

Leçon 8 : Régime présidentiel et régime parlementaire

Table des matières

Objectifs	3
Introduction	4
I - Le régime présidentiel (séparation stricte des pouvoirs)	5
A. Les pouvoirs doivent s'entendre ; ils ont seulement la faculté d'empêcher.	
.....	5
1. <i>Au niveau de la fonction législative</i> :.....	5
2. <i>Au niveau de la fonction exécutive</i> :.....	6
B. L'indépendance organique.....	6
II - Le régime parlementaire (séparation souple des pouvoirs)	7
A. Un exécutif bicéphale.....	7
B. La dépendance organique.....	8
1. <i>La responsabilité politique du Gouvernement</i> :.....	8
2. <i>Le droit de dissolution</i> :.....	8
C. La collaboration fonctionnelle.....	8
D. L'évolution du régime parlementaire.....	9
E. L'instauration du régime parlementaire en France.....	9

Objectifs

Différencier les deux grands modèles d'application de la séparation des pouvoirs à travers les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

Techniques constitutionnelles propres au régime présidentiel et au régime parlementaire, régime des États-Unis, instauration du régime parlementaire en France.

Introduction

Les régimes libéraux/démocratiques se distinguent selon l'interprétation qu'ils font de la séparation des pouvoirs, et plus précisément selon le degré de collaboration entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif et la suprématie que l'un peut exercer sur l'autre.

La pratique de la séparation des pouvoirs distingue deux types de régimes : le **régime présidentiel** (séparation **stricte** des pouvoirs) et le régime **parlementaire** (séparation souple des pouvoirs). C'est la nature des relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif qui explique la différence entre les deux régimes.

Ces deux types de séparation établissent des relations fonctionnelles entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif (voir supra l'idée d'équilibre, d'absence d'isolement des pouvoirs) mais seul le régime parlementaire établit des relations organiques entre eux.

Dans la pratique, il est rare qu'un régime fonctionne exactement selon ce schéma théorique ; cependant, l'examen des techniques constitutionnelles propres à chaque régime est nécessaire pour pouvoir analyser et comprendre, par la suite, les choix opérés par les constituants.

Le régime présidentiel (séparation stricte des pouvoirs)

Le régime présidentiel n'a pas inspiré beaucoup de constitutions (surtout en Amérique latine aujourd'hui et bien entendu aux États-Unis. La Russie, dans une certaine mesure !) à la différence du régime parlementaire qui est le premier des régimes démocratiques et le plus répandu dans les États libéraux.

Appliqué en France en 1791, 1795 et 1848, ce fut un échec.

Le régime présidentiel, théoriquement, est caractérisé par :

- Une **spécialisation fonctionnelle** des pouvoirs : chaque organe exerce seul une fonction, sans partage.
- Une **indépendance organique** : les pouvoirs ne peuvent pas s'évincer l'un l'autre.

Les pouvoirs doivent s'entendre ; ils ont seulement la « *faculté d'empêcher* ».

A. Les pouvoirs doivent s'entendre ; ils ont seulement la faculté d'empêcher.

1. Au niveau de la fonction législative :

Les deux organes (législatif et exécutif) exercent des **compétences différentes** et les mettent en œuvre **successivement** dans le cadre de la confection de la loi :

- L'organe législatif a seul, et exclusivement, la compétence législative : il a l'initiative des lois, le droit de les discuter, de les amender et le droit de les voter.
- Ensuite, l'organe exécutif exerce ses compétences : il exécute les lois en les promulguant (= la sanction de la loi) mais il peut refuser de promulguer une loi (= « *faculté d'empêcher* ») : c'est le **droit de veto**. Plusieurs procédures de veto sont possibles : il peut porter sur l'ensemble de la loi ou seulement sur une partie (=item

veto) ; il peut être, ou non, surmonté (dans ce dernier cas, la loi peut être revotée par le Législatif selon des conditions plus ou moins contraignantes)

2. Au niveau de la fonction exécutive :

L'organe exécutif doit exécuter les lois : les promulguer et prendre les règlements d'exécution.

Il peut y avoir une sanction de la non- exécution de la loi par l'organe législatif : c'est la sanction pénale.

De même, l'organe exécutif dirige les relations extérieures, définit la politique extérieure mais l'organe législatif peut également intervenir (ratification d'un traité, déclaration de guerre...).

B. L'indépendance organique

Il n'y a pas de possibilité d'évincement réciproque des deux pouvoirs.

- Le pouvoir exécutif appartient en totalité à un Président élu par la nation, comme le Corps législatif ; il n'est pas divisé en deux comme en régime parlementaire (chef d'État et chef du Gouvernement). Le Président est donc à la fois chef d'État et chef du « *Gouvernement* » ; il nomme et dirige personnellement ses « *ministres* » (ce n'est pas un Gouvernement comme on l'entend en régime parlementaire, c'est-à-dire un organe collectif. Ce sont des collaborateurs, subordonnés au Président).
- Le Président ne peut pas choisir ses « *ministres* » /collaborateurs au sein du Corps législatif, ce qui confère à l'exécutif une grande stabilité car les parlementaires ne peuvent pas obliger les ministres à démissionner : les « *ministres* » ne sont responsables que devant le Président. Il n'y a pas de responsabilité politique du « *Gouvernement* » devant le Législatif.
- Le Président ne peut pas dissoudre le Corps législatif.

Le régime parlementaire (séparation souple des pouvoirs)



Le régime parlementaire est le plus ancien régime démocratique et il est le plus répandu aujourd'hui dans les États libéraux. Il est né en Grande Bretagne et a connu de nombreuses interprétations au point que l'on peut dire qu'il existe des régimes parlementaires.

Cependant, ce qui caractérise toujours un régime parlementaire est la **collaboration fonctionnelle** entre les pouvoirs législatif et exécutif ainsi que leur **dépendance organique**.

A. Un exécutif bicéphale

Le pouvoir exécutif est divisé en deux éléments :

- **Un chef d'État** irresponsable politiquement (ses actes sont donc contresignés par le chef du Gouvernement). Ce peut être un monarque ou un Président élu pour un long mandat par les Chambres (voir supra). Ses pouvoirs sont variables : dans un régime parlementaire dualiste, le chef d'État a un rôle actif dans la détermination de la politique ; il peut révoquer les ministres au même titre que le Parlement. Dans un régime parlementaire moniste, le chef d'État a un rôle symbolique, il incarne l'unité de la nation ; il ne peut pas révoquer les ministres.
- **Un Gouvernement** (ou Cabinet) composé de ministres dirigés par le chef du Gouvernement (ou 1er ministre, chancelier, Président du Conseil...). Le chef du Gouvernement est nommé par le chef de l'État. Les ministres sont nommés également par le chef de l'État, mais sur proposition du 1er ministre. Ils sont choisis parmi les parlementaires et il faut que leur nomination soit acceptée par le Parlement (= l'investiture). Une fois en place, le Gouvernement a besoin du soutien de la majorité parlementaire pour se maintenir au pouvoir car les ministres sont solidairement responsables de leur politique devant le Parlement. Les décisions du Gouvernement sont collectives et engagent tous les ministres.

B. La dépendance organique

1. La responsabilité politique du Gouvernement :

Le Gouvernement détermine librement sa politique mais, pour la mettre en œuvre et se maintenir au pouvoir, il a besoin de la **confiance** du Parlement qui contrôle son action. Il est **responsable** de son action devant les élus de la nation (= le Parlement). En cas de désaccord, l'organe législatif (en général la Chambre basse, représentant la nation) peut renverser le Gouvernement. Deux procédures permettent de vérifier si le Gouvernement a la confiance de la majorité de la Chambre :

- **La question de confiance** : elle relève de l'initiative du Gouvernement qui engage sa responsabilité devant le Parlement (précisément, le plus souvent, devant la Chambre basse) en posant la question de confiance. Un vote négatif entraîne la chute du Gouvernement. Dans la pratique, le Gouvernement pose la question de confiance pour exercer une pression sur sa majorité à l'Assemblée, pour l'éprouver, la rassembler...
- **La motion de censure** : elle relève de l'initiative du Parlement (précisément de la Chambre basse). Les parlementaires (députés) déposent une motion de censure pour exprimer leur désaccord avec le Gouvernement. Si la motion est votée, le Gouvernement est renversé.

Il existe d'autres **liaisons organiques** entre Exécutif et Législatif : le Parlement dispose de moyens d'**information** et de **surveillance**, moyens moins brutaux que la censure ou la dissolution : voir infra avec la présentation de la Vème République.

2. Le droit de dissolution :

C'est le droit de l'Exécutif de mettre fin au mandat des représentants de la nation avant son terme normal et de provoquer l'élection anticipée d'une nouvelle Assemblée. C'est l'instrument de riposte de l'Exécutif au droit du Législatif de renverser le Gouvernement. La nation va arbitrer le conflit Exécutif/Législatif.

C. La collaboration fonctionnelle

Il n'y a pas de spécialisation fonctionnelle mais un partage de certaines compétences législatives entre le Parlement et l'organe exécutif : l'initiative des lois et la discussion des lois. Le vote de la loi, en revanche, revient aux Assemblées.

Pour ce qui est de la fonction exécutive, comme en régime présidentiel, l'exécution des lois appartient au pouvoir exécutif ; les Assemblées contrôlent cette exécution via les commissions parlementaires. Deux sanctions sont possibles : la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement pour négligence ou insuffisance et la mise en jeu de la responsabilité pénale en cas d'inexécution totale.

En matière de relations extérieures, le Parlement intervient en cas d'engagement des troupes à l'extérieur, pour la ratification des traités...

D. L'évolution du régime parlementaire

La réalité du fonctionnement des régimes politiques est assez éloignée des schémas théoriques et révèle le rôle important de l'organe exécutif qui impulse la politique et le rôle de l'organe législatif qui contrôle l'action de l'Exécutif. L'Exécutif est devenu, en régime parlementaire, un pouvoir qui gouverne. De plus, les mécanismes du régime parlementaires ont pu être détournés, ce qui a conduit les constituants à chercher des moyens pour rééquilibrer la séparation des pouvoirs ; c'est ce que l'on appelle la « *rationalisation du parlementarisme* ».

E. L'instauration du régime parlementaire en France

Le régime parlementaire a connu en France une maturation progressive pour parvenir, avec la Vème République, à une possible stabilisation.

1. De 1789 à 1814, les constituants cherchent à concilier tradition monarchique et tradition révolutionnaire en les juxtaposant, c'est un échec.
2. Puis la période suivante va essayer de promouvoir leur collaboration : c'est le **pré-parlementarisme**. Les Chartes constitutionnelles de 1814 et de 1830 sont des régimes de transition. Le régime parlementaire est donc, dans ce contexte, une technique d'organisation du pouvoir pour rendre possible le gouvernement d'un pays profondément divisé idéologiquement et pour répondre aux aspirations de l'époque :
3. **Parlementarisme démocratique**. C'est la IIIème République qui va mettre en place, progressivement, un régime parlementaire équilibré. Les lois constitutionnelles de 1875 prévoient un régime parlementaire dualiste (un chef d'État fort, un Gouvernement responsable devant le Chef de l'État et devant les Chambres). Mais, à la suite de la crise du 16 mai 1877 et l'élection à la présidence de Jules Grévy, le régime parlementaire évolué en régime **moniste** (chef d'État faible, Gouvernement responsable devant les Chambres uniquement) : J. Grévy renonce à tout pouvoir politique actif, faisant des Chambres le seul pôle du pouvoir, le Gouvernement n'est responsable que devant les Chambres.

La IIIème République se terminera par une grande **instabilité ministérielle** : les mécanismes d'engagement de la responsabilité politique ne fonctionnent pas (rien n'est prévu dans les textes, ou très peu).

Après la seconde guerre mondiale, les constituants de 1946 consacreront un régime parlementaire **moniste** mais introduiront des techniques afin de **rationaliser le parlementarisme** pour assurer la stabilité gouvernementale (réglementation de la question de confiance, de la motion de censure, du droit de dissolution notamment). Mais ces précautions sont inefficaces et la rationalisation échoue ; la IVème République est également marquée par une grande instabilité ministérielle.

4. Le constituant de 1958 prendra en compte tous ces éléments et réussira la rationalisation du parlementarisme : le régime de la Vème République est un **régime parlementaire dualiste rationalisé** :

Régime parlementaire dualiste : le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale mais, en même temps, l'autorité et le rôle du chef de l'État sont renforcés au point que le Gouvernement va devenir aussi responsable, en fait, devant lui.

Régime parlementaire rationalisé : toutes les techniques propres au régime

Le régime parlementaire (séparation souple des pouvoirs)

parlementaire (liées à la collaboration fonctionnelle et à la dépendance organique) ont été encadrées (délais, majorités renforcées...) afin d'éviter l'instabilité ministérielle. Cette rationalisation du parlementarisme s'est faite au profit du pouvoir exécutif.

5. La **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** a tendu à revaloriser l'institution parlementaire, mais sans porter atteinte aux fondements, aux équilibres fondamentaux du régime. Atténuer les effets du parlementarisme rationalisé sans remettre en cause la prééminence de l'Exécutif, une équation difficile ?