

Fiche 1.1 : Quelles sont les composantes institutionnelles des régimes politiques démocratiques ?

INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES : Largement ouvert à des illustrations historiques et comparées, ce thème sensibilisera les élèves à la diversité des solutions constitutionnelles mises en œuvre dans les démocraties occidentales pour séparer le pouvoir exécutif du pouvoir législatif.

Acquis de première : *Etat de droit.*

NOTIONS : *Régime parlementaire, régime semi-présidentiel, régime présidentiel.*

Savoirs de référence sur la question

La séparation des pouvoirs comme enjeu politique

Face à la Monarchie absolue, incarnée par le règne de Louis XIV et suite aux révolutions anglaises, la réflexion politique porte sur l'organisation du pouvoir politique et se cristallise autour de la « séparation des pouvoirs ». Le « pouvoir législatif » et le « pouvoir exécutif » seront ici privilégiés, le « pouvoir judiciaire » n'étant abordé qu'incidemment.

« Lorsque dans la même personne ou le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. » (*De l'esprit des lois*, livre XI, chap.6). Après les travaux de T. Hobbes et de J. Locke, Montesquieu présentait donc la séparation des pouvoirs comme un principe de base. Le pouvoir législatif consistant à faire la loi et le pouvoir exécutif consistant à l'appliquer, la séparation des pouvoirs doit historiquement d'abord être comprise comme une règle négative, à savoir la non concentration dans les mains d'un même monarque ou d'une seule assemblée. En ce sens, les régimes démocratiques occidentaux sont reconnaissables à ce principe de séparation des pouvoirs. On connaît la célèbre formule de Montesquieu : « Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » (livre XI, chap.4). Encore fallait-il faire de ce principe négatif de la séparation des pouvoirs une organisation positive et opérationnelle des pouvoirs. Comment alors passer du principe à sa mise en œuvre ?

La séparation des pouvoirs comme solution constitutionnelle

La solution constitutionnelle est la réponse politique sous forme juridique au problème de la garantie des libertés. L'organisation constitutionnelle de la séparation des pouvoirs existe sous trois formes (régime parlementaire, régime semi-présidentiel, régime présidentiel) qui connaissent des ajustements dans leurs différentes modalités en fonction des progrès dans la connaissance et l'expérience juridiques d'une part, en fonction des évolutions politiques, d'autre part. Lors de la Révolution française, par exemple, le Roi détenait le pouvoir exécutif assorti d'un droit de veto, ce qui revenait à pouvoir retarder voire paralyser le travail législatif. La question de la séparation des pouvoirs prend alors une autre dimension : comment organiser la collaboration des pouvoirs sans nuire à l'indépendance de l'un et de l'autre ? Cette question en appelle, consubstantiellement, une

autre : en cas de conflit, comment et qui doit arbitrer ? Deux réponses-types ont été constitutionnellement formulées.

Dans le régime parlementaire, qui est la norme en Europe, c'est le mécanisme de la responsabilité politique qui valide la collaboration des pouvoirs législatif et exécutif : le premier peut faire tomber le gouvernement (vote de défiance comme la motion de censure), le second peut contraindre par la menace l'assemblée législative (exercice du droit de dissolution). De fait, le vocabulaire, bien que toujours le même, renvoie à des réalités qui invitent à parler non plus de pouvoirs mais d'organes. Au regard de la hiérarchie des normes, le pouvoir législatif l'emporte sur le pouvoir exécutif. Il s'agit donc de diviser le pouvoir législatif en plusieurs organes (deux assemblées comme en Grande Bretagne). Pour qu'une loi soit votée et exécutée, l'accord doit ainsi être nécessaire entre tous les organes.

Dans le régime présidentiel, dont les Etats-Unis sont l'exemple type, le mécanisme de la responsabilité politique constitutionnellement agencé n'existe pas, les pouvoirs exécutif et législatif sont indépendants. Mais leur collaboration existe bel et bien par leur non spécialisation : le pouvoir exécutif participe au travail législatif (droit de veto) et le pouvoir législatif a la fonction exécutive (vote du budget sans lequel le président ne peut agir).

Le régime semi-présidentiel (France), quant à lui, est hybride : mécanisme de la responsabilité politique entre gouvernement et assemblée mais indépendance de l'un des organes de l'exécutif (le Président de la République). Le régime est de type plutôt présidentiel lorsque la majorité politique de l'Assemblée est celle du Président, de type plutôt parlementaire lorsque les majorités diffèrent comme lors des cohabitations de 1986-1988 et de 1997-2002. Pour autant, on s'accorde généralement pour dire que le centre de gravité du pouvoir politique se déplace en faveur de l'Exécutif, à l'instar de la modification de l'agenda électoral dominé par l'élection présidentielle qui précède désormais les élections législatives. Ainsi nombreux sont les commentateurs à parler de « dérive » voire de « monarchie présidentielle » pour interpréter la présidentialisation des régimes.

La séparation des pouvoirs comme construction en devenir

Le régime parlementaire et le régime présidentiel sont des idéaux-types. C'est pourquoi la solution constitutionnelle au problème de la garantie des libertés est non seulement différenciée selon les pays mais elle est aussi évolutive. Les constitutionnalistes et, plus largement, les théoriciens du droit, aussi sous l'emprise des rapports de force politico-institutionnels, ont ainsi révisé la question de la séparation des pouvoirs. La notion d'État de droit, (acquis de la classe de Première) doit être mobilisée pour comprendre ce qu'est devenue la loi tout comme son exécution au regard de la constitution. La légitimité politique, issue du suffrage électoral, ne suffit plus aux élus ni au gouvernement : encore faut-il s'inscrire dans le cadre de la « souveraineté juridique ». Les débats demeurent vifs à ce propos au point que certains n'hésitent pas à parler de « gouvernement de juges », comme aux États-Unis avec la Cour suprême ou avec le Conseil constitutionnel en France. C'est toujours en rapport avec la garantie des libertés que le problème constitutionnel peut être compris, tant dans sa forme que dans son évolution. Tel est le sens de la « question prioritaire de constitutionnalité (QPC) » instaurée le 23 juillet 2008 qui permet à tout justiciable, au cours d'un procès, de contester la constitutionnalité d'une loi portant atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Les conflits lors de la mise en place du régime parlementaire de la III^{ème} République, avec la crise du 16 mai 1877 jusqu'à la « Constitution Grévy » comme dénouement constitutionnel, sont symptomatiques des enjeux liés à la séparation des pouvoirs. De même, le passage de la IV^{ème} à la V^{ème} République traduit une redéfinition de la collaboration entre les pouvoirs puisque le pouvoir exécutif dispose d'un domaine réglementaire autonome : selon les articles 34 et 37 de la constitution de 1958, l'exécutif est en charge de matières jusqu'alors relevant des organes législatifs, ce qui correspond à une restriction du domaine législatif quand bien même, constitutionnellement parlant, « La loi est [toujours] votée par le Parlement. » (Art. 34).

De même, au niveau européen, le principe de la séparation des pouvoirs est à interroger. Outre les tensions liées à la définition des champs d'intervention et à leur articulation entre les Etats membres et l'Union européenne (principe de subsidiarité), l'agencement entre les organes exécutifs et législatifs (Commission européenne, Conseil européen, Conseil de l'Union européenne

et Parlement européen) relève d'une architecture plus ou moins complexe, tant politiquement que juridiquement (voir le point 3 du programme).

Ressources et activités pédagogiques proposées

Activité 1 : La séparation des pouvoirs dans la constitution française de la Vème République

Finalité : montrer la collaboration des organes de l'exécutif et du législatif au travers de la distinction entre « domaine législatif » et « domaine réglementaire ».

Étapes et ressources préconisées :

- Etude de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et des articles 34, 37, 38 et 39 de la Constitution de 1958.

Activité 2 : La séparation des pouvoirs dans la constitution française de la Vème République

Finalité : repérer la prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif à propos de l'initiative législative.

Étapes et ressources préconisées :

- Etude de l'article 39 de la Constitution de 1958.
- Etude des statistiques des « projets » et « propositions » de lois sur le site de l'Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr) (rubrique « Connaître l'Assemblée nationale », puis « Statistiques »).

Activité 3 : La séparation des pouvoirs dans le cadre institutionnel européen

Finalité : repérer le rôle législatif du Parlement européen.

Étapes et ressources préconisées :

- Chronologie de l'évolution des pouvoirs du Parlement européen (R. Dehousse (dir.), *Politiques Européennes*, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 56-57).
- Site du bureau d'information en France du Parlement européen www.europarl.fr/view/fr/index.html (présentation du fonctionnement des différentes institutions).

Bibliographie

Bibliographie sélective et commentée à l'usage du professeur

Chevallier J.-J., Mayeur J.-M., Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours, Dalloz, 2009.

[Présentation chronologique vivante de la mise en place des dispositifs constitutionnels, des conditions de leur développement et des situations de crises.]

Hamon F., Troper M., Droit constitutionnel, LGDJ, 2009.

[Présentation claire et synthétique des grands principes du droit constitutionnel et des institutions politiques des principaux pays du monde.]

Lacroix B., Lagroye J., (sous la direction de), Le président de la République. Usages et genèses d'une institution, PFNSP, 1992.

[Chapitre 2, « La crise du 16 mai 1877. La construction de la place et de la compétence présidentielles », pages 79 à 107, présentation par W. Pelletier du dénouement constitutionnel de la crise du 16 mai 1877, des antécédents comme condition de possibilité et du processus de fixation des règles du rôle présidentiel.]

Chapitre 7, « La présidence au gré des configurations. Les usages de la conjoncture politique », pages 223 à 249, présentation par D. Rousseau du travail de re-lecture de la constitution de 1958 à l'occasion de la cohabitation de 1986.]

Bibliographie complémentaire

Althusser L., Montesquieu, la politique et l'histoire, PUF, 2003 [1959].

Larrère C., Actualité de Montesquieu, Presses de Science Po, 1999.

Redor, M.-J., De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879-1914, Economica, 1992.

Troper M., La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, LGDJ, 2001.