

Leçon 7 : Les régimes de confusion des pouvoirs

Table des matières

Objectifs	3
Introduction	4
I - Les régimes de confusion permanente des pouvoirs	5
A. La forme démocratique de confusion des pouvoirs : le régime d'assemblée	
.....	5
B. Le régime césariste.....	7
1. <i>Le pouvoir personnel du chef</i>	7
2. <i>Les apparences démocratiques du césarisme</i>	7
II - Le régime de confusion temporaire des pouvoirs : article 16 C° 1958	9
A. Aperçu des régimes d'exception.....	9
B. Le régime de l'article 16 C°.....	10
1. <i>La décision de recourir à l'article 16</i>	10
2. <i>Les décisions prises dans le cadre de l'article 16</i>	11
3. <i>Le problème de la durée d'application de l'article 16</i>	11

Objectifs

Comprendre les conséquences de l'absence de séparation des pouvoirs à travers l'examen de certains régimes de confusion des pouvoirs.

Distinction entre les régimes de confusion permanente des pouvoirs et les régimes de confusion temporaire des pouvoirs (en France).

Introduction

La concentration des pouvoirs au profit d'un exécutif peu ou pas contrôlé est une des caractéristiques des **régimes autoritaires**. Ces régimes sont très divers et leur étude ne peut être exhaustive dans le cadre de ce cours.

On peut en présenter quelques caractéristiques : parti unique, absence d'opposition, pas d'alternance au pouvoir, pas d'élections libres, pas de liberté ni de pluralisme, absence de séparation des pouvoirs dans les C°...

Il s'agira donc, dans cette leçon, de présenter les régimes de confusion des pouvoirs que la France a connus : les régimes de confusion permanente des pouvoirs et le régime de confusion temporaire des pouvoirs que la Vème République consacre à l'article 16.

Les régimes de confusion permanente des pouvoirs



La forme démocratique de confusion des pouvoirs : le régime d'assemblée	5
Le régime césariste	7

Ces régimes permanents peuvent prévoir la confusion des pouvoirs au profit d'une Assemblée (forme démocratique : le régime d'assemblée) ou au profit d'un homme (forme non démocratique : le régime césariste).

A. La forme démocratique de confusion des pouvoirs : le régime d'assemblée

La forme la plus « *pure* » du régime d'assemblée est celle qui avait été prévue par la C^o montagnarde de 1793 (certains auteurs classent le régime suisse dans cette catégorie en raison de l'importance des chambres dans les institutions politiques mais ce n'est pas la forme « *pure* » du régime d'assemblée).



Remarque

On qualifie également de régime d'assemblée le régime qui résulte, en pratique, du mauvais fonctionnement du régime parlementaire caractérisé par une grande instabilité ministérielle (ce fut le cas des III^{ème} et IV^{ème} Républiques : voir infra).

Dans ce paragraphe, c'est la **forme voulue et consacrée par la C^o de 1793** qui est étudiée : les constituants avaient l'ambition de mettre en place un régime d'assemblée permanent.

C'est un régime dans lequel le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont concentrés entre les

main d'une assemblée. L'organe exécutif est totalement soumis au pouvoir législatif, il est son commis, il ne gouverne pas. Il n'y a qu'une seule assemblée (monocamérisme).

C'est un régime qui repose sur les idées de J.J. Rousseau (souveraineté populaire) : les élus de l'assemblée sont les délégués du peuple et non ses représentants (voir supra), ils ont donc un mandat impératif. Le régime consacre une séparation fonctionnelle des pouvoirs entre législatif et exécutif mais ne consacre aucune séparation organique des pouvoirs : il y a confusion des pouvoirs au profit du législatif.



Rappel

Ce régime ne sera pas appliqué

B. Le régime césariste

Le régime césariste est un régime dans lequel la confusion des pouvoirs profite à un seul homme, le chef providentiel (inspiré du « césar » de la Rome antique) mais qui présente des allures démocratiques afin de légitimer le pouvoir personnel du chef.

Ce régime était en vigueur en France sous le Consulat et les deux Empires.

1. Le pouvoir personnel du chef

L'Empereur exerce un pouvoir sans partage : il maîtrise le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

2. Les apparences démocratiques du césarisme

a) La légitimité exceptionnelle du chef :

Au lendemain du coup d'état du 2 décembre 1851, dans une proclamation adressée au peuple, Louis Napoléon Bonaparte prend soin d'expliquer, pour justifier sa prise de pouvoir, que le régime de la IIème République s'enlisait et menait le pays à la ruine et qu'il fallait en sortir : il a la nette intention de se forger une **légitimité historique** qui fasse de lui un sauveur du pays.

La **légitimité charismatique** est également caractéristique dans ce type de régime : le chef fascine les foules et son pouvoir demeure tant que cette fascination dure.

i La place du Corps législatif :

Le Corps législatif, sous le second Empire, est élu au suffrage universel mais le droit de suffrage est illusoire dans la mesure où sont mises en place des techniques pour en détourner le caractère démocratique : mesures contre les réunions publiques, contre la presse, remaniement des circonscriptions électorales pour noyer les poches d'opposition, système des candidatures officielles (les « bons » candidats sont désignés par les hauts fonctionnaires)

Les chambres sont considérées par Louis Napoléon Bonaparte comme sources de désordre quand elles peuvent amender un texte en discussion, comme sources d'abus et de démagogie

quand elles ont l'initiative des lois, comme sources de lenteur et d'agitations stériles. Elles sont cependant maintenues pour conforter l'image démocratique du régime. Le césarisme est profondément contre le parlementarisme.

ii L'usage du référendum-plébiscite :

L'usage du référendum est essentiel dans un régime césariste car il est l'instrument de « l'appel au peuple », procédé qui consiste à demander au peuple de renouveler sa confiance en un homme à l'occasion d'une modification importante du régime. Les deux Empires ont pratiqué ce type de référendum pour la mise en place des constitutions et leurs modifications par *senatus consulte*.

Le régime de confusion temporaire des pouvoirs : article 16 C° 1958



Aperçu des régimes d'exception

9

Le régime de l'article 16 C°

10

Quand la vie du pays est profondément troublée par certains événements, les pouvoirs publics sont parfois amenés à prendre des mesures d'urgence, sans respecter les procédures normales prévues par les textes car ces procédures impliquent des délais et des formalités qui ne permettraient pas de faire face rapidement à la situation. On parle alors de **régimes d'exception**, dont l'étude relève davantage du droit administratif (voir un aperçu en §1).

L'article 16 de la C° de 1958 est d'une autre nature car les conséquences qu'entraîne sa mise en application sont d'une telle ampleur que l'on a pu dire que cet article définissait, à lui seul, une C° au sein même de la C° (§2).

A. Aperçu des régimes d'exception

En droit français, le législateur a organisé des régimes d'exception applicables dans des circonstances graves, et ce, bien avant 1958. Trois de ces régimes sont toujours en vigueur :

L'état de siège : loi du 9 août 1849 modifiée par la loi du 3 avril 1878 (désormais article 36 C°).

Le maintien de l'ordre est confié à *l'autorité militaire* qui dispose de pouvoirs de police aggravés (perquisitionner à domicile de jour comme de nuit, éloigner les repris de justice et les non domiciliés des lieux soumis à l'état de siège, ordonner la remise des armes et des munitions, interdire les publications et les réunions susceptibles d'entraîner le désordre). Ce régime est prévu pour faire face à une situation de conflit armé (péril imminent résultant soit d'une guerre soit d'une insurrection à main armée). Il a été appliqué lors des deux guerres mondiales.

Il est décrété par le Président de la République en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de 12 jours doit être autorisée par le Parlement.

Le Gouvernement peut décréter la mise en place de tribunaux militaires.

L'état d'urgence : loi du 3 avril 1955 modifiée

Il peut être « *déclaré sur tout ou partie du territoire, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* » (art. 1er loi 1955).

Depuis 1960, c'est le Président qui décrète l'état d'urgence en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de 12 jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

À la différence de l'état de siège, l'état d'urgence a pour objet une extension des pouvoirs de police des *autorités administratives* : le ministre de l'Intérieur et les préfets peuvent prendre certaines décisions : institution de zones de sécurité, interdiction de la circulation, assignations à résidence, perquisitions, fermetures des lieux de réunion, contrôle des moyens de communication...

L'état d'urgence sanitaire : loi du 23 mars 2020

La loi du 23 mars 2020 introduit un état d'urgence sanitaire qui s'ajoute aux pouvoirs du ministre de la santé. Elle contient beaucoup d'analogies avec le régime de l'état d'urgence :

- Le 1er ministre se voit confier une série de prérogatives pour « *garantir la santé publique* » : restreindre la circulation des personnes et des véhicules dans certains lieux, ordonner un confinement ou une quarantaine, fermer des établissements, interdire les rassemblements, etc.
- Des réquisitions, des mesures de contrôle des prix peuvent être prise.

B. Le régime de l'article 16 C°

L'article 16 a été voulu par le Général de Gaulle, en souvenir des événements de juin 1940.

L'article 16 s'inspire de l'institution romaine de la dictature qui était une magistrature temporaire exceptionnellement confiée à un homme choisi par les consuls, sur l'invitation expresse du Sénat, quand la patrie était gravement menacée.

L'article 16 permet donc la mise en place d'une confusion temporaire des pouvoirs pour sauver l'État dans un moment de péril grave ; il confie au Président de la République des pouvoirs exceptionnels en vue de rétablir la situation, dans les plus brefs délais :

L'article 16 entoure la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels du chef de l'État d'un ensemble de garanties contre une utilisation abusive.

1. La décision de recourir à l'article 16

- Le chef de l'État/État est seul maître de la décision de recourir à l'article 16 (c'est un pouvoir propre, non soumis à contreseing, cf infra) mais il ne peut y recourir qu'en certaines circonstances : il faut qu'il y ait une « *menace grave et imminente* » sur « *les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux* » et que « *le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels (soit) interrompu* ».

Ces deux **conditions de fond** sont **cumulatives** et non alternatives.

- Pour constater la réalisation de ces deux conditions, le Président doit prendre l'avis de (**conditions de forme**) : 1er ministre, présidents des Chambres, Conseil constitutionnel. Ces avis sont purement **indicatifs** et ne lient pas le Président ; seul l'avis du Conseil constitutionnel est publié et motivé, ce qui lui confère un certain poids. Un message doit être adressé à la nation par le Président.
- Dès que l'article est mis en application, l'Assemblée nationale ne peut être dissoute et le Parlement se réunit de plein droit pour surveiller l'action du Président et le déférer, en cas d'abus, devant la Haute Cour.

2. Les décisions prises dans le cadre de l'article 16

Une fois mis en vigueur, l'article 16 constitue une nouvelle C° qui se substitue à la C° normale car il permet d'opérer un réaménagement des compétences : le Président peut, s'il le juge opportun, concentrer entre ses mains le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; il peut donc créer de nouvelles juridictions et exercer le pouvoir judiciaire.

Cependant, le but cette confusion des pouvoirs étant de rétablir la situation normale dans les plus brefs délais, le Président ne peut prendre que des mesures « *inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* », ce qui l'empêche de réviser la C° et l'oblige à cesser d'utiliser l'article 16 dès le retour à la normale (la formule n'est cependant pas très contraignante !).

De plus, le Président doit consulter le Conseil constitutionnel pour chaque décision qu'il prend mais il n'est pas lié par ces avis.

3. Le problème de la durée d'application de l'article 16

Elle n'est limitée par aucun texte et dépend de la volonté et de l'appréciation du Président.

Lors de l'unique application de l'article 16, en avril 1961, pour faire face à une rébellion militaire en Algérie (putsch des généraux à Alger le 23 avril 1961), son utilisation prolongée a suscité quelques controverses.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté une disposition qui garantit contre une utilisation prolongée abusive des pleins pouvoirs: après 30 jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut examiner si les conditions d'utilisation de l'article 16 sont encore réunies. Pour cela, il doit être saisi par le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale ou 60 députés ou 60 sénateurs. Après 60 jours d'application, il procède de plein droit à cet examen et à tout moment au-delà de cette durée.