chancelier.

L'ensemble de ces mécanismes constitutionnels, combiné avec des éléments pratiques de prépondérance, explique la primauté prise par cet organe, point de passage obligé de toutes les affaires et cœur du système politique allemand²⁶.

2.2. Les mécanismes d'équilibre du système constitutionnel allemand

Le Chancelier incarne avant tout le pouvoir fédéral allemand. Et ce pouvoir fait l'objet d'une série de limitations à deux niveaux qui permettent de maintenir l'équilibre du régime. Au premier niveau, se construit un contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale qui tend à vérifier et à se rassurer de la conformité de cette dernière aux objectifs fixés et engagements pris ou aux exigences constitutionnelles. Ce contrôle revêt diverses formes²⁷.

Les questions qui suscitent le débat, et qui portent sur les affaires les plus importantes ou sans débat ainsi que les questions d'actualité posées depuis plus d'une trentaine d'années pour améliorer efficacement l'information des parlementaires et utilisées spécifiquement par les petites formations politiques, constituent une première phase du contrôle parlementaire. Leur efficacité n'est plus à démontrer du fait que ces questions et réponses font l'objet d'une publication solennelle dans les documents du Bundestag.

Les commissions de contrôle instituées à la demande de 1/4 des membres du Bundestag²⁸, constituent un second moyen d'action, très efficace, à la disposition du parlement.

Si ces commissions traduisent la répartition des forces politiques à l'Assemblée, elles apparaissent très souvent maîtrisées par la majorité parlementaire, leur activité est néanmoins renforcée par l'intérêt de l'opinion publique et le jeu des médias. Il peut également être créés des commissions d'enquête spécialisées. Elles sont souvent constituées de spécialistes extérieurs au Bundestag, elles apportent une assistance technique indispensable aux parlementaires, à l'occasion de discussions avec le Gouvernement sur des dossiers complexes et délicats. L'efficacité de ce contrôle parlementaire repose, comme en système britannique, sur une opposition dynamique, mais à une différence nette, la fréquence des gouvernements de coalition en Allemagne permet à certaines formations politiques d'appoint du parti majoritaire de jouer le rôle d'aiguillon du gouvernement et de limiter par la même, la marge de manœuvre du Chancelier de l'intérieur²⁹.

Au deuxième niveau, on note l'existence d'une Cour constitutionnelle, dont l'influence sur l'ordre politique n'a cessé d'émerger, qui constitue un élément supplémentaire de stabilisation du régime allemand.

La Cour constitutionnelle de Karlsruhe connaît notamment des conflits entre organes fédéraux qui n'hésite pas, par exemple, à déclarer inconstitutionnels certains partis extrémistes et elle consacre une conception dynamique des principes de la démocratie libérale. Elle est ainsi juge de l'interprétation des dispositions de la Loi fondamentale³⁰ s'agissant des droits et obligations de chaque organe fédéral. Cette procédure a donné lieu à de nombreuses décisions d'une grande importance politique. Elle a été engagée plus d'une centaine de fois. De manière globale, la Cour constitutionnelle compense surtout les insuffisances du contrôle parlementaire sur l'activité du gouvernement et contribue à la « *juridicisation* » de la vie politique allemande. Elle soumet l'ensemble des pouvoirs fédéraux au respect des dispositions constitutionnelles, elle limite particulièrement la marge de manœuvre du Chancelier et de sa majorité, et elle s'affirme, dès lors, comme un mécanisme majeur aujourd'hui de l'équilibre des pouvoirs du système allemand.

²⁶ J. AMPHOUX, *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, t. I, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. const. et sc. pol. », 1962.

²⁷ C. GREWE, *Le système politique allemand*, *Op.cit.*, no 2275.

²⁸ Article 44 alinéa 1 de la Loi fondamentale de l'Allemagne.

²⁹ A. LE DIVELLEC, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », in *RFDC*, p.749.

³⁰ Article 93 de la loi fondamentale de l'Allemagne.

III. L'ESPAGNE : LA PLACE DU CHEF DE GOUVERNEMENT

Dans son rôle du chef de gouvernement en Espagne, il nous importe d'abord d'analyser la rationalisation de la monarchie espagnole (3.1) ensuite, les mécanismes d'équilibre du régime espagnol (3.2).

3.1. Une monarchie espagnole « rationalisée »

En régime espagnol, le monarque incarne la permanence de l'État et veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics en vertu de l'article 56 de la Constitution de 1978, il « *règne mais ne gouverne pas* », selon la formule consacrée dans la monarchie britannique. Tenant compte des limites constitutionnelles qui s'imposent à des fonctions royales, la doctrine espagnole n'hésite pas à qualifier la monarchie constitutionnelle espagnole de « *monarchie rationalisée* ». Une variante du parlementarisme, le régime politique de l'Espagne se caractérise par une certaine collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif. On y retrouve, en effet, les éléments du parlementarisme classique : responsabilité politique du Gouvernement, le droit de dissolution reconnu au Chef du gouvernement, l'investiture du Chef de Gouvernement par le Parlement et le contrôle parlementaire³¹. Comme dans les régimes parlementaires britannique ou allemand, un déplacement de l'équilibre s'est très vite produit en Espagne au profit du Chef du gouvernement³².

- La prépondérance du chef du gouvernement

La Constitution espagnole institue un organe complexe, gouvernement, composé d'un Premier ministre qui porte le titre de « *président du Gouvernement* », de vice-présidents et de ministres³³. Il est reconnu à ce gouvernement une large autonomie constitutionnelle qui implique la détention de pouvoirs propres, attribués soit collectivement, soit individuellement à son « *président* ».

Le président du gouvernement a d'abord pour mission d'assurer la cohérence du travail de l'équipe gouvernementale. Il incarne ainsi devant l'opinion publique les politiques menées. Il assoit sa prépondérance sur de nombreuses compétences propres. Il a le pouvoir de nommer et de révoquer les ministres, il dispose du droit de dissolution des Chambres, les « *Cortes Générales* »³⁴ et de l'initiative référendaire³⁵. Il peut également directement déférer une loi au Tribunal constitutionnel par un recours en inconstitutionnalité dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes.

Au-delà de ces pouvoirs spécifiques, le chef du Gouvernement apparaît comme l'organe-charnière du parlementarisme espagnol. Son programme politique doit être approuvé par le Congrès des députés, dans le cadre d'un vote d'investiture, et il peut faire l'objet d'une motion de censure³⁶. Il puise de cette responsabilité politique qu'il assume, une importante force personnelle, d'autant plus que comme en système allemand, une certaine technique de « *censure constructive* » est prévue par la Constitution.

3.2. Les mécanismes d'équilibre du régime espagnol

Comme dans les régimes parlementaires britannique et allemand, le Parlement espagnol dispose d'un ensemble de mécanismes qui lui permettent de contrôler l'activité du gouvernement. Il existe ainsi des procédures d'interpellation ou de question et la possibilité de constituer des commissions d'enquête devant les Chambres³⁷.

Par ailleurs, la mise en mouvement des mécanismes de responsabilité politique du gouvernement revient au seul Congrès des députés. En contrepartie de la motion de censure, après délibération du Conseil des ministres, sauf pendant la première année de chaque législature, le chef

³¹ L-M. DIEZPICAZO, « Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : l'expérience espagnole », in *RFDC* 199, p.727 ; J. PH. FELDMAN, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », in *RFDC*, 83-2010, pp. 483-496.

³² LOUIS FAVOREU et alii, *op.cit.*, p.455.

³³ Article 98 de la Constitution d'Espagne.

³⁴ Article 115 de la constitution d'Espagne.

³⁵ Article 92 de la constitution d'Espagne.

³⁶ Article 113 de la constitution d'Espagne.

³⁷ L-M. DIEZPICAZO, *op.cit.* ; J.PH. FELDMAN, *op.cit.*, pp. 483-496.

ou le président du Gouvernement peut prononcer la dissolution d'une ou des deux Chambres du Parlement³⁸.

Enfin il existe une Cour constitutionnelle qui s'avère aujourd'hui un élément important du régime politique espagnol. Le Tribunal constitutionnel est, au-delà du contrôle de constitutionnalité des lois, également compétent pour régler les conflits entre les organes constitutionnels de l'État. Il affirme surtout son pouvoir régulateur lorsqu'il assure la fonction d'arbitrage en matière de répartition des compétences entre le pouvoir central et les Communautés autonomes³⁹.

CONCLUSION

L'étude a démontré que le glissement évolutif vers une certaine concentration du pouvoir entre les mains du chef de gouvernement, observé dans de nombreux parlementarismes européens, se révèle particulièrement marqué dans le régime britannique. En Grande-Bretagne, comme en Allemagne ou en Espagne, cette prépondérance de l'Exécutif apparaît néanmoins assouplie par différents mécanismes de contrepoids et, notamment, par l'instauration d'un véritable contrôle démocratique qui en établit un certain équilibre recherché dans le parlementarisme.

BIBLIOGRAPHIQUE

- AMPHOUX, J., *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, t. I, Paris, LGDJ, coll. « Bibl. const. et sc. pol. », 1962.
- DIEZPICAZO, L-M. « Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : l'expérience espagnole », in *RFDC* 199.
- DUFFY, A. ,« Chronique Royaume-Uni Constitutional Reform Act 2005 », in *RFDC*, 2007.
- FAVOREU, L., et alii, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e éd, 2019.
- FELDMAN, J. PH., « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », in *RFDC*, 83-2010.
- GUCHET, Y. *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 1997.
- HAMILTON, V., MADISON, J. et JAY, J., *Le Fédéraliste*, préf. A. Tunc, Economica, 1998.
- HAZELL, R. *Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years. The Constitution Unit (United Kingdom)*, Oxford Univ. Press, 1999.
- JEFFERSON, TH. « Vues sommaires sur les droits de l'Amérique britannique, 1771 », in *La Liberté et l'État*, textes réunis par E. DUMBAULD, *Vents d'Ouest*, 1970.
- LAUVAUX, P., *Le parlementarisme*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », no 2343, 1997.
- Le DIVELLE, A., « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », in *RFDC*, 1994.
- *Le Monde*, du 9 juin 2017, « *Le pari de Theresa May sur le Brexit échoue* ».
- LERUEZ, J., *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1994.
- MENY, Y. et SUREL, Y., *Politique comparée*, 8^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2009.
- NOWAK, J-E., et ROTUNDA, R-D., *Constitutional Law*, New York, West Publishing Co., St. Paul, 1995.
- O'BRIEN, D-M., *Constitutional Law and Politics.*, W.W. Norton and Company, New York, 1995.
- PH. NORTON, « Une innovation constitutionnelle : des législatures à durée déterminée au Royaume-Uni », in *Pouvoirs*, 141.

³⁸ Article 115 de la constitution d'Espagne.

³⁹ L. FAVOREU et alii, *op.cit.*, p.456.