
ÉTUDIER DES PARLEMENTS SOUS CONTRAINTE

*Franck Duchesne**

*Nicolas Tardits**

L'introduction de ce numéro permet de réfléchir à la relation improbable entre « Parlement » et « autoritarisme ». Dans ces contextes, les Parlements sont considérés comme peu dignes d'intérêt car sans pouvoir ou trop assujettis à un exécutif omnipotent. À l'aide du concept de domination, la place des Parlements dans ces configurations prend un nouveau sens : ni soumis ni libres, ces institutions et leurs agents participent à leur façon à l'ordre politique de ces États.

Mots clés : parlement ; autoritarisme ; domination ; représentation.

«**P**arlement » et « autoritarisme », l'association des deux notions sonne comme un oxymore. La raison est sûrement à chercher dans nos préconceptions ordinaires, faisant de la présence d'un Parlement, l'emblème des régimes démocratiques par opposition aux régimes dirigés par une junte militaire, par un petit groupe oligarchique ou par un tyran. Par l'intermédiaire de ses représentants réunis dans une enceinte, le peuple souverain aurait trouvé dans l'institution parlementaire la capacité d'élaborer ses propres règles tout en s'obligeant en retour à les respecter. Cette évidence contractualiste qui structure le débat public est régulièrement rappelée par ceux qui font profession d'établir des catégories politiques, qu'ils soient politologues, éditorialistes, chroniqueurs ou sondeurs : la démocratie est fondée sur l'importance du rôle des gouvernés dans la prise de décision publique, ce que tel ou tel sondage est censé rappeler. Pensé comme élément essentiel à l'existence d'une démocratie représentative, le Parlement serait l'incarnation de la souveraineté et la condition de son entière réalisation.

ROMPRE AVEC LE SENS COMMUN

Parmi les schèmes de pensée les plus communs, l'association de *démocratie* et de *représentation* constitue donc un véritable *topos* par lequel s'imagine la politique en Occident, se justifient et se contestent les différentes pratiques¹. Dans les luttes internationales entre

* Doctorants en science politique, ISP, Université Paris-Nanterre, coordinateurs du dossier.

¹ Bernard Manin a bien montré comment ces termes ont fini par être associés bien qu'ils renvoient à des significations éloignées depuis l'Antiquité gréco-romaine. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2012.

États, la qualification des pratiques comme « non démocratiques/démocratiques » peut constituer une ressource diplomatique visant à disqualifier l'adversaire et à légitimer son allié. On peut penser à l'usage fait de « totalitarisme », marqué par une vision duale qui n'a cessé d'être mobilisée depuis les années 1960 en contexte de guerre froide. À moindre échelle et en politique nationale, les accusations réciproques entre groupes ou partis procèdent toujours de luttes de labélisation qu'il s'agit de dévoiler. Aujourd'hui, un certain flou semble entourer la catégorisation de régimes aux caractéristiques plus hybrides qu'elles n'y paraissaient autrefois et provoque toute une série de questions apparemment nouvelles. Comment penser les gouvernements qui semblent accepter l'existence d'une opposition qui pourtant se révèle factice ? Que dire d'un régime dans lequel les médias sont libres d'informer sur la politique, mais appartiennent en fait à quelques magnats ? Comment classer des États dans lesquels un président et un parti sont élus démocratiquement, mais contreviennent à l'ensemble des principes démocratiques ? À l'inverse, comment qualifier des régimes libéraux dans lesquels le Parlement est pourtant très faible, n'a que peu d'influence et vote, sans contester, toutes les décisions du pouvoir exécutif ? Les réponses à ces questions donnent lieu à des accusations d'illibéralisme, d'autoritarisme, de populisme, voire de cynisme ou de manipulation dont font allégrement usage polémistes, militants, candidats et dirigeants ; tel Emmanuel Macron qui, par son recours intensif aux ordonnances, s'est exposé durant son premier quinquennat à des accusations d'antidémocratie. S'il n'a pas lieu ici de juger la pertinence de ces accusations dans tel ou tel cas, il convient plutôt de confesser un certain malaise face à un usage académique de notions politiques qui prouvent très vite leur impuissance à caractériser les pratiques réelles des agents sociaux et notamment l'existence de Parlements dans des régimes autoritaires. Pour montrer cela, il est nécessaire de faire un tour d'horizon des recherches sous forme de détour historique avant d'essayer de proposer une nouvelle manière d'aborder ce problème à l'aide de la sociologie politique et du concept de domination.

L'ÉVOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE ACADÉMIQUE : DES TYPOLOGIES AU FONCTIONNALISME

Il est bien difficile pour un observateur de trouver aujourd'hui des régimes se dispensant d'un Parlement, qu'il soit nommé « conseil », « corps », « assemblée », « chambre », et ce, quels que soient le degré et la nature des libertés individuelles, politiques ou religieuses en vigueur. Cette nouvelle complexité interroge à la fois l'existence de ces institutions et leur place au sein même de régimes qui bafouent certaines libertés auxquelles ces mêmes institutions sont associées, à savoir la liberté d'association, d'expression, la protection contre l'arbitraire et sa violence ou encore l'exercice plein du droit de voter ou de manifester. Les travaux de Juan Linz ont permis de donner plus de complexité à l'étude de tels régimes en associant la notion d'autoritarisme à des systèmes politiques répondant à une liste de critères comme la limitation du pluralisme

politique². Dans cette tradition, les recherches portent principalement aujourd'hui sur l'hybridation de ces régimes. Par l'étude de la coercition et ses usages, de l'intensité et de la structuration des mobilisations collectives, de la monopolisation des pouvoirs par des cercles élitaires restreints, une nouvelle course aux typologies s'ouvre pour comprendre, en (dis)qualifiant souvent, ce qui relèverait de la nouvelle nature de ces nouveaux régimes, à savoir : « semi-démocratiques », « autoritaires compétitifs », « autoritaires électoraux », « démocraties illibérales » ou « démocraties césariennes ». Ces travaux laissent toutefois l'institution parlementaire aux marges de l'analyse.

Prendre au sérieux cet angle mort permet de rompre avec une représentation quelque peu fantasmée du rôle du Parlement comme symbole des régimes représentatifs démocratiques. Si les Parlements ne disparaissent pas de ces configurations, leur place, leur pouvoir, les profils des agents qui les composent et leur activité ordinaire contreviennent au canon démocratique. Il serait néanmoins trop simple de succomber à une analyse rapide qui soutiendrait qu'étudier le rôle d'un Parlement dans ces configurations ne présente pas d'intérêt. Simpliste serait en effet l'attitude tendant à considérer ces Parlements comme inutiles, car trop effacés au sein d'un champ politique dominé par un pouvoir exécutif fort et omnipotent. Elle confondrait alors impuissance politique et inexistence étatique. De même, un autre biais consisterait à ne voir dans ces assemblées que des institutions au service de l'ordre établi. Avant tout soumis, les parlementaires acquiesceraient à toutes les décisions du pouvoir en place sans manifester la moindre contestation par peur de la répression ou d'une marginalisation.

Face à ces écueils, des approches néo-institutionnalistes anglo-saxonnes ont permis de prêter une attention particulière au rôle des partis politiques, des élections et des Parlements dans les régimes autoritaires³. Dans une perspective tendanciellement fonctionnaliste, le moyen de savoir pourquoi un Parlement existe dans ces contextes focalise l'attention. Cette institution participerait à l'exercice de l'autorité de manière protéiforme et parfois contradictoire selon les différentes approches. Elle contribuerait, par exemple, à coopter les élites politiques en assurant de la sorte leur fidélité au pouvoir⁴. Un soutien qui se renforcerait par les nombreuses ressources acquises par les parlementaires – qu'elles soient symboliques,

2. Ses premiers travaux traitant spécifiquement de l'Espagne franquiste et du Portugal de Salazar et Caetano. Juan Lintz, « Totalitarian and Authoritarian Régimes », in Fred E. Greenstein, Nelson W. Polsby (dir.), *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory (Vol. 3)*, Reading (Mass.), Addison-Wesley Publishing Co., 1975, p. 175-411.

3. Barbara Geddes, « What Do We Know About Democratization After Twenty Years? », *Annual Review of Political Science*, 1999, vol. 2, n° 1, p. 115-144.

4. Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; Joseph Wright, « Do Authoritarian Institutions Constrain? How Legislatures Affect Economic Growth and Investment », *American Journal of Political Science*, 2008, vol. 52, n° 2, p. 322-343; Carles Boix et Milan W. Svobik, « The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships », *The Journal of Politics*, 2013, vol. 75, n° 2, p. 300-316.

sociales ou matérielles – au cours de leur mandat législatif⁵. N'ayant plus la capacité de contester l'autorité, le Parlement ne constituerait qu'une simple chambre d'enregistrement formalisant les décisions déjà prises en leur donnant une légitimité légale caractéristique de l'État de droit : « parce que les Parlements autoritaires existent à la discrétion du dictateur, ils n'ont pas de réel pouvoir de décision et ne font qu'approuver automatiquement les projets de loi gouvernementaux »⁶ comme de simples « tampons enregistreurs » (*rubber stamp*).

D'autres travaux accordent davantage de crédit au Parlement en considérant que par sa position exceptionnelle, au centre du jeu politique, il aurait la capacité de se situer à l'intermédiaire des attentes sociales pour les traduire, ou plutôt les filtrer en les tempérant dans les débats de l'assemblée⁷. Cette intermédiation protégerait ainsi le pouvoir exécutif, lui évitant des dérives irrémédiablement illégitimes. Comme garde-fou de l'autoritarisme, le Parlement aurait cette capacité de prendre au sérieux les contestations sociales en leur donnant vie dans une forme acceptable. Les discours de contestation peuvent en conséquence franchir les portes des hémicycles et autres lieux où se discute la loi. Une opposition qui peut même, pour certains universitaires, trouver une place singulière au sein de l'assemblée laissant présupposer que celle-ci puisse devenir un véritable « forum pour les opposants »⁸. Rassemblés au plus près du régime, les détracteurs pourraient ainsi porter leurs critiques loin des agitations populaires incontrôlables tout en reconnaissant au régime un espace pour forger collectivement leurs accords.

ÉTUDIER DES PRATIQUES DE DOMINATION

Quelles que soient les conclusions de ces différentes recherches, toutes rompent avec une « définition étroite du Parlement comme étant seulement une institution qui “fait” la loi »⁹. Au contraire, son rôle semble varier d'un pays à l'autre, mais il occupe une place centrale dans toutes ces analyses. À la lecture de ces analyses, tout laisse à penser que par des modalités différentes, le Parlement demeure un incroyable vecteur de stabilité de l'ordre établi. La prise en compte de cette fonction présupposée laisse cependant en suspens des dimensions importantes comme les moments de tension, de rupture ou de transformation. Autrement dit, par l'appréciation du fonctionnement concret de la fabrique du consensus, mais aussi des dissensus dans les processus d'élaboration des lois, il devient possible de

5. Pablo Querubin et James Snyder, « The Control of Politicians in Normal Times and Times of Crisis: Wealth Accumulation by U.S. Congressmen, 1850-1880 », *Quarterly Journal of Political Science*, 2011, vol. 8, p.409-450.

6. Dawn Brancati, « Democratic authoritarianism. Origins and effects ». *Annual Review of Political Science*, 2014, n° 17, p. 317.

7. Rory Truex, *Making Autocracy Work. Representation and Responsiveness in Modern China*, New York, Cambridge University Press, 2016.

8. Paul Schuler et Edmund J. Malesky, « Authoritarian Legislatures » in Shane Martin, Thomas Saalfeld et Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2014, p. 676-695.

9. Philip Norton, « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, 2010, n° 134, p. 10.

révéler les réajustements et les négociations à l'œuvre¹⁰. L'activité des parlementaires n'est pas seulement le fruit d'une relation d'autorité imposée unilatéralement par le chef d'État. Interviennent d'autres considérations comme la persistance de rapports de force intra-élitaires ou encore l'existence d'un auditoire invisible, extérieur au Parlement, auquel les prises de parole parlementaires sont destinées¹¹. Sans réévaluation des catégories de régimes ou leur substitution à d'autres terminologies, il faut désormais privilégier les interdépendances et les concurrences entre divers agents sociaux pris dans des configurations politiques. La sociologie politique actuelle permet de se concentrer sur le « comment » (plutôt que le « pourquoi ») : sur la manière dont des relations de pouvoir se structurent de manière dynamique, avec leurs contradictions et leurs logiques propres.

Ce dossier s'inscrit dans une tradition de sociologie politique s'attachant aussi bien à la construction de l'État, à sa genèse, qu'aux institutions qu'il comporte. Les agents qui composent le Parlement, les représentations acquises et transmises, mais aussi les pratiques concrètes déployées sont alors autant de moyens d'appréhender les Parlements en attachant plus d'importance à la question sociale qu'aux questions politiques. Ainsi, c'est avant tout l'étude des mécanismes d'imposition de l'autorité et de sa légitimation (la domination), qui anime ce dossier : étant entendu qu'elle « ne résulte pas principalement d'une vision et d'un programme consciemment construit par les acteurs étatiques ; elle est plutôt un processus historique complexe largement inconscient et contradictoire fait de conflits, de négociations et de compromis entre groupes »¹². Les « ambiguïtés et ambivalences des rapports de domination »¹³ permettent de penser qu'au cours de ces configurations autoritaires historiquement situées ou plus contemporaines, à l'échelle française comme internationale, les parlementaires sont pris dans des luttes. Les pratiques qui en découlent laissent une part d'imprévu dans les dynamiques à l'œuvre et les mécaniques institutionnelles constituent des contraintes avec lesquelles tous les agents doivent composer, ne serait-ce que pour sauver les apparences.

Par conséquent, sans relativiser la violence, la répression ou toute autre modalité coercitive propre aux configurations autoritaires étudiées – au demeurant fondamentales dans l'explication de leur stabilité –, ces pratiques de domination s'inscrivent dans un continuum dépassant les typologies de régime. De même, au-delà des seuls mécanismes de contrainte, l'obéissance ou le consentement à l'autorité dont font preuve les parlementaires peuvent se révéler être le fruit de négociations, de croyances partagées ou encore parfois d'une convergence d'intérêts. Pour analyser cet exercice de la domination dans toutes

10. Ben Noble, « Authoritarian Amendments. Legislative Institutions as Intraexecutive Constraints in Post-Soviet Russia », *Comparative Political Studies*, 2020, vol. 53, n° 9, p.1417-1454.

11. Baudouin Dupret et Jean-Noël Ferrié, *Délibérer sous la coupole. L'activité parlementaire dans les régimes autoritaires*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo, 2014.

12. Béatrice Hibou, *Anatomie politique de la domination*, La Découverte, 2011, p. 153.

13. Lilian Mathieu et Maya Collombon, *Dynamiques des tournants autoritaires*, Vulaines-sur-Seine, Le Croquant, 2021, p. 34.

ses modalités subtiles et diffuses, la comparaison spatiale et historique est un pas de côté nécessaire pour entrevoir ses rouages et leurs régularités. Bien qu'ayant des formes tout à fait différentes, les logiques sociales restent, elles, tout à fait comparables. Par le dialogue d'universitaires issus de la science politique avec des terrains d'étude bien différents s'opère ici un décloisonnement des spécialisations sous-disciplinaires qui morcellent les travaux par aires géographiques ou séquences historiques. France, Russie, Moyen-Orient, du XIX^e au XXI^e siècle, du post-soviétisme à l'actualité la plus brûlante, les articles présentés explorent l'évolution de la place occupée par les Parlements dans le spectre de régimes qualifiés d'autoritaires.

LES CONTRIBUTIONS

Avec des perspectives et des méthodes différentes, ces institutions sont appréhendées de manière diachronique et synchronique sous plusieurs angles. Jean Noël Ferrié étudie la place occupée par le Parlement en Afghanistan, en Égypte et en Syrie. L'accent est mis sur l'adaptabilité dont font preuve les assemblées qui, malgré les changements de régime, persistent et résistent. Sans franche rupture, un moyen d'assurer le contrôle relatif du Parlement tient beaucoup de la capacité du régime à renforcer, en pervertissant parfois, le fonctionnement ordinaire de l'institution. Christophe Le Digol, lui aussi à partir d'une comparaison des assemblées, traite du Consulat, du Premier et du Second Empire. En dépit de leurs différences historiques et institutionnelles, il analyse un certain nombre d'attributs et de propriétés communes qui autorisent l'observateur à considérer ensemble le Tribunat, le Corps législatif et le Sénat des deux périodes. Par une étude configurationnelle, il pointe tout aussi bien les concurrences que l'interdépendance des différents agents qui occupent ces assemblées. Se focalisant davantage sur un cas d'étude précis, Clémentine Fauconnier observe la transformation de la place de la Douma en Russie post-soviétique. Diachroniquement cette fois, elle déploie une analyse processuelle qui rend compte des moments de crises ou de ruptures lors desquelles se rejouent des rapports de domination qui dépassent la seule frontière du Parlement avec différents groupes en compétition. Franck Duchesne va quant à lui spécifiquement disséquer le Sénat du Premier Empire par la prise en compte de sa genèse. Par l'étude de l'institutionnalisation de cette assemblée, il décrit conjointement le mode d'accession des sénateurs au palais du Luxembourg par le mécanisme de la nomination et leurs premiers débats, travaux ou décisions. De telle manière, loin des représentations ordinaires faisant de Napoléon l'unique détenteur du pouvoir, se révèle l'incorporation de contraintes institutionnelles fortes que ces sénateurs participent eux-mêmes à forger et à déployer en participant à leur légitimation. Enfin, Nicolas Tardits décale le regard en prenant comme terrain non pas un Parlement à part entière, mais une pratique spécifique : l'ouverture des sessions législatives par le chef de l'État. Ces moments que l'on pourrait précisément associer à l'autoritarisme persistent dans de multiples contextes, y compris démocratiques, mais leur sens se transforme. Il compare ainsi des rites d'institution où se rejouent, de manière régulière, des luttes entre institutions

concurrentes et interroge ce faisant l'évidence de la correspondance entre la forme d'une pratique et sa signification sociale.

Malgré des terrains variés et une manière très différente d'appréhender l'objet, les contributions se rassemblent dans leur intention de prendre en compte les mécanismes endogènes propres aux assemblées étudiées, mais également exogènes, dépassant le seul cadre de l'enceinte parlementaire. La méthode consistant à mettre en relation ce qui se fait dans le Parlement et en dehors permet de constater l'existence de deux axes d'analyse, complémentaires et indissociables, communs à ces différents articles.

Le premier ambitionne de saisir l'activité des parlementaires à part entière. Chacune de ces enquêtes interroge ce que font les législateurs – leurs pouvoirs, leur capacité à faire la loi, à nommer, à délibérer – et les conditions dans lesquelles ils le font en saisissant le cadre constitutionnel, les règlements intérieurs, les relations avec le pouvoir exécutif ou encore le fonctionnement ordinaire de l'institution. Sous la contrainte, les Parlements étudiés se voient imposer des cadres rigides limitant drastiquement leur capacité d'action, mais peuvent également réajuster et se réapproprier ces règles au point d'être eux-mêmes agents de domination. Une domination qui résulte donc de relations sociales à l'issue particulièrement incertaine. Qu'elle soit infligée ou réappropriée, elle est toujours le fruit d'un processus négocié qui a vocation à la rendre légitime pour qu'elle perdure.

Le second axe prend appui sur les enjeux de luttes et rapports concurrentiels à l'œuvre dans les configurations autoritaires. Dans les relations asymétriques les unissant à un pouvoir largement discrétionnaire, tous les Parlements étudiés se retrouvent confrontés à la question centrale de la représentation malgré des règles de sélection différentes. Si, pour le cas du Moyen-Orient, les assemblées se pensent comme intermédiaires entre les partis et le peuple, la Douma russe semble surtout marquée par un véritable travail de cooptation de l'opposition. La représentation d'une pluralité des forces politiques contribue à asseoir l'autorité du régime malgré les rapports conflictuels que suscitent des luttes de légitimité à représenter les citoyens. Le Consulat semble aussi faire du Sénat un espace d'intégration d'élites non représentatives de la nation, mais progressivement déléguées par le pouvoir bonapartiste à le représenter localement, au plus près du peuple. En étirant la comparaison entre les deux Empires, s'observe la même difficulté rencontrée par les parlementaires ne pouvant prétendre à représenter un groupe mystifié, la « nation ». De fait, leur position hétéronome à l'égard du pouvoir exécutif les contraint à le seconder comme simples auxiliaires. Enfin, les cérémonies d'ouverture des débats législatifs, du passé et du présent, dévoilent au grand jour la pérennité de cette lutte pour le monopole légitime à représenter les électeurs.

Sans constituer un véritable axe, les jeux de concurrence à l'œuvre sont alimentés par les différentes modalités d'accession au Parlement que les articles perçoivent sans les prendre nécessairement comme objet même de l'analyse. La nomination, l'élection restreinte ou le suffrage élargi sont autant de mécanismes qui ont un impact direct sur l'incorporation des contraintes institutionnelles. Les différents modes de sélection des législateurs concourent à susciter du consentement ou au contraire à concurrencer l'ordre établi.

En prenant comme perspective le cadre institutionnel, la composition du Parlement, les pratiques ordinaires du législateur et la concurrence pour la représentation politique, ce dossier interroge à la fois les conditions de stabilité d'un régime, la capacité de coercition d'une autorité et les réajustements constants dont elle fait l'objet. Il ouvre le débat et de nouvelles voies d'analyse qui pourraient alors dépasser les seuls mécanismes de domination des Parlements pour évaluer leur pendant : l'autonomisation relative des parlementaires vis-à-vis de pouvoirs exécutifs dominants. ■