

Les modèles d'organisation des pouvoirs publics*

1

Mots-clés: État unitaire — État régional — État fédéral — séparation des pouvoirs — Montesquieu — régime parlementaire — régime présidentiel — États-Unis — dissolution — responsabilité du gouvernement.

Résumé

L'organisation des pouvoirs publics n'est pas uniforme d'un pays à l'autre. La forme de l'État peut varier en fonction du degré d'autonomie que l'État confère aux entités territoriales inférieures: cette première modalité d'organisation des pouvoirs publics fonde la distinction entre État fédéral ou régional et État unitaire. Par ailleurs, la division des pouvoirs au sein de l'État caractérise les régimes politiques contemporains selon le degré de séparation organique et fonctionnelle entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, permettant de différencier les régimes parlementaires ou présidentiels.

La constitution est la norme supérieure qui assure la garantie des droits et libertés et organise la répartition du pouvoir entre les institutions. Le partage du pouvoir se distingue d'un pays à l'autre: l'étude de l'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics permet d'y appréhender ainsi les différentes modalités de division du pouvoir, par l'identification des organes qui en sont investis et des rapports entre eux, ainsi que la détermination des fonctions attribuées.

L'objet de cette première leçon est de présenter les lignes saillantes qui caractérisent les modèles d'organisation des pouvoirs publics. À cet égard, deux classifications traditionnelles des formes de division du pouvoir peuvent être différenciées: la séparation « horizontale » du pouvoir, qui désigne la division du pouvoir au sein de l'État et la séparation « verticale » du pouvoir, qui vise la division du pouvoir entre le sommet de l'État et chacune des entités territoriales inférieures.

* Marion Ubaid-Bergeron

I. La répartition du pouvoir au sein de l'État ou la séparation « horizontale » du pouvoir

L'étude de la séparation « horizontale » des pouvoirs, dont l'ambition est de proposer une classification des formes de gouvernement, est indissociable de la **théorie de la séparation des pouvoirs**. Cette dernière est le fruit d'une systématisation théorique de l'histoire constitutionnelle anglaise, qui se caractérise par l'émergence et l'emprise du Parlement à l'encontre de l'absolutisme monarchique.

L'observation de l'évolution historique de l'organisation des pouvoirs en Angleterre va inspirer des auteurs tel que l'anglais John Locke (*Essai sur le gouvernement civil*, 1690) puis Montesquieu (*De l'esprit des lois*, 1748). Cette théorie postule que la limitation du pouvoir, qui seule empêche son abus, repose sur une séparation de chacun des pouvoirs au sein de l'État : la puissance exécutive, la puissance législative et celle de juger. Montesquieu considérait la puissance de juger comme « nulle », c'est-à-dire inactive, le juge n'étant, selon sa formule restée célèbre, que « *la bouche qui prononce les paroles de la loi* ». Les pouvoirs ainsi séparés organiquement entre le gouvernement et le Parlement, se neutralisent mutuellement par leur « *faculté de statuer* », définie comme le pouvoir d'ordonner et la « *faculté d'empêcher* », définie comme le pouvoir de s'opposer à une décision prise par l'autre organe, permettant de maintenir une situation d'équilibre des pouvoirs.

Ces idées vont fortement influencer au XVIII^e siècle les révolutionnaires américains et français. La Constitution américaine du 17 septembre 1787 fait de la séparation des trois pouvoirs une garantie de l'exercice par chaque individu de ses droits naturels, tandis qu'en

Montesquieu, *L'Esprit des lois*, 1748

Extrait : « De la Constitution d'Angleterre », Livre XI, Chapitre VI

« *Lorsque dans la même personne ou dans 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. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice [...]. Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers* ».

France, le principe est affirmé dans l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui énonce que « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ». Si la théorie de la séparation des pouvoirs n'a toujours reflété qu'imparfaitement l'organisation des pouvoirs publics, elle demeure une référence constante de l'histoire constitutionnelle des démocraties.

L'histoire du XX^e siècle a inversement fait l'expérience de régimes présentant une confusion des pouvoirs : ainsi les régimes **totalitaires** et **autoritaires**, ou les régimes de **dictature** qui reposent sur un mécanisme de concentration des pouvoirs en faveur d'un seul individu (les régimes institués par Hitler en Allemagne ou Mussolini en Italie en sont un exemple) ou d'un seul parti (le régime communiste).

La mise en œuvre de la séparation des pouvoirs en Angleterre, en France et aux États-Unis ne présente pas une uniformité et l'étude de ces différences vont nourrir la distinction théorique entre régime parlementaire et régime présidentiel. La pratique contemporaine des régimes présidentiels et parlementaires révèle de profondes mutations qui nuancent leur opposition théorique. En tenant compte de ces tempéraments, la distinction entre régime parlementaire et régime présidentiel reste toutefois pertinente pour présenter les grandes lignes de la classification des formes de gouvernement.

A. Les régimes parlementaires

L'origine du régime parlementaire

Le régime parlementaire est issu, comme il a été vu en introduction, de l'histoire politique de l'Angleterre, où la conquête par le Parlement de ses pouvoirs et de son indépendance à l'encontre du Roi lui vaut d'être considérée comme la « *Mère des Parlements* ».

D'abord réuni sous forme de Conseil auprès du roi, composé de notables, cet organe va progressivement s'imposer tout en limitant les pouvoirs du Roi : la Grande Charte de 1215, le *Bill of rights* de 1689 puis l'*Act of Settlement* de 1701 marquent particulièrement cette évolution historique en consacrant les droits du Parlement, notamment sa liberté de discussion, et un domaine de compétences protégées. De façon concomitante émerge au XVIII^e siècle le cabinet des ministres, *responsables de façon individuelle et pénale* devant le Parlement (procédure de l'*impeachment*, pouvant conduire à la peine de mort). Afin d'éviter la mise en jeu de cette responsabilité, la *démission* des ministres s'ins-

taure : la consécration au milieu du XIX^e (1841) d'une *responsabilité politique et collective* est l'aboutissement de cette mutation du régime anglais. Enfin, le pouvoir de dissolution du Roi sur le Parlement devient progressivement un moyen pour le Premier ministre de faire trancher un conflit politique par les électeurs.

L'expérience politique née de la Révolution française va également contribuer à l'enracinement du régime parlementaire. En France, la séparation des pouvoirs mise en œuvre par les révolutionnaires se distingue cependant par une prépondérance du pouvoir législatif, légitimée par sa représentation de la souveraineté nationale et par une place résiduelle laissée à la fonction juridictionnelle, qui s'explique par la méfiance portée au pouvoir judiciaire.

Les caractères du régime parlementaire

Le régime parlementaire, qui émerge en Angleterre au XVIII^e siècle puis en France au XIX^e siècle, se caractérise par une **séparation « souple » des pouvoirs** : chacun est amené à pouvoir participer à la fonction de l'autre pouvoir. S'il y a ainsi une séparation organique, la séparation fonctionnelle est relative et consiste plutôt en une forme d'« *interdépendance* » des fonctions (L. FAVOREU *et alii*, *op. cit.*, p. 340). Le pouvoir exécutif peut notamment participer à la fonction législative en disposant du droit d'initiative.

La multiplicité des régimes parlementaires rend difficile une systématisation en un modèle unique. L'un des caractères inhérents au régime parlementaire réside toutefois dans la détention par chacun des deux pouvoirs de *moyens de contrainte* sur l'autre pouvoir : au contraire du régime présidentiel, où les pouvoirs sont supposés n'avoir point de prise l'un sur l'autre, le fonctionnement du régime parlementaire repose sur l'existence de mécanismes permettant au pouvoir législatif de contrôler l'exécutif (notamment par la responsabilité du gouvernement devant le Parlement) et inversement donnant les moyens au pouvoir exécutif de peser sur le pouvoir législatif (essentiellement par le pouvoir du chef de l'État de dissolution du Parlement). Conséquemment à l'existence de ces moyens de contrôle, le régime parlementaire suppose normalement un pouvoir exécutif dédoublé du point de vue organique, dit pouvoir exécutif « bicéphale ».

Les modalités de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement fondent la distinction entre les régimes parlementaires dualistes ou monistes. Le **régime parlementaire dualiste ou « orléaniste »** suppose la responsabilité du gouvernement devant le chef de l'État *et* devant le

Parlement, présentant un risque de forte instabilité gouvernementale (la monarchie de juillet en France à partir de 1830 en constitue un exemple). Cependant, le déclin progressif de la place du Roi en Angleterre imprime une mutation de ce régime vers un **régime parlementaire moniste**, où le gouvernement n'est responsable *que* devant le Parlement.

Les aménagements du régime parlementaire

La théorie de la séparation des pouvoirs qui transcende la formation des régimes politiques contemporains repose sur le principe d'un équilibre des pouvoirs, leur limitation mutuelle naissant de l'absence de prépondérance de l'un sur l'autre. En pratique, l'histoire révèle que les régimes parlementaires sont marqués par **la primauté d'un pouvoir sur l'autre**, ce qui a largement contribué à remodeler la classification des régimes parlementaires.

La primauté peut d'abord bénéficier au *pouvoir exécutif*, et plus précisément au chef du gouvernement : tel est le cas aujourd'hui du Premier ministre en Angleterre, du Chancelier en Allemagne et du chef du gouvernement en Espagne. Inversement, cette primauté peut s'établir au profit du *pouvoir législatif* : la France a ainsi connu durant la III^e et IV^e République, une période de souveraineté du Parlement. L'absence de pouvoirs effectifs d'action de l'exécutif à l'encontre du pouvoir législatif doublé de la fragilité de la majorité soutenant le gouvernement conduit ainsi à renforcer le rôle du Parlement, mais présente également un risque fort d'instabilité. Quant à l'expression de « *régime d'assemblée* », elle désigne une déviance du régime parlementaire dans laquelle le pouvoir exécutif n'est pas un pouvoir autonome mais un organe dépendant du pouvoir législatif (l'expression a pu être employée à propos de la convention lors de la Révolution française). Dans ce cas, il est cependant plus juste de considérer qu'il n'y a pas séparation des pouvoirs.

De façon corrélative, une distinction peut être établie au sein des régimes parlementaires en fonction de la stabilité dont bénéficie le pouvoir exécutif, ce que désignent les expressions de *régimes parlementaires majoritaires, non majoritaires*, et de façon plus récente celle du *régime parlementaire rationalisé*. Les régimes parlementaires majoritaires se caractérisent ainsi par l'existence de deux grandes forces politiques, sur lesquelles peuvent se construire une majorité stable, ce qui tend à accroître de façon considérable la place du chef du gouvernement. Si l'Angleterre en constitue l'exemple par excellence, la France

s'en rapproche lorsque émerge à gauche et à droite deux partis dominants. Le régime parlementaire non majoritaire caractérise au contraire les régimes dans lesquels la multiplicité des partis ne permet pas l'émergence d'une majorité politique. Cette difficulté du régime parlementaire va conduire, après la seconde guerre mondiale, au développement du régime parlementaire « rationalisé » (Boris Mirkine-Guetzévitch), qui repose sur des mécanismes de limitation et de régulation du rapport de force entre le gouvernement et le Parlement, en assurant notamment au pouvoir exécutif la maîtrise de la procédure législative. L'étude de la V^e République française (*cf. Leçon 2*) fournira une illustration de ce que peut être la rationalisation du régime parlementaire.

B. Le régime présidentiel : le modèle américain

Les caractères du régime présidentiel : l'indépendance des pouvoirs

La mise en œuvre de la séparation des pouvoirs par les révolutionnaires américains diverge du modèle parlementaire précédemment exposé et consiste en une « **séparation rigide des pouvoirs** ». Cette séparation suppose la parfaite indépendance des pouvoirs entre eux : chacun des pouvoirs est investi d'une fonction déterminée et leur séparation se manifeste par une absence d'imbrication des compétences entre les pouvoirs ainsi qu'une absence de moyens d'action : le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif n'ont pas de prises l'un sur l'autre. En conséquence de l'inexistence de mise en jeu de la responsabilité politique, le régime présidentiel présente une unicité organique du pouvoir exécutif, soit un pouvoir exécutif « monocéphale ». Chaque pouvoir est réputé d'**égale importance** afin d'assurer leur équilibre mutuel. La fonction juridictionnelle y est affirmée comme un véritable pouvoir, au contraire de la conception française au lendemain de la Révolution française qui lui donnait une place résiduelle.

Certains États (par exemple en Amérique du Sud) ont un régime qualifié de « *présidentialiste* » : l'organisation est proche du régime présidentiel mais avec une nette prépondérance de l'exécutif au détriment du pouvoir législatif (du fait que le président y détient un pouvoir important dans le domaine de la loi, notamment l'initiative et le droit de veto). Se distinguant du régime présidentiel américain, des régimes politiques sont nommés « *régime semi-présidentiel* » (Maurice Duverger) : le président élu au suffrage universel y dispose de pouvoirs propres

mais le gouvernement est doté du pouvoir exécutif et ne peut se maintenir qu'avec l'appui du Parlement. L'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics de la V^e République en France répond largement à ce modèle.

L'évolution du régime présidentiel: la coopération des pouvoirs

Marqué en théorie par une stricte indépendance organique et fonctionnelle des pouvoirs, l'équilibre du régime présidentiel repose en pratique sur leur **coopération**.

Ceci se manifeste, d'une part, par les *pouvoirs détenus par le président vis-à-vis du Congrès*. Si la Constitution impose au président d'informer régulièrement le Congrès sur l'État de l'Union, la pratique actuelle montre que le président en fait une déclaration d'orientation politique, qui par son contenu comme par sa médiatisation, va très au-delà de la « simple » information interne entre l'exécutif et le Parlement : le président dispose ainsi d'une faculté d'influence sensible sur les choix et les objectifs législatifs. En outre, le président détient un **droit de veto** dans les dix jours qui suivent son adoption et avant sa promulgation, veto que ne peut surmonter le Congrès qu'à la condition, difficile, de réunir une majorité des deux tiers dans les deux chambres pour renverser l'opposition du président.

D'autre part, le *Congrès est doté réciproquement de pouvoirs importants à l'égard de l'exécutif*. De façon exceptionnelle, la procédure d'*impeachment* peut conduire le congrès à destituer le Président, et les fonctionnaires fédéraux « *en cas de haute trahison, corruption ou autre crimes ou délits majeurs* » ; il s'agit d'un mécanisme de responsabilité pénale et non un moyen d'action politique du Congrès à l'encontre du pouvoir exécutif. En revanche, sont significatifs les pouvoirs du Congrès en matière budgétaire (pouvoir d'approbation du budget) et dans les relations internationales (Ratification des traités par le Sénat, consultation du Congrès sur les décisions d'engager les forces armées à l'étranger). Il dispose en outre d'un pouvoir d'investigation important par le biais des commissions d'enquête.

II. La répartition du pouvoir sur le territoire de l'État ou la séparation « verticale » du pouvoir

La répartition du pouvoir entre l'État et les échelons inférieurs peut être analysée en fonction du degré d'autonomie que le pouvoir central

laisse aux collectivités infra-étatiques, et dont ressortent trois modèles que sont l'**État unitaire**, l'**État régional**, et l'**État fédéral**.

A. L'État unitaire

L'État unitaire désigne une organisation de l'État reposant sur l'unicité de l'autorité juridique souveraine sur le territoire. La **France** représente l'exemple même de l'État unitaire, doté d'une forte tradition de centralisation du pouvoir. L'État unitaire peut cependant être aménagé par les techniques de **déconcentration**, par lesquelles l'État délègue certains pouvoirs à des autorités restant subordonnées au pouvoir central (par exemple, le Préfet est un représentant de l'État au niveau local) et de **décentralisation** par lesquelles l'État transfère une partie de son pouvoir à des collectivités territoriales dont les organes sont élus. En France, la loi du 2 mars 1982 ainsi que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui fait de la France un **État unitaire décentralisé** organisent les modalités de cette décentralisation.

Sans rentrer plus avant sur les modalités de la décentralisation en France (*cf. Leçon 3 : Les institutions administratives*), un élément définissant l'État unitaire par comparaison à l'État fédéral ou régional peut être avancé. Si la libre administration des collectivités territoriales en France est garantie par la Constitution (article 72), le caractère unitaire de l'État persiste effectivement à travers l'**absence d'autonomie du pouvoir normatif local**, ce qui permet de distinguer nettement les collectivités d'un État unitaire de celle d'un État régional.

Les collectivités territoriales ne détiennent *pas de pouvoir législatif*, (*V. Conseil constitutionnel, DC 2001-454 du 17 janvier 2002 relative à la Corse*). Bien que ce point fasse largement débat en doctrine, il est possible de considérer qu'elles n'ont *pas de pouvoir réglementaire autonome*, puisque si l'article 72-3 énonce qu'elles « *disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* », ce n'est que « *dans les conditions prévues par la loi* » (*V. sur le pouvoir réglementaire local : P.-L. FRIER, AJDA 2003, p. 559 ; M. VERPEAUX, Droit des collectivités territoriales, PUF, Major, 2005, p. 101 et s.*). Il en va de même de l'expérimentation instituée par l'article 72-4 de la Constitution (issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) ainsi rédigé : « *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux*