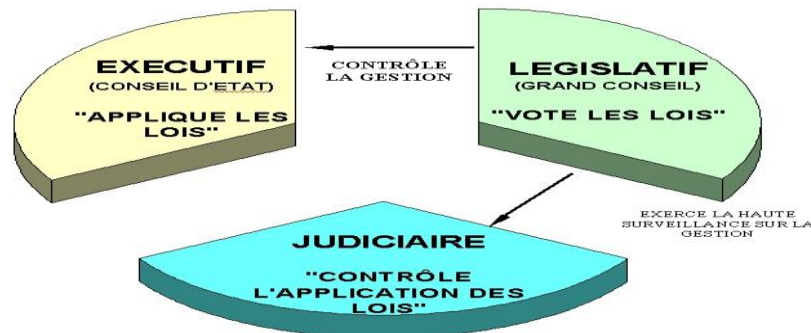


# LES POUVOIRS CENTRAUX

## a) - Les principes d'un régime politique

1. Dans la réalité des sociétés démocratiques, chaque peuple a construit un régime politique qui lui est propre tout en essayant de respecter les grands principes de la démocratie. **Un régime politique correspond à une organisation politique caractérisée par un ensemble de règles institutionnelles et de pratiques politiques** qui concernent :
  - ✓ Les fondements du pouvoir : de qui émane l'autorité des gouvernants (principe de la légitimité) ?
  - ✓ Le choix des gouvernants : comment ont-ils été sélectionnés (principe de la représentativité) ?
  - ✓ La répartition des pouvoirs : quels sont les rapports entre les trois pouvoirs (l'indépendance) ?
  - ✓ Le contrôle des pouvoirs : quelles sont les limites imposées aux gouvernants ?
2. **Le régime politique est codifié dans une Constitution** qui est *la loi fondamentale d'une nation*. Elle se situe au sommet de la hiérarchie des règles de droit et affirme :
  - ✓ La souveraineté du peuple et son attachement aux droits de l'homme ;
  - ✓ Les droits constitutionnels ;
  - ✓ Les pouvoirs respectifs de l'exécutif, du législatif et du judiciaire.
3. **La séparation des pouvoirs a été énoncée par Montesquieu** dans « *L'esprit des lois* » (1748). Elle est un principe de répartition des différentes fonctions de l'État, qui sont confiées à différentes composantes de ce dernier.
  - **Le pouvoir législatif** est confié au Parlement. Il vote les lois sur proposition du gouvernement (projet de loi) ou des parlementaires (proposition de loi). Il vote le Budget de l'Etat. Aux Etats-Unis, les parlementaires ont des domaines d'intervention distincts de ceux du Président qu'ils ne peuvent destituer (sauf exception) afin d'affirmer la séparation des pouvoirs.
  - **Le pouvoir exécutif** est confié au gouvernement, à la tête duquel se trouve un chef d'État et/ou de gouvernement. Il est en charge de l'exécution des lois et dispose de domaines distincts de ceux du Parlement (l'armée, la police, la diplomatie, l'administration). Aux Etats-Unis, le Président est élu dans une élection semi-directe. Il ne dépend donc pas du Parlement et ne peut, en contrepartie, le dissoudre.
  - **Le pouvoir judiciaire** est confié au juge. Ce pouvoir a pour rôle de contrôler l'application de la loi et de sanctionner son non respect. Il peut interpréter la loi (jurisprudence) et il vérifie la conformité de la loi vis-à-vis de la constitution (Cour constitutionnelle, Cour suprême). La justice doit être indépendante des deux autres pouvoirs.



Cette séparation des pouvoirs doit respecter deux règles :

- ✓ **La règle de la spécialisation** : l'exécutif, le législatif et le judiciaire ont des domaines qui leur sont propres et chaque organe ne doit pas empiéter sur le domaine de l'autre dans le but de préserver la liberté. Ceci permet de lutter contre l'absolutisme.
  - ✓ **La règle d'indépendance des pouvoirs** : les 3 pouvoirs se situent au même niveau. Un organe ne peut commander aux deux autres dans le but d'éviter le despotisme. Ainsi, la Justice doit être indépendante du pouvoir politique. Cette indépendance garantit l'exercice démocratique du pouvoir et permet d'éviter l'arbitraire.
4. **Cependant, cette séparation des pouvoirs ne peut être totale** car les trois pouvoirs doivent pouvoir collaborer, d'une part, et contrôler l'usage qui en est fait, d'autre part. Ainsi, aux Etats-Unis :
    - ✓ Le législatif a un droit de regard sur les nominations des membres du gouvernement ;
    - ✓ L'exécutif peut mettre un droit de veto sur une loi votée par le parlement qui ne sera levé qu'avec l'accord des deux-tiers des parlementaires ;
    - ✓ Le judiciaire n'est pas totalement indépendant de l'exécutif et des citoyens. Le ministère de la justice contrôle les procureurs et les pouvoirs législatifs et exécutifs nomment les membres du conseil constitutionnel.

5. Malgré toutes ces précautions, il n'est pas inutile d'avoir d'autres **contre-pouvoirs** (les médias sont, par exemple considérés comme un « quatrième pouvoir », les syndicats, les associations, les partis) qui sont des garanties contre l'installation d'un pouvoir autoritaire.
6. **On peut donc distinguer régime constitutionnel et régime politique.** Le premier se déduit uniquement de la Constitution ; le second se fonde aussi sur des usages politiques. Par exemple l'Angleterre a pour régime constitutionnel une monarchie traditionnelle et pour régime politique une monarchie parlementaire.
7. À partir du 18e, on porte attention aux modalités de distribution du pouvoir d'Etat et moins au fait de savoir qui est le souverain. La théorie libérale de la **séparation des pouvoirs** notamment développée par Montesquieu dans *L'esprit des lois* (1748) sera la principale technique utilisée pour distribuer, partager le pouvoir d'Etat. Indépendamment de sa portée pratique (garantir la liberté politique), elle va donc permettre de classer les régimes en tenant compte de la manière dont ils appliquent ou refusent cette théorie. Cette théorie a été appliquée de manière complémentaire selon deux plans : horizontal et vertical :
  - ✓ Les européens ont plutôt développé et perfectionné au départ une séparation des pouvoirs horizontale qui précise la hiérarchie et les fonctions respectives des trois pouvoirs centraux.
  - ✓ Il appartient aux américains, inventeurs du fédéralisme d'avoir développé très tôt une séparation des pouvoirs verticale (fédéralisation, décentralisation). Les européens ont attendu la fin du XIXème siècle pour admettre une timide décentralisation et aujourd'hui des formes de régionalisation très poussée.

#### b) - Typologie des régimes politiques

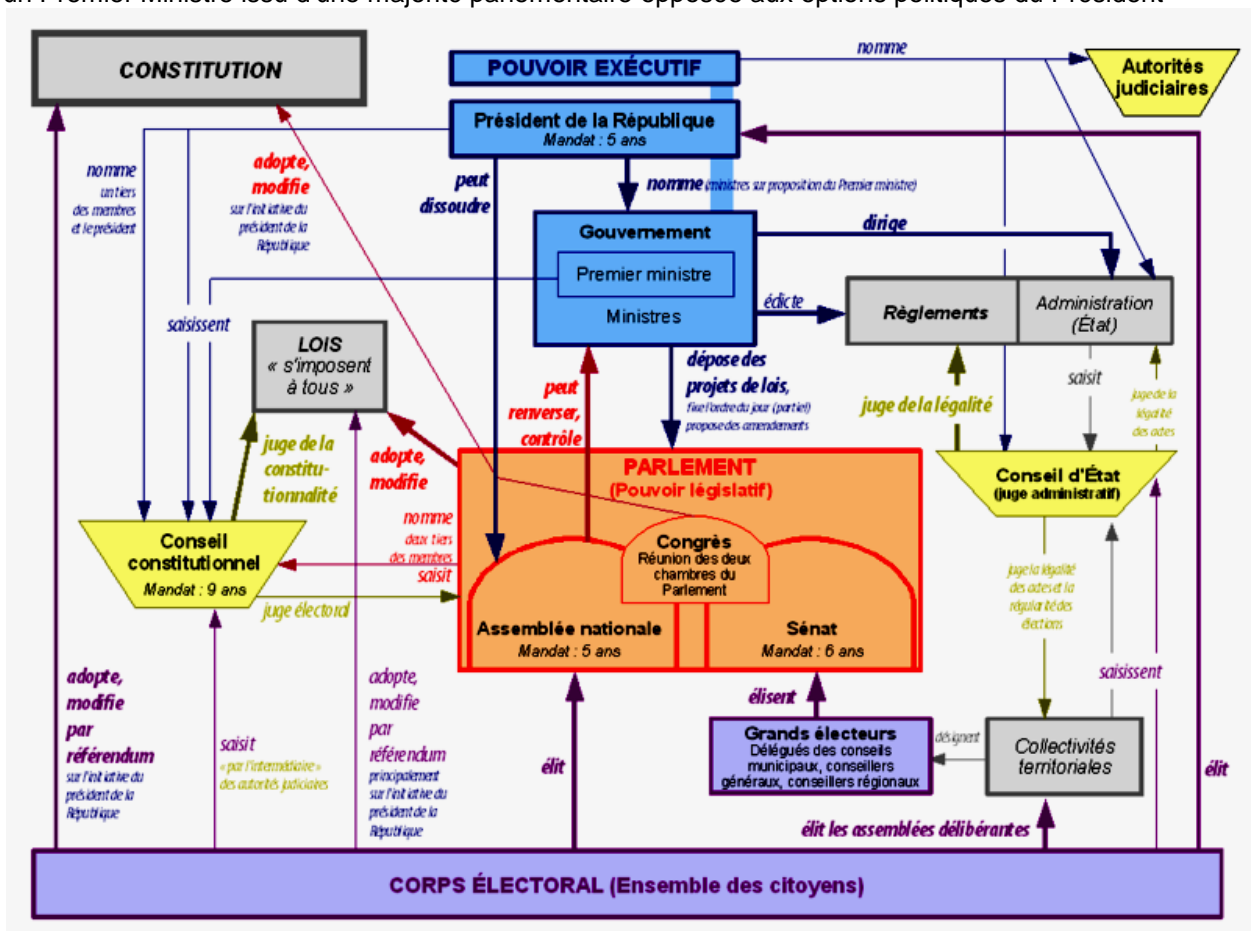
8. Au niveau horizontal, on peut construire une typologie des régimes démocratiques existants dans les différents pays en les croisant dans un tableau à double entrée :

	Parlementaire	Semi-présidentiel	Présidentiel
Gouvernementaliste	Espagne, Allemagne, Royaume-Uni	Irlande, Portugal	
Présidentialiste		France	Etats-Unis
Parlementariste	Italie, Belgique, Israël	Pologne	

- ✓ **Dans le régime présidentiel**, la séparation des pouvoirs est stricte, c'est-à-dire que les différents pouvoirs ne disposent pas des différents moyens de pressions pour influencer les autres pouvoirs. Il s'agit d'un régime qui est resté fidèle à Montesquieu ayant appliqué à la lettre (ou presque) sa théorie de la **balance des pouvoirs** ("check and balance") : soit les États-Unis de 1787 et la France de 1791 et 1795.
  - L'exécutif et le législatif sont élus au suffrage universel et sont donc également légitimes. Le Président des États-Unis est élu pour 4 ans. Il ne peut pas faire plus de deux mandats consécutifs. Les sénateurs américains sont élus pour 6 ans. Le Sénat, qui représente les États, est renouvelé tous les deux ans par tiers. Les députés de la Chambre des représentants sont élus pour deux ans et le renouvellement de la chambre a lieu tous les deux ans ("*mid-term election*").
  - **Le Président** n'est pas responsable devant le Parlement. Il ne peut être renversé. Il choisit les membres de son gouvernement, dispose de l'exécutif et de l'initiative des lois. Ainsi, aux États-Unis, le Président dirige l'administration publique pour faire exécuter la loi. Il est à la tête de la diplomatie et de l'armée. Il peut proposer des lois et a un droit de veto sur les lois votées par le Parlement.
  - **Le Parlement** ne peut être dissous par le Président. Ainsi, aux États-Unis, Le Congrès américain est chargé d'élaborer, de discuter et de voter les lois. Il exerce également un pouvoir de contrôle sur les dépenses fédérales, le commerce et la défense du pays (importance des "commissions parlementaires"). Le Congrès peut soumettre des amendements à la Constitution. Il peut enfin lancer une procédure de destitution (*impeachment*) pour mettre en accusation le président, un haut fonctionnaire ou un juge pour des faits de trahison, de corruption ou de crime. Le Sénat américain représente les États et la politique nationale, alors que la Chambre s'occupe des problèmes de la vie quotidienne des citoyens . L'un n'est pas supérieur à l'autre. Les deux assemblées doivent travailler en coordination.
  - **Le pouvoir judiciaire**, qui peut se trouver à arbitrer les différents entre l'exécutif et le législatif, a donc une place particulièrement importante.
  - Dans la pratique, ce régime présidentiel devient un système présidentialiste car le Président à l'initiative politique dans les principaux domaines de la vie politique : proposition de lois, traités internationaux, déclenchement d'une guerre...mais ceci suppose une collaboration étroite entre le Président et le Parlement.

- **Limites** : ces régimes ont eu en Europe, notamment en France une faible durée de vie. La raison essentielle tenant au fait qu'ils ne permettent pas de résoudre facilement les conflits qui peuvent surgir entre les organes politiques. Si ces organes ne peuvent en effet se révoquer (et permettre ainsi que joue l'arbitrage du peuple), Le risque est grand que des blocages apparaissent, que la Constitution ne soit plus respectée et finalement que le régime disparaisse dans un coup d'État au profit de l'un des organes. Exemple : le coup d'État de 1851 au profit de Louis Napoléon Bonaparte qui met fin au régime présidentiel organisé par la Constitution de 1848.
- ✓ **Dans le régime parlementaire**, la séparation des pouvoirs est souple c'est-à-dire qu'il y a un équilibre entre les pouvoirs du gouvernement et ceux du Parlement. Le Gouvernement est politiquement et collectivement responsable devant le Parlement. En contrepartie, le Gouvernement peut recourir au droit de dissolution. Le chef de l'Etat (le roi ou la Reine au Royaume-Uni) n'a qu'un rôle protocolaire. On appelle dualiste un régime parlementaire dans lequel le Gouvernement est responsable devant le Parlement et aussi devant le Chef de l'État. On appelle moniste un régime parlementaire dans lequel le Gouvernement n'est responsable que devant le Parlement. Celui-ci peut être :
  - Monocaméral : une seule chambre, ce qui est le propre des régimes purement républicains ;
  - Bicaméral : à la chambre basse (députés) s'ajoute une chambre haute (Sénat, Lords...) qui est élue au suffrage direct (Etats-Unis) ou indirect (France).
- **Le Pouvoir exécutif**, habituellement composé de membres du Parlement et dont les plus importants, les ministres, forment un cabinet : le Cabinet des Ministres alors que les autres sont Secrétaires d'État. Les membres du gouvernement sont choisis par le premier ministre. Le Premier ministre, nommé par la majorité politique, est responsable devant le Parlement. Ainsi au Royaume-Uni, le premier ministre est le chef du parti majoritaire. Il est nominalement nommé par le Roi ou la Reine mais il tient surtout son pouvoir de la confiance et du soutien de la majorité de la Chambre des Communes, principale Chambre du Parlement Britannique. Il dirige l'exécutif et est à l'initiative des lois. Il a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative pour provoquer de nouvelles élections.
- **Le Parlement** dispose du pouvoir législatif. Il a un pouvoir de proposition, d'amendement et de vote de la loi. Il a un pouvoir de contrôle du gouvernement. Ainsi, au Royaume-Uni, le parlement est bicaméral et comprend une chambre haute, la Chambre des Lords, et une chambre basse, la Chambre des communes. La Chambre des communes est un corps démocratiquement élu alors que les Lords sont soit héréditaires soit nommés par la reine sur proposition du Premier ministre. Seule la Chambre des communes peut refuser la confiance ou censurer et destituer le Gouvernement. Dans ce "système de Westminster", il existe un parti d'opposition, généralement appelé opposition officielle dans lequel on peut retrouver un "cabinet fantôme" (*Shadow cabinet*) et dont le chef bénéficie de certains privilèges.
- Dans la pratique, ce régime peut évoluer soit vers un système parlementariste si les partis majoritaires ont l'initiative de la loi (« le régime des partis ») soit vers un système gouvernementaliste, si c'est le chef du gouvernement, qui en s'appuyant sur un parti majoritaire dont il est le chef, prend les initiatives politiques. Dans le premier cas, d'une coalition de partis nombreux, non unis, indisciplinés (n'obéissant pas aux consignes de leurs leaders). Dans le second, on a une coalition de partis peu nombreux, unis, disciplinés (obéissant aux consignes de leurs leaders).
- **Limites** : l'instabilité est fréquente dans le premier cas car le Parlement a la possibilité de s'opposer au Gouvernement et de le renverser (ce dont ils ne se privent pas). Dès lors, ils connaissent une tendance à la confusion des pouvoirs au profit du Parlement. On parle de dérive vers le Régime d'Assemblée (Exemple : l'Italie, Israël, la France de la IV<sup>e</sup> République). Les régimes gouvernementalistes ont l'avantage d'être stables politiquement car le Parlement n'aura pas la possibilité politique de s'opposer au Gouvernement et de le renverser. Mais, ils ont un inconvénient. Ils connaissent en pratique une tendance à la confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif. On parlera de tendance présidentialiste (Exemple : l'Angleterre, l'Allemagne, le Japon).
- ✓ **Dans le régime semi-présidentiel**, il existe une dyarchie au sommet de l'exécutif. Il s'agit d'un régime qui mélange le régime présidentiel et le régime parlementaire selon Maurice Duverger. Il correspond au régime de la cinquième république française depuis 1958.
- **Le Président** n'est pas responsable devant le Parlement car il est élu au suffrage universel pour 5 ans. En France, Il dispose de pouvoirs effectifs importants, dont celui de dissoudre le Parlement. Il nomme le Premier ministre et les ministres sous la proposition de ce dernier. Il préside le Conseil des ministres et le Conseil supérieur de la magistrature. La diplomatie et l'armée sont des "domaines réservés" du chef de l'Etat. Il est le chef des armées et nomme les ambassadeurs. Il négocie et ratifie les traités. Il est également le garant de la Constitution (il nomme trois des 9 membres du Conseil constitutionnel) et dispose d'un droit de grâce.

- **Le Gouvernement** est doublement responsable devant le Parlement et le chef de l'Etat. En France, le Premier ministre, nommé par le président, est le chef du gouvernement. Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration publique et de l'armée pour faire exécuter sa politique et faire appliquer les lois. Il a l'initiative de la loi (Projet de loi). Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel sur une loi avant sa promulgation. Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. S'il est censuré par une majorité de députés, il doit démissionner avec son gouvernement. Il peut également présenter sa démission au Président de la république.
- **Le Parlement** exerce une grande partie du pouvoir législatif et peut contrôler l'activité gouvernementale, selon la Constitution du 4 octobre 1958. Il est composé du Sénat (348 sénateurs élus au suffrage indirect pour 6 ans renouvelables par tiers) et de l'Assemblée Nationale (577 députés élus au suffrage universel direct pour 5 ans). Les deux chambres siègent dans des lieux différents : le palais du Luxembourg pour le Sénat et le palais Bourbon pour l'Assemblée nationale. Le parlement peut proposer des lois (proposition de lois), amender celles inscrites par le gouvernement et les voter. Il peut censurer le Gouvernement. Il a un pouvoir de contrôle de l'exécutif par le biais de "commissions parlementaires".
- **Limites** : Il peut se transformer en un système présidentiel, si le Président dispose d'une majorité présidentielle, ou en un système gouvernementaliste dans le cas d'une *cohabitation* entre un Président et un Premier Ministre issu d'une majorité parlementaire opposée aux options politiques du Président



9. Dans toutes les démocraties, le citoyen voit ses **libertés publiques** garanties grâce à la double protection d'institutions juridiques :
  - ✓ **Le Conseil constitutionnel** en France : Il veille à la régularité des principales élections et référendums. Il se prononce sur la conformité à la Constitution des lois et de certains règlements avant leur entrée en vigueur et intervient également dans certaines circonstances de la vie parlementaire et publique.
  - ✓ **La Cour suprême** aux Etats-Unis : constituée de juges, elle a pour but de définir le droit par des jurisprudences en rendant des décisions basées sur la Constitution. Elle a une compétence de cour d'appel. Dans tous les cas, ses jugements sont sans appel. Elle se cantonne généralement aux affaires les plus importantes, et notamment, à décider si les lois des États-Unis ou celles des différents États, sont conformes à la Constitution, dont elle est l'interprète définitive depuis 1803.
  - ✓ **Le tribunal administratif** : il est le juge de droit commun de première instance pour tout le contentieux administratif. Ses décisions sont susceptibles d'appel devant la cour administrative d'appel ou devant le Conseil d'Etat. Il examine la légalité des décisions de l'administration.

