

# 1

## Quelles sont les composantes institutionnelles des régimes politiques démocratiques ?

SENSIBILISATION

**Acquis de 1<sup>re</sup>** : État, démocratie représentative.

**Notions** : régime parlementaire, régime semi-présidentiel, régime présidentiel.

### Document 1 : quelques extraits de la Constitution de la V<sup>e</sup> République Française

Article 12

*Le président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale [...].*

Article 49

*Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.*

*L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure [...].*

Article 50

*Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du gouvernement, le Premier ministre doit remettre au président de la République la démission de son gouvernement.*

Source : Constitution de la V<sup>e</sup> République (version mise à jour en novembre 2011), <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

1. Sous la V<sup>e</sup> République, qui a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale ?
2. En quoi pouvez-vous dire qu'il y a un déséquilibre entre les attributions du président de la République et celles de l'Assemblée nationale ?

### Document 2 : les particularités du régime démocratique des États-Unis

*Le pouvoir législatif est partagé entre la Chambre des représentants et le Sénat [...]. Le Congrès ne peut mettre en jeu la responsabilité du président. L'impeachment est une procédure très rare et mal définie [...]. Au sein de l'exécutif la prépondérance du président est écrasante et le rôle des secrétaires d'État limité. [Cependant], il ne possède pas le pouvoir de dissolution. Par contre, il dispose du droit de veto sur les lois du Congrès.*

Source : Barilari A., Guédon M.-J., *Institutions politiques*, Paris, Sirey, 1994.

résumés de cours

exercices

contrôles

corrigés

1. Comparez l'équilibre des pouvoirs dans le régime de la V<sup>e</sup> République à celui qui a cours aux États-Unis.

**Bilan :** À l'aide des documents précédents, il est possible de se rendre compte de la diversité institutionnelle qui se cache derrière l'appellation « régime démocratique ». Qu'est-ce qui distingue dès lors l'ensemble des régimes démocratiques d'autres formes d'exercice du pouvoir politique ? Quelles sont les formes concrètes pourtant différenciées que donnent à voir les régimes démocratiques ?

#### POUR FAIRE LE LIEN AVEC LE COURS DE PREMIÈRE...

L'ordre politique nécessite une forme spécifique d'organisation. Au cours de l'histoire, ce sera l'État, « entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et en tant sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte légitime » selon Max Weber (*Économie et société*, 1922). L'existence d'un État ne garantit pas pour autant, loin de là, le caractère démocratique de ses institutions. À quelles conditions un régime politique peut-il être considéré comme démocratique ?

*Quels principes caractérisent tous les régimes politiques démocratiques ? De quelles manières les différents États ont-ils trouvé des solutions originales à ces principes communs, faisant émerger des types distincts de régimes démocratiques ?*

## I. Vers une définition opératoire de la démocratie

### 1) Un terme particulièrement polysémique

De nombreux auteurs se sont penchés sur la définition à donner de la démocratie. Les éclairages qu'ils apportent sont très variés.

Tout d'abord, la démocratie peut désigner un idéal. En effet, si nous nous fions à l'étymologie grecque du terme *demos* (le peuple) et *kratein* (le pouvoir), la démocratie serait donc le pouvoir du peuple. Selon la fameuse expression de Périclès, reprise plus tard par Abraham Lincoln, il s'agirait même du « gouvernement du peuple par et pour le peuple ». Cela impliquerait que le terme de démocratie ne devrait être réservé qu'aux organisations politiques dans lesquelles le pouvoir est effectivement et directement exercé par le peuple. Les régimes politiques qui utilisent aujourd'hui massivement le principe de la représentation (la délégation de pouvoir de l'électeur vers l'élu) ne pourraient alors prétendre au titre de démocratie véritable.

À l'inverse, selon Aristote, la démocratie est une organisation dévoyée. La démocratie est ainsi le gouvernement des pauvres qui s'exerce contre les riches (ce qu'Aristote condamne), alors que la *politeia* est celui qui vise à l'utilité commune, sans exclure qui que ce soit.

Enfin, si l'on s'en tient à Tocqueville, la démocratie ne désigne pas un régime politique, mais un « état social », une organisation globale des rapports humains dans la société, caractérisée par l'égalisation des conditions.

Les exemples de la polysémie du terme « démocratie », la tendance actuelle de régimes autoritaires à se labelliser « démocratiques », tout cela contribue à obscurcir ce en quoi peut consister une démocratie concrète. Il nous faut donc trouver une définition opératoire.

## 2) Des critères pour reconnaître les régimes démocratiques

Pour mieux cerner en quoi peuvent consister les régimes politiques démocratiques concrets, il est nécessaire d'identifier des caractéristiques communes à ceux-ci.

Si nous nous appuyons sur la définition de Philippe Braud (*Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2000), qui utilise le terme de « démocratie pluraliste », un régime démocratique se distingue par la place qu'il accorde à l'expression des préférences citoyennes, notamment dans le choix de ses gouvernants. Concrètement, la démocratie pluraliste articule ensemble deux notions bien distinctes : « d'une part, un principe représentatif en vertu duquel le Peuple réputé souverain, délègue à un petit nombre le soin d'exprimer sa volonté ; d'autre part, un principe libéral qui privilégie la libre confrontation des opinions, donc la libre compétition des candidats à la représentation. De sorte que son critère principal est bien l'élection des dirigeants au suffrage universel à travers des élections compétitives, disputées à intervalles réguliers ». À partir de cet indicateur, nous pouvons identifier un ensemble de régimes politiques qui relèvent d'une logique commune même s'ils se donnent des visages institutionnels variés.

À ce critère de la participation du peuple aux affaires publiques s'en ajoute un autre, nécessaire à l'existence d'un régime démocratique : la séparation des pouvoirs. Trois fonctions sont dévolues à un régime politique : la fonction législative (la faculté de fabriquer la loi), la fonction exécutive (l'aptitude à faire appliquer la loi) et la fonction judiciaire (qui a pour objet de trancher les litiges liés au non-respect de la loi). Les organes sont des institutions prenant en charge ces fonctions. Ainsi en est-il du Parlement, du gouvernement, du chef de l'État. Séparer les pouvoirs ne signifie pas confier l'entièreté de la fonction législative au Parlement et celle de la fonction exécutive au gouvernement. Il s'agit en fait de garantir qu'aucun organe ne monopolise les fonctions exécutive et législative. Ainsi, dans les régimes démocratiques pratiquant une séparation souple des pouvoirs, les organes collaborent dans l'exercice des fonctions législative et exécutive. Le gouvernement peut ainsi intervenir dans la procédure législative.

Suivant le degré de coopération envisagé par la Constitution, il est coutume de distinguer deux grands types de régimes démocratiques : les régimes parlementaires et les régimes présidentiels. Le cas de la V<sup>e</sup> République française nous amènera à nous interroger sur la possible existence de régimes semi-présidentiels.

résumés de cours

exercices

contrôles

corrigés

## **II. Une séparation souple des pouvoirs : le cas des régimes parlementaires**

### **1) Les principes généraux du parlementarisme**

Né au Royaume-Uni, le régime parlementaire assure la coopération et le contrôle réciproque des organes politiques.

Les organes entretiennent ainsi des rapports fonctionnels : ils concourent conjointement à l'exercice des fonctions législative et exécutive, même si le Parlement exerce en priorité la fonction législative et le gouvernement la fonction exécutive. Ainsi, la *Grundgesetz* (Loi fondamentale) allemande prévoit, en son article 76 que « les projets de loi sont déposés au Bundestag par le Gouvernement fédéral, par des membres du Bundestag ou par le Bundesrat ». Cela signifie que le Gouvernement fédéral dispose d'un droit de proposition dans le processus législatif.

Par ailleurs, les organes disposent de moyens d'action réciproque les uns vis-à-vis des autres : le Parlement intervient dans la désignation du gouvernement, qu'il peut éventuellement faire tomber (principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement), le chef de l'État, en collaboration avec le chef du gouvernement, peut dissoudre tout ou partie du Parlement. Ici encore, prenons l'exemple de l'organisation institutionnelle allemande. L'article 67 expose le principe de la motion de défiance constructive : « Le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres et en demandant au président fédéral de révoquer le chancelier fédéral. Le président fédéral doit faire droit à la demande et nommer l'élu ». La Chambre basse du Parlement allemand possède donc la faculté de pousser le chancelier fédéral à la démission. En retour, les « organes exécutifs » possèdent des moyens de rétorsion contre le Bundestag. Ainsi, selon l'article 68, « si une motion de confiance proposée par le chancelier fédéral n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du Bundestag, le président fédéral peut, sur proposition du chancelier fédéral, dissoudre le Bundestag ».

La plupart des régimes démocratiques fonctionnent selon ce principe, dans des cadres républicains ou monarchiques. Il est à noter que dans les régimes parlementaires au sens strict du terme, le chef de l'État (monarque ou président de la République) dispose de peu de pouvoirs. La figure centrale de l'architecture politique est le chef du gouvernement (qui peut prendre le nom de Premier ministre comme au Royaume-Uni ou de président du conseil des ministres comme en Italie).

### **2) La diversité des régimes parlementaires concrets**

Selon Philippe Braud, « si le régime parlementaire idéal-typique instaure un harmonieux équilibre entre des institutions à la fois séparées et interdépendantes, en réalité, les rapports de forces politiques imposent le plus souvent

deux variantes, consacrées ou non par la lettre des constitutions ». Les régimes parlementaires au concret sont ainsi soit caractérisés par une prééminence du Parlement (régimes d'assemblée), soit par celle des organes exécutifs.

La France a connu un exemple de régime d'assemblée pendant la IV<sup>e</sup> République, dont la Constitution fut adoptée en 1946. Les principes parlementaires sont bien présents dans le texte : l'article 14 dispose ainsi que « le président du Conseil des ministres et les membres du Parlement ont l'initiative des lois ». Le texte constitutionnel prévoit la possibilité pour l'Assemblée nationale de faire tomber le gouvernement (appelé sous la IV<sup>e</sup> République « Conseil des ministres »), tout comme la possibilité pour les organes exécutifs de dissoudre l'Assemblée nationale.

Pourtant, dans les faits, c'est bien l'Assemblée nationale qui va dominer les autres institutions. En effet, sa légitimité est plus forte que celle des autres organes : elle est la seule assemblée élue au suffrage universel direct, tandis que les autres organes, notamment exécutifs, se voient appointés par les organes législatifs. Ainsi, le président de la République est élu par le Parlement (la réunion de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République), tandis que les membres du Conseil des Ministres (l'équivalent du gouvernement) doivent être approuvés par l'Assemblée nationale. Les pouvoirs de rétorsion dont disposent les organes exécutifs sont donc difficiles à utiliser contre une Assemblée dominante. Ainsi, vingt-cinq cabinets vont se succéder en douze ans !

Cette expérience pèsera fortement dans les choix que feront les bâtisseurs de la Constitution de la V<sup>e</sup> République.

À l'inverse, beaucoup de régimes parlementaires aujourd'hui ont adopté des dispositions ou développé par la pratique des mécanismes qui assurent une prédominance des organes exécutifs. Ainsi, même au Royaume-Uni, berceau du parlementarisme, s'est opéré un basculement vers le primoministériarisme, c'est-à-dire la prééminence du Premier ministre. La discipline partisane assure en effet que la possibilité de renversement du gouvernement par la Chambre des communes soit presque impossible à réaliser.

Les régimes concrets tendent donc à appliquer avec un certain pragmatisme les principes généraux les distinguant. Ce qui se vérifie avec les régimes parlementaires se confirme avec les régimes présidentiels.

### **III. Une séparation stricte des pouvoirs : le cas des régimes présidentiels**

#### **1) Les principes généraux régissant le fonctionnement des régimes présidentiels**

Il n'y a pas de collaboration fonctionnelle entre organes dans l'exercice d'une fonction. Ainsi, le président des États-Unis ou les membres de son Cabinet ne peuvent déposer de textes de lois devant les Chambres (la Chambre des représentants et le Sénat, qui forment ensemble le Congrès).

résumés de cours

exercices

contrôles

corrigés

Les différents organes ne disposent pas de moyens d'action réciproque. Le président des États-Unis, aussi puissant puisse-t-il paraître aux yeux de l'opinion publique, ne peut prononcer la dissolution du Congrès ou de la seule Chambre des représentants. À l'inverse, le Congrès ne peut renverser le Cabinet ou, encore moins, le président. Il existe bien une procédure, appelée « impeachment », par laquelle le Congrès peut faire démissionner un président, mais il s'agit d'une mesure exceptionnelle (même si elle a été effectivement utilisée).

Pourquoi cette absence d'instruments de rétorsion des organes législatifs et exécutifs les uns envers les autres ? Tout dérive de la question de la légitimité. Dans les régimes parlementaires, la légitimité gouvernementale dérive de la légitimité parlementaire. Dans les régimes présidentiels, chaque organe voit sa légitimité adossée au principe du suffrage universel (même le président de la République est élu au suffrage universel indirect et les membres des chambres parlementaires au suffrage universel direct). Il apparaît alors qu'il ne peut y avoir d'organe disposant de la faculté d'en renverser un autre.

Comme pour les régimes parlementaires, la réalité du fonctionnement d'un régime présidentiel révèle quelques aménagements aux principes généraux énoncés.

## **2) Le fonctionnement du régime présidentiel aux États-Unis**

Les États-Unis d'Amérique constituent un État fédéral et possèdent la Constitution écrite la plus ancienne du monde (17 septembre 1787). Malgré les amendements qui l'ont complétée, la Constitution de 1787 n'a pas subi de profondes modifications.

Dans ce régime, deux grandes institutions se font face : le président de la République et le Congrès. Chacun de ses organes dispose de pouvoirs étendus et d'une légitimité qui lui est propre.

Ainsi, le président de la République est élu pour quatre ans au suffrage universel indirect, ce qui en fait le seul représentant de l'ensemble de la Nation. Cela lui confère une aura considérable. Par ailleurs, les pouvoirs dont il dispose sont diversifiés et non négligeables. Pour commencer, l'exécutif est monocéphale : le président dispose à la fois des attributions d'un chef d'État mais aussi d'un chef de gouvernement.

En tant que chef de l'État, il possède le droit de grâce et les fonctions de représentation. En tant que chef du gouvernement, il peut nommer et révoquer les ministres, nommer les membres de la Cour suprême et les fonctionnaires fédéraux, il exerce le pouvoir réglementaire, il dirige l'administration, il est le commandant en chef des armées, il conduit la politique extérieure, il nomme ainsi les ambassadeurs, négocie et conclut les traités.

Le Congrès n'est pas en reste. Les deux assemblées qui le composent (Chambre des représentants et Sénat) sont, notamment par leur mode d'élection, totalement indépendantes constitutionnellement du pouvoir exécutif.

Toutes les lois doivent être votées par la Chambre des représentants. Seuls les membres des assemblées législatives disposent du droit d'initiative législative, sauf en matière budgétaire où, depuis 1921 et le Budget and Accounting Act, le président bénéficie de l'initiative.

Le principe est donc celui d'une séparation stricte et le président, quoique souvent perçu que la personnalité politique la plus puissante au monde, voit son pouvoir fortement concurrencé par les attributions du Congrès, qui peut fortement l'empêcher d'agir.

La Constitution et la pratique ont aménagé une certaine plasticité dans les relations entre organes politiques.

De fait, si les membres du Cabinet et le président de la République ne peuvent directement déposer de projets de loi devant les chambres (ils ne disposent donc pas de l'initiative législative), les organes exécutifs ne sont pourtant pas dénués constitutionnellement de pouvoirs. Ainsi, le président de la République peut ne pas approuver les lois votées par les assemblées parlementaires. Il appose ainsi son veto législatif. Le Congrès n'est pas dépourvu de recours : il peut renverser le veto présidentiel en votant à une majorité de deux tiers de ses membres le texte refusé par le président. De fait s'instaure une forme de dialogue entre les organes. Par ailleurs, le Congrès détient un pouvoir de contrôle des organes exécutifs par les commissions d'enquête qu'il peut lancer et d'un pouvoir d'approbation des nominations effectuées par le président.

La pratique a aussi permis de développer un « parlementarisme de couloir » : si le président et les membres du Cabinet ne disposent pas officiellement de l'initiative législative, il n'est toutefois pas rare que des tractations entre parlementaires et équipe présidentielle aboutissent à ce qu'un membre du Congrès « endosse » un texte émanant des organes exécutifs et le dépose en son nom au secrétariat de la chambre à laquelle il appartient.

#### **IV. Comment classer la V<sup>e</sup> République française ?**

##### **1) Un régime original**

La France a expérimenté de nombreux types de régimes, qu'ils soient démocratiques ou autoritaires, de forme républicaine ou monarchique. La forme singulière prise par la V<sup>e</sup> République française ne peut se comprendre qu'en reconstruisant le contexte historique de son émergence.

La IV<sup>e</sup> République, constitutionnellement parlementaire, est devenue, par la pratique institutionnelle, un « régime d'assemblée » dans lequel les organes exécutifs n'ont que peu de poids. L'instabilité ministérielle empêche l'action politique véritable : vingt-six ministères se sont succédé de 1946 à 1958.

Or, dans le même temps, la France fait face à d'importants défis, notamment coloniaux. Depuis la « Toussaint rouge » de 1954, l'Algérie, alors territoire français, entre en insurrection contre la métropole. Si, sous la IV<sup>e</sup> République,

résumés de cours

exercices

contrôles

corrigés

les questions de l'indépendance de l'Indochine et de la Tunisie ont été réglées par des accords de paix, la guerre l'Algérie va contribuer à emporter le régime et à dessiner les particularités de la V<sup>e</sup> République.

En effet, devant les difficultés à résoudre la crise, le retour de De Gaulle (qui avait, depuis 1946, entamé une « traversée du désert ») prend la forme d'une évidence. Le 1<sup>er</sup> juin 1958, il est investi président du Conseil par l'Assemblée nationale. Le 2, les pleins pouvoirs pour six mois sont votés au gouvernement. Enfin, le 3 juin, une loi donne au gouvernement De Gaulle le pouvoir de réviser la Constitution.

C'est ainsi dans un contexte où il bénéficie d'une large marge de manœuvre que De Gaulle peut lancer une réflexion sur l'élaboration d'une nouvelle Constitution, finalement promulguée le 4 octobre.

La V<sup>e</sup> République se caractérise par la part prépondérante qu'elle donne aux organes exécutifs, assurant tout à la fois leur stabilité et leur prééminence sur les organes législatifs. Ainsi, le président de la République devient la « clé de voûte » des institutions. Dans la version initiale de la Constitution, le président de la République est élu par un collège électoral élargi, comprenant 80 000 membres environ. Il n'est de fait plus choisi, comme sous la IV<sup>e</sup> République, par le Parlement. Le président bénéficie dès lors d'une légitimité autre que celle que peuvent lui conférer les seuls organes législatifs. La rupture est consommée à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1962, qui instaure l'élection du président de la République au suffrage universel direct. À partir de ce moment, le président de la République acquiert une légitimité hors-norme, complètement détachée de celle des autres organes institutionnels : il est choisi, sur la base d'une circonscription unique, par l'ensemble des citoyens français de manière directe. Il s'agit d'une véritable « onction populaire » qui conforte l'absence de contre-poids à son action.

Quant au gouvernement, même s'il est responsable devant l'Assemblée nationale et peut être renversé à l'issue du vote d'une motion de censure ou lorsqu'il engage sa responsabilité sur un texte, il dispose de pouvoirs non négligeables d'intervention dans la procédure législative. En effet, très marqués par l'expérience de la IV<sup>e</sup> République, les constituants ont voulu à tout prix mettre en place un parlementarisme rationalisé. Le gouvernement peut ainsi déposer des projets de loi devant les assemblées parlementaires : il dispose de l'initiative parlementaire, à concurrence des assemblées parlementaires qui, elles déposent des propositions de loi. Dans la pratique, la plupart des textes votés par le Parlement sont d'origine gouvernementale. Le gouvernement dispose aussi d'instruments pour accélérer la « navette législative ». L'article 44 alinéa 3 de la Constitution prévoit la procédure de « vote bloqué » : « Si le gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement ». L'article 45 prévoit quant à lui le recours à une commission mixte paritaire pour mettre fin aux examens successifs par les chambres. Ainsi, quand un texte a été déjà été examiné deux fois par chaque assemblée