



UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

**ÉCOLE DE DROIT
DE LA SORBONNE
AU CAIRE**

Institut de droit des affaires internationales
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

DROIT CONSTITUTIONNEL – S1
2023 - 2024

Cours magistral de Mme la Professeure Agnès ROBLOT-TROIZIER
Agrégee de droit public

FICHE 6 :

SÉPARATION DES POUVOIRS ET RÉGIMES POLITIQUES
(PRATIQUE)

Exercice : DISSERTATION

« La constitution formelle peut-elle décrire exhaustivement le système politique ? »

Documents :

- Document n°1 – M. DUVERGER, *Echec au Roi*, A. Michel, 1978, p. 90 à 93
- Document n°2 – J.-C. COLLIARD, « Les régimes politiques occidentaux, les différents modes de gouvernement », *Cahiers français* n°300, Doc. Fr., p. 74 à 80
- Document n°3 – Rapport « Pour un renouveau démocratique » de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin, remis au Président de la République, novembre 2012 (extrait)

Le nombre, la répartition, la structure et les alliances des partis peuvent aboutir,

soit à l'existence d'une majorité stable et cohérente, soit à son absence. Par majorité cohérente, on entend une majorité dont les partis, groupes et individus qui la composent sont d'accord sur les orientations politiques essentielles. Par majorité stable, on entend une majorité qui dure pendant toute une législature, sauf grave accident de parcours. Les deux éléments supposent que plus de la moitié des députés soient encadrés par un parti ou par une alliance solide, capable d'imposer à ses membres une discipline de vote dans les scrutins de confiance ou de censure, et de les faire obéir à un leader individuel ou à une directive collective fortement soudée.

S'il existe une telle majorité, elle contrôle le parlement, en réduisant la minorité à une opposition purement verbale, importante parce qu'elle permet un débat public entre les élus de la nation, mais impuissante parce qu'elle est toujours réduite à merci au moment des votes. La majorité détient par ailleurs le gouvernement, dont elle garantit l'efficacité et la durée. L'ensemble gouvernement-majorité constitue un bloc de pouvoir considérable, qui domine l'Etat jusqu'aux élections suivantes, où les citoyens peuvent sanctionner sa politique, en le maintenant au pouvoir ou en le réduisant à l'état de minorité.

Ce système majoritaire s'est développé d'abord en Grande-Bretagne, parce que les partis y étaient réduits à deux et que chacun pratiquait une discipline de vote dans les scrutins parlementaires importants. Le second élément est essentiel, le premier perdant toute signification sans lui. Dans le bipartisme des Etats-Unis, chaque représentant ou sénateur vote comme il l'entend, sans se plier à l'injonction des dirigeants républicains ou démocrates, lesquels dirigent fort peu. Cela correspond à l'usage de toutes les assemblées avant le début du *xx^e* siècle. Alors, les partis et les groupes n'étaient qu'une agglomération d'individus restant chacun

libre de ses propos et de ses votes. Sauf à Londres, où l'on connaissait déjà une discipline assez poussée, probablement parce qu'une habitude plus longue de la vie parlementaire en avait montré l'efficacité.

Jusqu'en 1934, la Grande-Bretagne a pratiqué presque seule ce système majoritaire, avec ses dominions de race blanche. Encore a-t-il été perturbé entre 1920 et 1935, où le trio conservateurs-libéraux-travailleurs a remplacé le duo traditionnel, avant que celui-ci ne se reconstitue par élimination des libéraux. Après 1945, d'autres nations sont entrées à leur tour dans un système majoritaire : la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la France, la Suède, le Japon, l'Inde. Il est devenu la forme moderne du régime parlementaire. L'absence de majorité stable et cohérente, traditionnelle auparavant, ne se rencontre plus aujourd'hui qu'en Italie et dans de petits pays, encore qu'elle puisse toujours renaître ailleurs.

Le système majoritaire revêt trois formes principales. On a décrit le bipartisme britannique, où les majorités sont formées par un seul parti. Il est pratiqué aussi par l'Autriche, depuis 1966. En Europe, la bipolarisation se développe plutôt autour de deux alliances opposées, chacune ferme et disciplinée (comme en France) ou d'une alliance opposée à un parti (coalition des partis « bourgeois » contre la social-démocratie en Suède, coalition libérale-socialiste contre les chrétiens-démocrates en République fédérale). Dans quelques pays, la majorité appartient à un parti très dominant (parti du Congrès en Inde avant 1977, parti libéral au Japon depuis 1945) en face duquel l'opposition reste dispersée, ce qui lui rend très difficile de proposer une alternative plausible. Cette dernière situation n'est pas très saine. En perpétuant le même parti au pouvoir, elle risque de provoquer de brusques soubresauts : on l'a vu à New Delhi, ces dernières années.

En régime parlementaire, le système majoritaire aboutit à concentrer l'autorité dans les mains du premier ministre, chef du gouvernement et leader de la majorité. Pouvant plier le parlement à ses vues, il dispose de plus de puissance que le président des Etats-Unis, qui doit compter avec un Congrès fort indépendant. Entre deux élections législatives, le premier ministre a pratiquement les mains libres pour faire voter ses projets de loi et ses budgets. Seules, des dissensions dans le parti ou l'alliance majoritaire pourraient limiter son pouvoir ; mais elles sont rarement graves, car leur développement conduirait à une dissolution suivie d'une défaite probable de ceux qui auraient ainsi montré leur incapacité à s'entendre pour gouverner. L'opposition extérieure se réduit à une critique verbale, qui reste très importante car elle maintient un débat politique permanent, répercuté par tous les médias. Au terme de la législature, les citoyens arbitrent ce débat, en renouvelant le mandat de la majorité sortante ou en la remplaçant par le parti ou l'alliance adverse.

En même temps, ils choisissent le premier ministre au suffrage universel. La campagne pour la désignation des députés est dominée par la personnalité des leaders de chaque pôle, qui se disputent la direction du futur gouvernement. En choisissant la majorité, le peuple choisit en même temps celui qui dirigera le gouvernement appuyé sur elle. L'élection législative prend aussi l'allure d'une élection présidentielle. En Grande-Bretagne comme aux Etats-Unis, la nation élit elle-même celui qui la dirige. Derrière des procédures différentes, on aboutit au même résultat. Pour être plus masquée, l'investiture populaire du premier ministre anglais n'est pas moins réelle que celle du président américain.

Telles sont les conséquences d'une majorité stable et cohérente dans un régime parlementaire.

Les régimes politiques occidentaux

Les différents modes de gouvernement

Jean-Claude Colliard

La classique théorie de la séparation des pouvoirs établie à partir de Montesquieu permet de distinguer trois types parmi les régimes politiques occidentaux actuels : le régime présidentiel, le régime d'assemblée et le régime parlementaire, ce dernier étant de très loin le plus fréquemment rencontré.

Mais par-delà cette typologie, Jean-Claude Colliard montre comment le système de partis est déterminant pour le fonctionnement de chacune des formes de gouvernement considérées. Il montre aussi que si ce système présente un aspect unificateur par le rôle de plus en plus décisif qu'il donne aux électeurs dans la désignation du chef de l'exécutif, il permet bien davantage d'établir une classification générale des divers modes de gouvernement.

C. F.

La classification des systèmes politiques est l'une des préoccupations les plus habituelles de ceux qui s'intéressent à l'étude des institutions. Toute la difficulté de l'exercice consiste à trouver le fait saillant, le critère, à partir duquel pourront s'ordonner les catégories et la tâche est plus difficile pour le politiste que pour le naturaliste qui a à sa disposition quelques éléments simples comme la vertèbre, le poil ou la plume, encore qu'il y ait le cas de l'ornithorynque et de quelques autres gêneurs.

En ce qui concerne les régimes politiques occidentaux, ensemble qui résulte déjà d'une première classification fondée en réalité sur le niveau et le mode de développement, l'approche est simplifiée puisqu'ils

sont tous construits, et les termes sont utilisés comme synonymes, selon le modèle de la démocratie libérale, caractérisée par quelques traits forts comme la représentation, l'élection libre et disputée des dirigeants, la distribution du pouvoir, voire un ensemble de valeurs, comme le souligne Robert Dahl lorsqu'il propose quant à lui l'expression d'« État de droit polyarchique ». Si l'on veut distinguer à l'intérieur de cet ensemble, il est admis par tradition que c'est à l'articulation des institutions centrales entre elles qu'il faut s'intéresser, la relation national/local ou centre/périphérie étant considérée comme relevant plus de l'organisation administrative que de l'organisation politique, encore que la question du fédéralisme puisse en faire douter, mais comme elle est traitée dans un autre article de cette présente livraison, on ne contreviendra pas ici à la tradition.

La démarche la plus classique consiste à prendre comme pierre de touche l'articulation institutionnelle existant entre les principaux pouvoirs distingués par la théorie de la séparation de Montesquieu ; elle aboutit à définir, avec pour chacun un critère relativement précis, des types de « régimes politiques ». Mais si elle reste pour l'essentiel pertinente, elle est apparue comme devant être quelque peu complétée lorsqu'il est devenu évident, à l'exemple de Maurice Duverger notamment, qu'une approche réaliste des institutions devait prendre en compte l'influence qu'exerce sur leur pratique le jeu des acteurs et tout particulièrement de ces acteurs collectifs essentiels que sont dans les temps contemporains les partis politiques. Le système de partis devenait ainsi un autre critère de classification, permettant selon les cas d'introduire des sous-catégories à l'intérieur du même régime ou d'esquisser des rapprochements entre des régimes *a priori* différents.

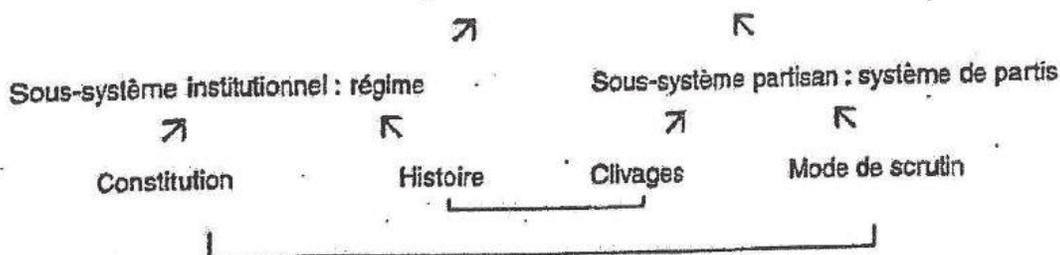
En fait ces deux démarches doivent se combiner et l'analyse des « modes de gouvernement » doit les prendre pareillement en compte en s'inspirant, à notre sens, du schéma de la page suivante.

Comme l'indiquent les traits ou flèches de ce schéma, les différents éléments sont en interaction les uns avec les autres, même si l'analyse implique de les distinguer ; on laissera de côté le niveau causal (les éléments de la troisième ligne) pour retenir les deux sous-ensembles principaux, régime et système de partis dont la combinaison produit le mode de gouvernement.

La persistance des types juridiques

Ils trouvent donc leur origine dans la grande théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu ou plutôt dans ce qui en a été retenu pour les besoins de la construction d'un monde nouveau : séparer, et jusqu'à quel point, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, la question du judiciaire étant à part et ne comptant pas véritablement dans les canons de l'ingénierie constitutionnelle. Deux pouvoirs donc et par là-même

Mode de gouvernement : système politique



trois solutions possibles : indépendance, dépendance ou interdépendance, et les trois trouveront leur incarnation. Les deux premières de façon réfléchie et la leçon de Montesquieu pèse lourd dans l'écriture de la Constitution américaine de 1787, prototype toujours en service du régime présidentiel comme pour les constituants, moins heureux, de la Révolution française qui auront au moins le temps de proclamer sa pérennité – toute société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée n'a point de Constitution dit l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen – et de proposer le premier modèle du régime d'Assemblée ; la troisième de façon plus évolutive et c'est le régime parlementaire dont les premiers balbutiements dans l'Angleterre du XVIII^e siècle inspirent à Montesquieu sa théorie avant que l'évolution ne donne à ce régime ses caractéristiques.

Le régime présidentiel

Le régime présidentiel et le régime d'Assemblée sont des constructions réfléchies : le premier, que l'on présente volontiers en France comme l'expression de la modernité, est en réalité le plus ancien. Il repose sur une forte séparation, on la dira souvent rigide, du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif tant dans leur origine que dans leur sphère d'activité.

Exécutif/législatif : une origine...

Dans leur origine c'est-à-dire que l'un ne peut procéder de l'autre et que chacun a sa propre légitimité en reposant sur des expressions différentes et séparées du suffrage : le Président est élu par le peuple au suffrage maintenant universel, direct ou indirect comme dans le cas des États-Unis (les élections de novembre 2000 ont remis en évidence ce caractère que l'on avait tendance à oublier) et l'Assemblée ou ses assemblées législatives résultent d'un autre vote.

et une sphère d'activité distinctes

Le premier, assisté de ministres responsables devant lui seulement, exerce la fonction exécutive en étant à la fois chef d'État et chef de gouvernement, la (ou

les) seconde(s) la fonction législative et les deux ne se rencontrent dans leur action que de façon épisodique, pour que, comme la modération chère à Montesquieu l'exige et selon sa formule, le pouvoir arrête le pouvoir. C'est le droit de veto du Président sur les lois votées ou le refus par le Congrès, pour prendre l'exemple américain, d'accorder au Président les crédits nécessaires à telle ou telle de ses intentions. Mais cet arrêt ne va pas jusqu'à la mise en cause de l'autre, il n'y a pas de responsabilité politique du Président (même s'il y a responsabilité pénale, ainsi les exemples de 1974 (1) ou 1998(2)) et il n'a pas le droit de dissolution des Assemblées. Autrement dit deux pouvoirs indépendants et séparés mais condamnés à s'entendre, ce qui suppose, on y reviendra, une certaine souplesse dans le jeu des acteurs.

Le régime d'Assemblée

Le régime d'Assemblée suivra de peu, dans sa première apparition, le régime présidentiel puisque le premier exemple est celui de la Convention française de 1792 à 1795 que prolonge le Directoire qui se rattache au même type.

Exécutif/législatif : une séparation purement formelle...

Là, la leçon de Montesquieu est utilisée de façon beaucoup plus formelle : il y a bien séparation entre l'Assemblée qui vote la loi et des organes exécutifs qui assurent sa mise en œuvre, comités de l'Assemblée au premier rang desquels le Comité de Salut public, Directoire, Conseil fédéral dans le cas de la Suisse, contemporaine, mais cette mise en œuvre n'est qu'une simple application sans qu'il y ait théoriquement de capacité de décision autonome. On peut donc s'interroger sur le point de savoir s'il y a un pouvoir

(1) Le 9 août 1974, le Président Richard Nixon à la suite du scandale du Watergate et sous la menace de la réussite d'une procédure d'impeachment avait dû démissionner de ses fonctions.

(2) Le 12 février 1999, la procédure de destitution du président Clinton, entamée le 8 octobre 1998 dans le cadre de l'affaire Lewinsky, s'est finalement soldée par un échec.

véritable dans la fonction qui consiste à appliquer strictement les lois votées par l'Assemblée et sous la surveillance permanente de celle-ci.

... et une même origine

Bien plus dans cette séparation purement formelle les pouvoirs ne sont pas distincts quant à leur origine : l'exécutif est un comité de l'Assemblée, désigné par celle-ci pour exercer la fonction gouvernementale. Quant à la fonction de chef de l'État, elle est soit tout bonnement absente comme pendant la Révolution française, soit réduite à un simple aspect protocolaire comme aujourd'hui en Suisse où le Président de la Confédération est l'un des membres du Conseil fédéral, élu à tour de rôle et pour un an seulement par l'Assemblée fédérale (article 176 de la Constitution du 18 avril 1999). Dans une telle conception il n'y a pas de conflit envisageable puisque l'Exécutif ne fait qu'appliquer la volonté du Législatif et donc pas de mécanisme de règlement des conflits, ni responsabilité ni dissolution ; la séparation est donc plus une affaire de forme que de confrontation de volontés et on peut se demander si ce n'est pas par habitude que l'on continue à vouloir la trouver dans cette forme de régime, encore que la pratique puisse atténuer cette dépendance.

Le régime parlementaire

Le régime parlementaire qui aboutit à une interdépendance des deux grands pouvoirs entre eux est une construction plus complexe qui ne résulte pas d'une brusque création par des théoriciens confrontés à une situation de table rase comme dans les cas précédents, mais bien d'une lente évolution commencée dans l'Angleterre du XVIII^e siècle pour s'achever, si elle est achevée, au lendemain de la Première Guerre mondiale avant de se généraliser dans toute l'Europe occidentale après la Seconde. Cette évolution va permettre de trouver la réponse à un problème apparemment insoluble : comment conserver le Roi, qui par son essence même ne saurait être responsable de ses actes, et en même temps mettre en œuvre les exigences nouvelles, à savoir que le peuple doit pouvoir choisir ses dirigeants, les politiques qu'ils ont à conduire et juger de la manière dont ils le font.

La séparation en deux du pouvoir exécutif

Le premier élément de la réponse sera de séparer en deux le pouvoir exécutif en distinguant le pouvoir royal et le pouvoir ministériel pour reprendre la terminologie de Benjamin Constant ; à partir de là il conviendra d'affaiblir le premier au profit du second de manière à aboutir à ce que, selon la formule classique, « le roi règne mais ne gouverne pas ». L'instrument technique principal sera le contreseing, habile procédure qui permet de faire glisser le pouvoir de celui qui signe, le Roi ou le chef de l'État qui lui succède si le principe

monarchique disparaît au cours de l'évolution, à celui qui contresigne, le chef du gouvernement, généralement appelé Premier ministre, acceptant de prendre la responsabilité de l'acte devant la ou les Chambres et, par là même, recevant la capacité de décision.

La responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée législative

La responsabilité voilà le maître-mot : c'est le moyen par lequel l'Assemblée législative, dépositaire de la souveraineté nationale ou de la volonté du peuple, il n'y a pas lieu ici de distinguer, pourra s'opposer à un acte et à son auteur jusqu'à le renverser et obliger ainsi à son remplacement. Si la mise en œuvre de ce principe est vite apparue en Angleterre – la chute de Lord North en 1782 est le premier exemple traditionnellement cité –, il faudra attendre plus longtemps dans le reste de l'Europe : en France c'est la grande revendication des Assemblées du XIX^e siècle, sous la monarchie parlementaire comme à la fin de l'Empire libéral, et s'il y a quelques succès partiels il faudra attendre la III^e République et les lois de 1875 pour qu'elle soit inscrite dans le texte constitutionnel. Cette procédure deviendra d'ailleurs si fréquente dans son utilisation qu'elle créera une forte instabilité gouvernementale au point que la réflexion s'orientera vers une mise en œuvre plus difficile par des conditions de forme, c'est ce que l'on appellera le parlementarisme rationalisé qui naît dans l'Europe continentale entre les deux guerres et dont la manifestation la plus aboutie est la célèbre censure constructive de l'article 67 de la loi fondamentale allemande de 1949 ou des articles 113-114 de la Constitution espagnole de 1978 (le même vote qui démet le Chancelier ou le Président du gouvernement en nomme un autre). Au terme de cette évolution les pouvoirs du chef de l'État ont pratiquement disparu, soit qu'ils aient été effacés du texte constitutionnel (la Suède en 1975) soit qu'ils subsistent de façon purement formelle, le chef de l'État étant obligé de signer la loi votée où les décisions prises par son Premier ministre et la distinction un temps retenue entre parlementarisme dualiste (deux sources du pouvoir, le chef de l'État et l'Assemblée) et parlementarisme moniste (une seule source, l'Assemblée) n'a plus grand sens aujourd'hui, sauf dans le cas de la V^e République hors cohabitation.

Le droit de dissolution

Le régime parlementaire se caractérise donc par la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, c'est là son critère : mais, puisqu'on a parlé d'interdépendance, il connaît aussi la mise en cause du législatif par l'exécutif, c'est le droit de dissolution, exercé dans la pratique par le Premier ministre (sauf pour la V^e République où c'est un pouvoir propre et inconditionné du Président de la République), qu'on ne retiendra cependant pas comme critère car il est parfois absent, ainsi en Norvège. Ces deux

mécanismes, et surtout le premier, aboutissent à une obligation politique : le gouvernement est l'expression d'une majorité parlementaire car si celle-ci manque il sera renversé par l'Assemblée et le singulier suffira ici car dans les pays qui connaissent le bicamérisme la Chambre haute est, sauf en Italie, privée de ce droit. C'est donc la composition de l'Assemblée qui détermine celle du gouvernement et c'est là que la question du système de partis prend toute son importance.

L'importance du système de partis

Comme on vient de le voir ces régimes politiques prennent naissance à la fin du XVIII^e siècle ou au cours du XIX^e, c'est-à-dire à un moment où les Assemblées sont composées de personnalités, de notables qui, selon la théorie classique doivent rechercher en conscience la seule volonté générale pour l'exprimer librement ; ils ne sauraient donc être soumis à quelque influence ou discipline. Mais si cette conception du mandat représentatif demeure très largement dans la théorie elle a en réalité disparu dans la pratique avec l'apparition, au tournant du siècle précédent dans leur forme moderne, des partis politiques et pour chacun d'entre eux du groupe parlementaire, *parliamentary party* disent les Anglo-saxons, qui est son émergence dans les Assemblées. S'il n'est pas très facile d'apprécier les conséquences de ce passage des notables aux groupes dans les cas du régime présidentiel et du régime d'Assemblée puisqu'ils ne proposent aujourd'hui qu'un exemple chacun, elles apparaissent très clairement dans le groupe plus nombreux des régimes parlementaires.

Quel que soit le type de régime considéré, l'Assemblée qui représente le peuple en est l'élément ou au moins un des éléments essentiels et les conditions de fonctionnement ne sont évidemment plus les mêmes lorsque l'on passe d'un ensemble de représentants peu organisé et fluctuant, sensible au discours ou à l'ascendant de tel ou tel *leader*, à une addition de quelques groupes, peu nombreux, déterminés avec précision et régis par une stricte discipline de vote

États-Unis : un système de partis très souple

On peut être tenté de penser que dans le régime présidentiel cette modification des règles du jeu n'a pas eu une grande importance puisqu'aux États-Unis, même si tous les membres du Congrès appartiennent toujours à l'un des deux grands partis (à l'exception égligeable d'un ou deux indépendants parmi les quatre cent trente-cinq représentants), il est fréquent que le Président issu d'un parti gouverne sans difficultés majeures avec un Congrès officiellement dominé par l'autre parti : ainsi pour les exemples les plus récents, le républicain Bush senior avec un

Congrès démocrate de 1988 à 1992 ou le démocrate Clinton avec un Congrès républicain de 1994 à 2000. Si ce n'est possible, on le sait bien, c'est parce que la discipline de vote est faible et qu'un Président habile peut, en passant des compromis, trouver dans les rangs théoriquement adverses les quelques voix qui lui manquent pour des votes importants. De plus, mais ceci relève d'un autre phénomène et notamment du rôle majeur des États-Unis sur la scène internationale, la fonction présidentielle s'est largement renforcée au cours de ce siècle – Arthur Schlesinger a popularisé le terme de « présidence impériale » – et le Congrès a du mal à la mettre en cause, à supposer qu'il souhaite le faire, comme l'a montré le piteux échec de la « révolution conservatrice » que les Républicains ont voulu initier après leur succès aux *mid-term elections* de 1994. Pourtant si l'on portait le regard un peu plus loin, ce qui amènerait à sortir du cadre des régimes politiques occidentaux, on pourrait montrer que là où elle existe, la discipline de vote d'une majorité hostile au Président peut conduire à des crises ou à des blocages, voire, pour prendre l'exemple le plus tragique, à un coup d'État comme celui qui renversa le Président Allende au Chili en 1973. Mais il n'en est rien dans notre seul exemple des États-Unis, la rigidité de la séparation des pouvoirs étant en quelque sorte compensée par la souplesse du système de partis.

Suisse : des partis structurés mais une démocratie consensuelle

Quant au régime d'Assemblée il nous faut là aussi raisonner sur l'exemple unique qu'est la Suisse. Les partis y existent avec leur structure et leur discipline mais le problème que cela pourrait poser a été résolu par la formation, ininterrompue depuis 1959, d'une très large majorité : c'est ce que l'on appelle « la formule magique » qui associe avec un partage des postes en proportion de leur influence les quatre grands partis et donne ainsi au conseil fédéral une majorité potentielle de près de 90% des parlementaires ; exemple rare de démocratie consensuelle ou consociative selon l'expression d'Arend Lijphart, le consensus étant évidemment payé par l'absence d'alternance. Ceci dit la permanence de la formule amène à penser qu'elle est consubstantielle au régime : le lien étroit exécutif/législatif étant là nécessaire, les dirigeants des partis sont rassemblés dans un gouvernement qui dispose de ce fait d'une majorité encadrée. La conséquence de l'organisation par les partis c'est que le rôle essentiel revient plus au gouvernement qu'à l'Assemblée et, variante dans le même type, le régime d'Assemblée devient directorial.

La stabilité du régime parlementaire liée à la solidité de la discipline de parti

C'est dans le régime parlementaire que la transformation est la plus manifeste car la loi d'homothétie entre le gouvernement et la majorité

parlementaire, imposée là par la règle de la responsabilité gouvernementale, devient impérative. La survie du gouvernement, en cas d'épreuve avec la ou les Assemblées, ne dépend plus du bon vouloir de quelques indépendants ou indécis mais bien de la solidité de la discipline du parti qui a formé le gouvernement, augmentée de la solidité du lien qui les rassemble s'ils s'y sont mis à plusieurs. Cette exigence de cohésion, déjà soulignée par Bagehot en 1867 pour l'Angleterre, est devenue générale : elle introduit la distinction principale qui sépare dans leur fonctionnement les régimes parlementaires d'aujourd'hui.

Deux types apparaissent en effet nettement : soit, et c'est l'image assez caricaturale que nous avons conservée en France du régime parlementaire en raison des expériences passées, la majorité est changeante au gré de coalitions, de combinaisons dira-t-on parfois, diversés entre les partis et leurs groupes parlementaires et la succession des gouvernements attestera de la réalité de ces changements, jusqu'à atteindre un rythme effréné de deux gouvernements ou plus par an en moyenne pour la fin de la III^e République et la IV^e. Soit à l'inverse le gouvernement, au prix de quelques modifications secondaires ou de quelques changements purement accidentels dure pendant toute la législature et c'est à l'électeur qu'il appartiendra de confirmer ou de remplacer une majorité unie qui aura assuré une totale stabilité.

Le « parlementarisme majoritaire »...

Dans les années 70, Maurice Duverger et Jean-Luc Parodi avaient proposé d'appeler ce mode de fonctionnement « parlementarisme majoritaire » ; j'ai proposé quelques années plus tard le terme de « structuré-stabilisé » qui me paraissait faire mieux ressortir la double caractéristique de cette pratique, à savoir la structuration par des groupes parlementaires disciplinés et la stabilisation par la solidité de leur alliance lorsque la majorité est composée de deux ou, plus rarement, de plusieurs partis. Quelle que soit l'appellation, c'est plutôt la première qui a été retenue, la réalité décrite est la même : le fonctionnement du régime parlementaire se caractérise par la stabilité, le renversement du gouvernement par le Parlement, s'il reste théoriquement possible, devient d'une totale rareté : depuis la Seconde Guerre mondiale un seul cas en Angleterre (Callaghan 1979) comme en Allemagne (Schmidt 1982), un seul aussi en France sous la V^e République après plus de quarante ans de ce régime (Pompidou 1962).

... désormais largement dominant

Loin d'être exceptionnel ce mode de fonctionnement est aujourd'hui largement dominant puisqu'on le rencontre dans les pays de tradition anglo-saxonne (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) mais aussi en Suède, en Autriche, dans les régimes les plus récents que sont l'Espagne, la Grèce et le Portugal et, parfois

altéré par un accident, dans quelques autres pays comme l'Irlande, la Norvège ou le Japon encore que dans ce dernier cas le jeu des factions internes du parti libéral-démocrate mette en cause la stabilité. Si l'on s'en tient aux pays de l'Europe des Quinze on peut considérer qu'ils sont ainsi gouvernés dans leur quasi-totalité, encore que les cas de la Finlande, de la Belgique et des Pays-Bas soient récents et fragiles en raison de la complexité du système des partis qui impose des coalitions à plusieurs, évidemment plus exposées que les gouvernements homogènes ou de coalition étroite. Seule l'Italie, même si elle a fait quelques progrès depuis 1994, échappe véritablement à la norme avec cinquante-neuf gouvernements depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1947 et, là encore, c'est l'émiettement du système de partis qui est en cause, il s'agit bien d'un facteur déterminant.

Le croisement des facteurs

Les quelques exemples que l'on vient de donner à propos du régime parlementaire qui, répétons-le, est la forme quasi générale des démocraties occidentales, montrent l'importance du système des partis pour introduire un classement interne dans cette catégorie, comme hypothétiquement pour les autres régimes puisque les exemples y sont aujourd'hui uniques, mais on pourra y suppléer par l'histoire pour proposer une classification générale. Auparavant on montrera cependant que si le système de partis distingue bien les modes de gouvernement il les rapproche sur un point c'est le rôle croissant de l'électeur dans le choix des gouvernants.

Le système de partis : un élément de rapprochement entre les divers régimes...

La désignation du chef de l'exécutif
par les électeurs...

Le choix par l'électeur lui-même du principal titulaire du pouvoir exécutif apparaît comme la norme actuelle de fonctionnement dans les régimes démocratiques : réponse à une exigence de plus en plus pressante dans des temps de personnalisation du pouvoir, phénomène qui nécessiterait de longs développements s'il n'était bien connu, il apparaît comme entré dans les faits.

... un processus vérifié aussi bien dans le cas
du régime présidentiel...

C'est bien sûr le cas du régime présidentiel avec l'élection au suffrage universel du Président des États-Unis, encore que l'on joue ici de malchance puisque la dernière élection, celle de novembre 2000, est la première depuis cent douze ans à amener à la Maison

Blanche le candidat dépassé dans le vote populaire par son concurrent ; ceci aura eu au moins le mérite de rappeler le caractère indirect du suffrage et le rôle formel mais finalement essentiel des grands électeurs qui témoignent, plus de deux siècles après, du compromis de Philadelphie à la base de la Constitution de l'Union en 1787 : ce sont les représentants des États qui choisissent le Président. On voudra bien admettre que 2000 est une exception et que la règle est bien le choix par les électeurs, normalement confirmé et amplifié par celui de leurs mandataires.

... que du régime parlementaire

De ce point de vue le processus de choix du Premier ministre dans les régimes parlementaires a évolué de telle manière, en raison de la structuration du système de partis, qu'il est devenu extrêmement proche de celui du Président américain. Qu'est-ce qui fait que Tony Blair en Grande-Bretagne, Gerhard Schröder en Allemagne, José Maria Aznar en Espagne, Lionel Jospin en France et bien d'autres soient à la tête du gouvernement et détiennent ainsi l'essentiel du pouvoir exécutif : tout simplement le fait que les députés du parti ou de la coalition qui les reconnaît comme chef soient en majorité dans l'Assemblée législative ; ils sont ainsi, eux aussi pour un jour, grands électeurs en ce sens que c'est l'addition de leurs volontés, explicite en cas d'investiture ou implicite si elle n'existe pas, qui fait la décision, l'institution constitutionnellement chargée de désigner le Premier ministre, qu'il s'agisse du chef de l'État ou du Parlement lui-même étant en situation de compétence liée. Les cohabitations françaises ont montré la vigueur de cette règle puisque, finalement, deux ans après l'élection présidentielle, c'est le candidat battu qui gouverne.

Les conditions nécessaires pour être Premier ministre

Pour dire les choses autrement, qui veut devenir Premier ministre doit remplir deux conditions impératives : d'abord être le chef d'un grand parti, ou s'il y a comme dans quelques cas distinction, le candidat désigné par un grand parti ; deuxièmement faire en sorte que ce parti, ou la coalition qu'il domine s'il risque d'être un peu court en sièges à lui tout seul, remporte la majorité aux élections législatives. Rien de plus et rien de moins : si ces deux conditions sont nécessaires elles sont aussi suffisantes et l'accès aux fonctions de Premier ministre apparaît bien aujourd'hui comme une élection au suffrage universel indirect. Elle est même devenue en Israël une élection au suffrage universel direct, tenue normalement en parallèle avec celle de la *Knesseth*, même si l'expérience montre que ce système introduit par une loi de 1992 est loin d'avoir assuré la stabilité qu'on lui croyait associée.

Cette transformation vient tout simplement de la rigidité du système de partis et de l'automatisme du vote des députés élus sous la même bannière, au moins

sur ce point. Ainsi est réalisée pour partie la transmission de la volonté populaire par les partis dont rêvait Kelsen... non pas sur le point où il l'attendait, la remontée des projets politiques, mais sur un autre, le choix du dirigeant. Un examen rapide de l'Union européenne montre que, pour ce qui est des dernières élections, un choix clair entre deux candidats aux fonctions de Premier ministre a été proposé aux électeurs dans douze pays sur quinze (les trois exceptions étant l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg), ce choix étant, sauf en Italie, très probablement destiné à durer pour toute la législature. Ceci dit le rapprochement avec le régime présidentiel s'arrête là car des différences fondamentales demeurent dans le fonctionnement des régimes, essentiellement autour de la responsabilité.

... et un élément de classification

Si donc une classification générale des modes de gouvernement peut être opérée, c'est en retenant l'idée que la même Constitution, le même régime, peut accueillir des fonctionnements différents comme le montrent les exemples des États-Unis ou de la V^e République. Et ce sous l'influence de plusieurs facteurs parmi lesquels le système de partis joue un rôle essentiel.

Au fond si les différentes constructions politiques reposent, comme on l'a dit, sur l'articulation organisée entre l'Exécutif et le Législatif, le Gouvernement et l'Assemblée, ce ne sont pas forcément les équilibres prévus qui s'installent dans la pratique : l'un ou l'autre prend le pas, celui qui bénéficie d'une plus grande légitimité populaire, attestée souvent par une élection considérée comme décisive, déterminée elle-même par les partis politiques structurant l'opinion.

Régime présidentiel :
gouvernement congressionnel
ou gouvernement présidentiel

Ainsi le régime présidentiel, en raison des différents facteurs évoqués, a connu aussi bien le gouvernement congressionnel que décrivait Woodrow Wilson au tournant du siècle précédent, avant de devenir lui-même Président, que le gouvernement indiscutablement présidentiel d'aujourd'hui, le changement étant généralement daté de la présidence de Roosevelt à partir de 1932 avec la politique du *New Deal*.

Régime d'Assemblée : gouvernement
conventionnel ou gouvernement directorial

Quant au régime d'Assemblée, l'imprécision même du vocabulaire qui l'accompagne puisqu'on parle aussi à son propos de régime conventionnel ou de régime directorial montre qu'il contient plusieurs formes selon que l'exécutif ou le législatif prend le pas. Pour ordonner ces choses on peut proposer d'appeler, dans le même régime, gouvernement conventionnel la forme

dans laquelle le législatif l'emporte (le seul exemple étant la Convention française de 1792 à 1795) et gouvernement directorial la forme où l'exécutif domine l'Assemblée et tend à s'autonomiser : le Directoire de 1795 à 1799 et la Suisse contemporaine où le terme de directorial est bien celui qui est officiellement employé par la Constitution de 1999 (art. 174 : « Le conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération ») ; l'examen de la pratique confirme bien que dans ce cas les assemblées législatives ont comme ailleurs un rôle de contrôle plus que de décision.

Régime parlementaire : trois types différents

Et c'est le régime parlementaire qui offre le plus de variété ; la forme dominante aujourd'hui voit une majorité et un Premier ministre sortir tout désignés des élections : c'est, articulé autour du Premier ministre, le gouvernement de cabinet que la Grande-Bretagne connaît depuis longtemps et qui s'est généralisé à la plus grande partie des pays de l'Union européenne plus quelques autres, notamment les anciens *dominions*. Restent quelques cas où la solution n'est pas donnée par les urnes mais va dépendre de tractations entre les partis représentés au Parlement en fonction de leur force et de leur capacité d'alliance : ainsi la IV^e République, volontiers qualifiée de régime d'Assemblée, terme polémique et juridiquement injustifié mais qui montre le rapprochement avec le régime précédent. Pour éviter la confusion, on proposera d'appeler cette forme de gouvernement semi-conventionnel par symétrie avec le terme aujourd'hui répandu de semi-présidentiel qui témoigne lui de la supériorité de l'influence de l'exécutif.

L'expression de régime semi-présidentiel a été popularisée par Maurice Duverger dans les années 70. Elle nous paraît contestable par l'emploi du terme régime car il n'y a pas de critère juridique particulier, l'élection du Président au suffrage universel direct ne suffisant pas à lui assurer un pouvoir effectif (ainsi l'Irlande et l'Autriche), mais juste par celui du terme semi-présidentiel qui souligne l'importance particulière du chef de l'État dans certains cas. Ces cas s'expliquent à notre sens pas la situation de la majorité parlementaire dans deux hypothèses : soit une telle majorité n'existe pas de façon spontanée à l'issue des élections et le Président, fort effectivement de son élection au suffrage universel, l'agrège autour de lui, c'est l'exemple de la Finlande sous les présidences de Paasikivi et Kekkonen, soit jusqu'à 1982, exemple aujourd'hui disparu puisque la Constitution de 2000 a transféré le pouvoir de nomination du Premier ministre au Président du Parlement. Soit, deuxième hypothèse, parce que si une majorité sort bien des élections elle est une reproduction de la majorité qui a élu le Président de la République et de ce fait le reconnaît comme son chef et par là même lui laisse la possibilité de désigner et de dominer le Premier ministre : c'est le cas unique de la V^e République hors cohabitation puisqu'en période de cohabitation la France rejoint la grande catégorie des régimes parlementaires fonctionnant autour d'un chef du gouvernement issu des élections. On proposera d'employer le terme plus précis de « gouvernement semi-présidentiel » ce qui permet de situer la V^e République à sa vraie place dans l'ensemble des modes de gouvernement que l'on peut pour conclure rassembler dans le tableau ci-dessous.

Jean-Claude Colliard,
Professeur à l'Université Paris I

	Mode de gouvernement	Exemples
Présidentiel	Congressional	Etats-Unis XIX ^e siècle et jusqu'à FD Roosevelt
	Présidentiel	Etats-Unis XX ^e siècle depuis FD Roosevelt
Parlementaire	Semi-présidentiel	Finlande jusque vers 1982 ; V ^e République hors cohabitation
	Cabinet	Grande-Bretagne, Allemagne, la plupart des pays de l'Union européenne, Australie, Canada, etc.
	Semi-conventionnel	III ^e et IV ^e Républiques, Italie
d'Assemblée	Conventionnel	Convention (1792-1795)
	Directorial	Directoire (1795-1799) ; Suisse

Une première version de ce tableau a été proposée dans notre contribution - L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire - pp. 445-459 in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, LGDJ, 2001.

1. Renforcer le pluralisme à l'Assemblée nationale

Le mode de scrutin législatif en vigueur en France, qui a été constamment utilisé depuis 1958, sauf en 1986, a permis de dégager, à quelques rares exceptions près, des **majorités nettes** et donc d'assurer la **stabilité gouvernementale**.

Il conduit les formations politiques à faire connaître, avant les élections, les coalitions et les alliances qu'elles forment, ce qui permet aux électeurs d'effectuer leur choix en toute connaissance de cause.

La Commission voit aussi un avantage dans le fait que le mode de scrutin législatif actuel établit un **lien direct** entre le député et ses électeurs.

Enfin, elle relève ses qualités de **simplicité** et de **clarté** : élection d'un député par circonscription ; élection du candidat qui remporte le plus grand nombre de voix.

La Commission considère cependant qu'une **meilleure représentation du pluralisme** des courants politiques à l'Assemblée nationale est nécessaire.

Le système actuel conduit en effet à une surreprésentation en sièges des deux grands partis dits « de gouvernement » et rend très difficile l'accès à l'Assemblée nationale de partis politiques qui réalisent pourtant des scores significatifs au premier tour des élections.

La Commission a donc recherché une solution permettant d'améliorer la représentation de la diversité des forces politiques sans risquer de compromettre **l'objectif fondamental d'une majorité stable**.

Dans cette perspective, elle a envisagé l'élection de l'ensemble des députés selon un mode de scrutin proportionnel, mais avec de stricts correctifs, afin de permettre la constitution de majorités nettes. Le mode de scrutin en vigueur pour les élections régionales – scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire pour la liste arrivée en tête – pourrait à cet égard, sous réserve des adaptations nécessaires, constituer une source d'inspiration. La Commission a cependant écarté cette solution, notamment parce qu'elle distend fortement le lien entre le député et ses électeurs.

Elle se prononce pour le **maintien du mode de scrutin uninominal** majoritaire à deux tours pour l'élection de **l'essentiel des députés**, assorti de l'introduction d'une **part limitée de scrutin proportionnel**.

Proposition n° 7

Introduire une part de proportionnelle pour l'élection des députés

La Commission considère, en premier lieu, que l'introduction d'une part de proportionnelle pour l'élection des députés doit être effectuée **sans augmentation de leur nombre** (577).

Consciente du risque accru qu'une majorité claire ne puisse être dégagée, la Commission estime, en deuxième lieu, que le nombre de députés élus au scrutin proportionnel doit demeurer limité : **10 % au plus des députés** – soit 58 députés – pourraient être élus à la proportionnelle.

La Commission propose, en troisième lieu, que cette élection donne lieu à un **scrutin de liste à un tour** dans une **circonscription nationale unique, sans exigence de seuil**, afin de donner son plein effet à la représentation proportionnelle et de mieux représenter la diversité des courants politiques.

En quatrième lieu, aucun lien ne doit être établi, selon la Commission, entre le résultat du scrutin majoritaire et celui du scrutin proportionnel. Elle estime que **les deux scrutins, majoritaire et proportionnel**, doivent être **indépendants**. Toutes les listes participeraient à la répartition des sièges pourvus à la proportionnelle, et non les seules listes des partis défavorisés par le scrutin majoritaire. Il s'agirait ainsi, non d'un scrutin de compensation des effets du scrutin majoritaire, mais d'un scrutin proportionnel **parallèle** à celui-ci.

En cinquième lieu, les **candidats** sur les listes nationales seraient **distincts** de ceux qui briguent un siège au scrutin uninominal. La Commission juge en effet peu souhaitable que des candidats battus au scrutin uninominal puissent être élus à la proportionnelle.

La Commission propose, en sixième lieu, que chaque électeur dispose de **deux voix**, l'une pour le scrutin majoritaire, l'autre pour le scrutin proportionnel, les deux votes étant indépendants. La Commission est défavorable à un vote unique, qui suppose que chaque candidat au scrutin majoritaire soit rattaché à une liste nationale, un électeur qui vote pour un candidat au scrutin majoritaire apportant en même temps son suffrage à la liste à laquelle ce candidat est rattaché. Le vote double tient en effet compte, d'une part, de ce que le vote au scrutin majoritaire pour un candidat n'indique pas nécessairement une adhésion partisane, d'autre part du choix de certains candidats de n'être rattachés à aucune liste. Il laisse en outre aux électeurs la liberté de nuancer leur premier choix par le second.

À titre d'exemple, la proposition de la Commission permettrait à un parti recueillant 10 % des suffrages d'être assuré, alors même qu'il n'obtiendrait aucun élu au scrutin majoritaire, d'être représenté à l'Assemblée nationale par 5 ou 6 députés.

La réforme proposée relève du législateur ordinaire. La Commission estime que l'élection de députés selon deux modalités différentes ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, dès lors que le principe d'égalité est respecté à un double titre. Entre les électeurs, d'abord : tous élisent leurs députés de la même manière et la voix de chaque électeur pèse d'un même poids dans chacun des deux scrutins. Entre les élus, ensuite : quel que soit leur mode d'élection, tous les députés sont des représentants de la Nation et ont les mêmes droits et obligations.

L'introduction, à effectifs constants, d'une dose de proportionnelle rendrait nécessaire une **nouvelle répartition des sièges** pourvus au scrutin uninominal entre les départements.

Dans cette perspective, la Commission relève l'intérêt d'adopter une **nouvelle méthode**, plus respectueuse du principe d'égalité.

La méthode dite de la tranche a été constamment retenue depuis 1958 : dans l'état actuel du droit, on procède à la répartition des sièges entre les départements en prévoyant un député par tranche de 125 000 habitants puis un député supplémentaire par tranche ou fraction de tranche de 125 000. Cette méthode favorise les départements dont la population dépasse de peu un multiple de 125 000 et, à l'inverse, défavorise les départements dont la population est proche d'un tel multiple, sans toutefois l'atteindre. Un département comptant 130 000 habitants a ainsi autant de députés (deux) qu'un département de 240 000 habitants.

La Commission constate que cette méthode est l'objet de critiques récurrentes. Elle estime qu'il serait souhaitable d'étudier la possibilité de la remplacer par une méthode plus équitable : un siège supplémentaire ne serait attribué à un département pour une fraction de tranche que si celle-ci dépassait la moitié du nombre d'habitants correspondant à une tranche. Ainsi, si une tranche correspondait à 150 000 habitants, un département dont la population est inférieure à 225 000 habitants ne se verrait attribuer aucun siège supplémentaire ; en revanche, un département dont la population serait comprise entre 225 000 et 300 000 habitants aurait droit à un tel siège.

Cette méthode, fondée sur l'arrondi usuel, réduit les biais liés à l'effet de seuil qui affectent la méthode de la tranche et permet une répartition des sièges **plus équitable sur le plan démographique**.

La révision de la répartition des sièges de députés entre départements implique de modifier le tableau annexé à l'article L. 125 du code électoral : elle ne nécessite donc qu'une intervention du législateur ordinaire.