

Leçon n°6 : Les systèmes de gouvernement (présidentiel & parlementaire)

- Plusieurs variantes du gouvernement représentatif moderne avec pluralisme des pouvoirs

- Les systèmes de gouvernement ne sont pas des « essences », des êtres réels. Ce sont seulement des manières (artificielles, par définition, mais utiles) de penser, en système (c'est-à-dire de manière cohérente), le fonctionnement des institutions concrètes d'un pays, dès lors qu'elles obéissent à des principes et règles spécifiques ;
Ce sont des manières utiles de saisir juridiquement des phénomènes concrets.

§ 1. Méthode pour analyser en juriste : Du droit de la constitution au système de gouvernement

Il faut partir de l'organisation juridique formelle du pouvoir : distinction organique et fonctionnelle des pouvoirs

1. Repérer les énoncés textuels ou règles coutumières
2. Interprétation de ces énoncés ou coutumes => identification de la règle de droit positif ("Droit de la constitution" / *the Law of the Constitution*, Dicey 1885)
3. La combinaison des règles (écrites ou non) de droit positif forme la constitution-cadre.
4. Repérer les pratiques institutionnelles et politiques des acteurs (des institutions) combinées aux normes de droit positif
5. Repertorier la reconnaissance de ces pratiques par la majeure partie des acteurs institutionnels => les pratiques peuvent être considérées comme des règles.

=> Système de gouvernement

§ 2. Typologie des systèmes de gouvernement

A. Premier aperçu : définitions

- Système de gouvernement présidentiel : L'exécutif possède une légitimité propre, en principe organiquement indépendant du parlement
- Système de gouvernement parlementaire : L'exécutif, du moins le cabinet de ministres, dépend organiquement du parlement, a besoin de la légitimation continue du parlement pour conduire son action.

- Système de gouvernement directorial (celui de la Suisse) : l'exécutif organiquement dépendant du parlement, mais conduit son action de manière assez fortement indépendante du parlement (Sur la Suisse, v. mon manuel *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 4^e éd. 2015.)

B. Le système de gouvernement « présidentiel » à l'américaine

- Le 1^{er} à avoir utilisé le terme "gouvernement présidentiel" pour les EU : Walter Bagehot, *The english Constitution* (1867)

- Mais plus tard, une autre formule est proposée par Woodrow Wilson, *Congressional Government* (1884).

Signe de la relativité des étiquettes...

1. Le cadre formel

- Identique au niveau fédéral (Constitution des Etats-Unis de 1787) et au niveau des Etats fédérés (constitutions adoptées dès les années 1776).

- Il constitue une transposition républicaine du schéma de la Constitution d'Angleterre du milieu du XVIII^e siècle. Donc imitation mais avec quelques différences.

*Au plan organique :

- Forte autonomie des organes : Exécutif monocéphale : Président élu séparément du Congrès ; Congrès indissoluble ; incompatibilité entre la qualité de membre de l'Exécutif et de membre du Congrès ; pas de droit d'entrée régulier de l'Exécutif au Congrès

- Mais contrôles mutuels : rôle du Sénat pour confirmer les nominations présidentielles ; Impeachment (peut aboutir à Destitution du Président ou des fonctionnaires fédéraux, juges compris)

* Au plan fonctionnel :

- Pas de spécialisation absolue du Président (exécution des lois et pouvoir réglementaire, diplomatie et commandement militaire, participation à la fonction législative : importance du veto présidentiel), ni du Congrès (participation à la fonction législative, contrôle de l'administration et des nominations présidentielles, et politique étrangère : autorisation pour les traités)

=>fonction législative partagée = Balance des pouvoirs

*Conclusion :

- Pas de "séparation" des pouvoirs au sens littéral (isolement), mais simplement distinction assez poussée (mais pas totale) au plan organique, beaucoup moins au plan fonctionnel. (Eviter de dire que le système

américain se caractérise par une séparation rigide des pouvoirs ! C'est faux. Si l'on veut à tout prix employer le terme de séparation, il faut reconnaître qu'elle est "souple" !)

- Logique générale : le principe des « checks and balances », parfaitement dans la lignée de Locke et Montesquieu

2. Les mises en œuvres du cadre

- Le cadre constitutionnel de 1787 était largement indéterminé quant au système de gouvernement concret.

- A l'origine, la présidence est conçue comme étant essentiellement subordonnée (exécution de la loi conçue comme restreinte - même s'il a veto suspensif --, rôle administratif)

- Peu à peu, les présidents vont exercer un véritable leadership politique (Lincoln puis surtout à la fin du XIX^e siècle avec Theodore Roosevelt, puis W. Wilson et enfin Franklin D. Roosevelt et ses successeurs) ; cette tendance s'est accrue à mesure que les Etats-Unis se mettaient à jouer le rôle de grande puissance mondiale. Les présidents y parviennent moins par l'obtention de compétences juridiques supplémentaires (sinon par le jeu de l'interprétation extensive des énoncés de la Constitution ou des lois ordinaires) que par leur volonté (d'abord politique) de jouer ce rôle et leur capacité à le faire admettre par le Congrès et l'opinion. (Ce rôle est institutionnel plus qu'il n'est formellement normé.)

- La distance organique entre Président et Congrès fait que le premier ne peut parvenir à exercer son leadership que par la persuasion, non par la contrainte juridique (pas de droit de dissolution, pas de question de confiance).

- Le système américain est un système de cohabitation permanente entre le Président et le Congrès, qui oblige les organes à coopérer, à passer des compromis, sinon le système peut se bloquer (ex. du "Shut down" budgétaire). => une démocratie de compromis

- Les partis politiques se sont développés aux EU mais n'ont pas la rigidité des partis européens. Des compromis sont toujours possibles entre eux.

- Les Américains préfèrent un pouvoir fédéral faible ou bloqué plutôt qu'un pouvoir trop concentré.

3. Ses applications plus ou moins déformées en Amérique du Sud (+Chypre)

C. Le système de gouvernement parlementaire (SPG) et ses diverses configurations

SPG¹ : celui dans lequel la partie active de l'Exécutif est légitimée par le parlement et dépend continuellement de son soutien.

Il est, de très loin, le système de gouvernement le plus répandu dans le monde libre (Europe, Inde, Japon, Israël, Afrique du Sud, Australie, etc...)

1) Présentation générale : un critère distinctif : la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement

- N.B.: un critère n'est pas une définition ; c'est seulement l'élément qui permet d'identifier quelque chose (ici : qu'un système doit ou non être qualifié de parlementaire).

- Le SPG est né d'une lente maturation historique dans le contexte monarchique de l'Angleterre (accessoirement : la Suède entre 1719 et 1772); il est le produit d'évolutions de la pratique, pas d'un changement radical des règles juridiques formelles : évolution "coutumière" ou conventionnelle. (Ce n'est que beaucoup plus tard que l'on a tenté de le fixer par des règles juridiques explicites).

-->Grande-Bretagne depuis la "glorieuse Révolution" de 1689 (son cadre juridique a été imité dans la plupart des pays européens au XIX^e siècle) :

- Roi irresponsable =>ne peut être mis en cause dans les chambres du Parlement ; seuls ses conseillers, les ministres, peuvent être mis en cause ; en apposant leur signature sur les actes du roi (règle du contreseing ministériel), ils endossent la responsabilité de ces actes ; problème des impôts et du budget (doivent être approuvés par un vote de chaque chambre : le gouvernement du roi est donc dépendant du soutien des assemblées)

- Idée de responsabilité politique : affranchie de l'idée de faute au sens juridique, elle signifie rendre des comptes, justifier une action ou plus largement une conduite politique et peut aboutir à la démission des ministres ; elle instaure une relation politique de confiance ou de non-confiance ; elle naît de la dépendance institutionnelle de l'Exécutif à l'égard du Parlement (pour le budget de l'Etat et le vote des lois) ; elle peut s'établir sans norme juridique expresse.

- Le droit de dissolution de la chambre électorale par le chef de l'Etat : n'est PAS un critère et PAS un élément indispensable au SPG (exemple de la Norvège).

¹ N.B.: Système parlementaire de gouvernement, ou gouvernement parlementaire, ou régime parlementaire ou parlementarisme ou encore gouvernement de cabinet. On peut considérer que ces expressions sont synonymes.

2) Schéma structurel commun à tous les SPG (au-delà du seul cas britannique)

- SPG peut s'adapter au cadre monarchique ou républicain ; fédéral ou unitaire, mono- ou bicaméral, oligarchique (censitaire) ou démocratique (suffrage universel).

- Un minimum d'imbrication organique et fonctionnelle ---> Il est peu approprié de dire que le SPG réaliserait une "séparation souple" puisqu'elle est souple partout, même aux Etats-Unis ! ; il convient mieux de parler de "fusion" (terme de Guizot et Bagehot) ou de solidarité entre Exécutif et assemblées.

*Solidarité au plan organique : il est nécessaire que soit admise la compatibilité entre les fonctions de ministre et de député (ou au moins le droit d'entrée et de parole des ministres dans les assemblées) : car il faut un contact direct entre l'Exécutif et les parlementaires ; cette solidarité sera ensuite accrue par le principe de responsabilité politique

*Solidarité au plan fonctionnel : partage de la fonction législative entre les assemblées et l'Exécutif.

3) Implications : une logique institutionnelle de solidarité juridique et politique, tendant vers l'unité complexe

- La responsabilité politique crée un lien institutionnel entre exécutif et parlement. (Contraste avec le système américain.)

- Du parlementarisme négatif au parlementarisme positif : le principe de responsabilité politique, d'abord négatif (il oblige les ministres à démissionner en cas de rupture de la confiance²) est porteur d'une dynamique institutionnelle : si l'on anticipe la responsabilité, cela peut aboutir à obliger le chef de l'Etat à nommer les ministres issus d'une majorité au parlement (pour éviter un conflit entre exécutif et assemblées). C'est ce qui est arrivé en Angleterre au milieu du XIX^e siècle -- Bagehot parlera à juste titre de la "fonction élective" détenue par la Chambre des Communes : "élire le Premier ministre" ; même si formellement, c'est toujours la Reine qui nomme le PM, elle est obligée de nommer celui ou celle que la Chambre désigne implicitement ; cette règle institutionnelle s'appelle une "convention de la constitution" (Dicey). La fonction élective se prolonge en fonction de soutien (le parlement soutient habituellement le cabinet qu'elle a porté au pouvoir.)

- Fusion politique => aspect fonctionnel : les fonctions législative et exécutive sont virtuellement dans les mêmes mains (puisque le parti au

² Soit par l'adoption d'une motion de censure explicite, soit par rejet d'un projet jugé important par le cabinet, soit par le rejet d'une question de confiance posée par le cabinet.

pouvoir contrôle l'exécutif et le parlement) ; il n'y a plus -- ou pas longtemps -- de conflit entre gouvernement et parlement puisque le premier a été mis en place par le second : la dualité entre majorité et opposition prime en pratique (sauf dérèglement politique, généralement momentané).

- **Fusion n'est pas confusion** : il reste place pour relations juridiques formalisées entre cabinet et assemblées ; le cabinet conserve un rôle spécifique (pouvoir actif), les assemblées ne peuvent se substituer au cabinet ; les ministres doivent sans cesse travailler à convaincre la majorité pour conserver son soutien ; la relation est bilatérale. Parfois, le cabinet doit faire pression sur elle (question de confiance).

- Conséquences :

*D'abord apparu comme un ensemble de pratiques, le SPG a parfois ensuite été "rationalisé" (= on s'efforce de "rendre rationnel" en codifiant par des règles juridiques précises les relations entre gouvernement et parlement : par ex. l'obligation de démissionner en cas d'adoption d'une motion de censure ou de rejet d'une question de confiance ; ou encore la fonction électorale)³. Mais la rationalisation n'est pas nécessaire : le SPG peut très bien fonctionner sans norme juridique explicite sur la responsabilité politique, donc rester purement conventionnel (ex: Pays-Bas, Norvège jusqu'en 2007, Royaume-Uni jusqu'en 2011, Australie...)

*Relativité des normes formelles de répartition des compétences entre Exécutif et Assemblées (puisqu'un cabinet peut parvenir à contrôler la majorité parlementaire)

*Rôle majeur des partis politiques depuis l'avènement du suffrage universel (sauf dérèglement) : leur discipline croissante a tendu à "mécaniser" le fonctionnement du SPG (il y a moins de surprise, les votes au parlement sont prévisibles). Le système de partis est déterminant pour le degré de stabilité politique.

*Tendance à la neutralisation du chef de l'Etat (avec nuances) : par le jeu de la responsabilité et du contreseing, les ministres revendiquent la liberté de décision au sein de l'Exécutif. Mais le chef de l'Etat conserve parfois des moyens d'intervention.

4) Les variantes du cadre juridique formel

- Le dualisme classique (monarchique : Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, ou républicain : III^e République française) : les ministres sont responsables

³ La "rationalisation" est apparue après 1918 dans de jeunes démocraties : Allemagne de Weimar (1919) et ses Länder, Autriche (1920 puis 1929), Tchécoslovaquie (1920), puis après 1945 : France 1946, R.F.A. 1949, Portugal 1976, etc.

devant le parlement mais aussi devant le chef de l'Etat (ou du moins dépendants de lui) qui possède encore une légitimité propre ; le cabinet fait le lien entre le chef de l'Etat et les assemblées.

- Le monisme classique (monarchique - en droit ou en fait -- ou républicain : Italie, IV^e République) : le cabinet (dont le chef, le premier ministre, est explicitement reconnu) n'est responsable que devant le parlement, dont la légitimité l'a emporté sur celle du chef de l'Etat ; celui-ci conserve quelques prérogatives, essentiellement formelles mais ne dirige plus l'exécutif.

- Le monisme pur (démocratique : Autriche 1920-29, R.F.A. 1949, Länder allemands, Suède 1974, ...) : le chef de l'Etat a soit été supprimé, soit a été dépouillé de toute prérogative de gouvernement ; le cabinet et son chef sont élus par le parlement et exclusivement responsables devant ce dernier ;

- Le dualisme renouvelé démocratique (républicain : Allemagne de Weimar 1919-33, V^e République, Autriche depuis 1929,...) : on tente de recréer le dualisme classique avec un président élu directement par le peuple et doté de plusieurs prérogatives autonomes ; le cabinet est responsable devant le parlement mais aussi plus ou moins dépendant du président.

*Rq : il est parfois délicat de classer tel pays. Ainsi, par ex., l'Irlande et la Finlande 1999 : ont un PR élu au SUD mais le premier ministre est élu directement par la chambre et la plupart de ses prérogatives soumises à l'accord du premier ministre ; ce qui tend à placer ces pays dans la catégorie "monisme pur".

*N.B.: ces variantes de SPG peuvent être rationalisées (Mirkin-Guetzévitch) ou non.

5) Les variantes politiques : les configurations possibles

De manière relativement indépendante de l'organisation formelle (cf. 4.), le SPG peut aboutir à plusieurs configurations concrètes, dans lesquelles l'équilibre des pouvoirs est différent :

- A l'anglaise : *Prime-Minister Government, Kanzlerdemokratie* (système "primo-ministériel", moniste majoritaire) (ex. Royaume-Uni, Allemagne)

- A la française III^e-IV^e Républiques ou à l'italienne (moniste non majoritaire et instable : gouvernement "par délégation parlementaire" (Burdeau)

- Sous-variante : à la nordique (moniste non-majoritaire mais relative stabilité (Suède, Danemark, Norvège)

- A la française V^e République : le "présidentialisme" majoritaire, la captation présidentielle

- A la finlandaise (d'avant 1999) : le présidentielisme non majoritaire

- Sous-variante italienne : le monisme habituel laisse, du fait de l'instabilité politique, des moments de "présidentialisme par défaut"

Rq : un même pays peut passer de l'une des variantes politiques à une autre sans changement des textes.

	Cadre juridique formel	Equilibre institutionnel et politique
Royaume-Uni	dualiste classique (monarchie)	moniste, primo-ministériel
Australie, Canada	dualiste classique (monarchie)	moniste, primo-ministériel
France 1875	dualisme classique (république)	monisme instable
Allemagne 1919 (Weimar)	dualisme renouvelé	monisme instable
Autriche 1929	dualisme renouvelé	moniste, primo-ministériel
France 1946, Inde 1950	monisme classique	monisme instable
Italie 1947, Grèce 1975	monisme classique	monisme instable avec phases de correctif présidentieliste
Japon 1946, Allemagne 1949	monisme quasi-pur	moniste, primo-ministériel
Danemark 1953	dualisme classique (monarchie)	monisme stable
France 1958	dualisme renouvelé	présidentialisme majoritaire
Suède 1974	monisme pur (monarchie)	moniste, primo-ministériel
Irlande 1937, Finlande 1999	monisme pur avec PR élu au SUD	moniste