

DROIT CONSTITUTIONNEL

par **Raymond FERRETTI**

Maître de Conférences à l'Université de Metz

PREMIERE PARTIE : DROIT CONSTITUTIONNEL GENERAL.....	8
TITRE I : L'ETAT.....	8
CHAPITRE 1 L'ORGANISATION DU POUVOIR.....	9
Section 1 – L'organisation horizontale du pouvoir : les régimes politiques.....	9
§1 <i>Le critère de classification : la théorie de la séparation des pouvoirs</i>	9
A – Les origines de la théorie.....	9
a – Les origines historiques.....	9
b – Origine idéologique.....	10
b – Formulation.....	10
a – Le principe.....	11
b – L'assouplissement du principe.....	11
c) L'évolution du principe.....	12
§ 2 - <i>La classification des régimes</i>	13
A - Les régimes de confusion des pouvoirs.....	13
a – La confusion absolue.....	13
b – La confusion relative.....	13
B - Les régimes de séparation des pouvoirs.....	14
a - La séparation souple : le régime parlementaire.....	14
b - La séparation rigide : le régime présidentiel.....	17
Section 2 L'organisation verticale du pouvoir : les formes d'Etat.....	17
§ 1- <i>L'Etat unitaire</i>	17
A - Le modèle idéal.....	17
a - Unité du territoire.....	17
b - Unité de la population.....	18
c - Unité de l'organisation politique.....	18
B - Les aménagements.....	18
a - La déconcentration.....	18
b - La décentralisation.....	18
§ 2 - <i>L'Etat composé</i>	19
A - La fédération ou Etat fédéral.....	19
a - Les principes du fédéralisme.....	19
b - Le phénomène fédéral.....	21
B - La confédération.....	21
a - Les critères de la confédération.....	22
b - Le phénomène confédéral.....	22
CHAPITRE 2 LE POUVOIR DE L'ORGANISATION.....	23

Section 1 L'expression du pouvoir : la Souveraineté	23
§ 1 - <i>La souveraineté de l'Etat</i>	23
A – Notion.....	23
a – Historique	23
b – Technique	23
B – Implications	24
a – La souveraineté interne	24
b – La souveraineté externe	24
§ 2 <i>La souveraineté dans l'Etat</i>	24
A - La souveraineté théocratique	24
a - La théorie du droit divin surnaturel.....	24
b - La théorie du droit divin providentiel.....	24
B - La souveraineté démocratique	25
a - La souveraineté populaire	25
b - La souveraineté nationale	26
 Section 2 L'origine du pouvoir : l'élection.....	27
§ 1 - <i>Les modes de suffrage</i>	28
A - Les titulaires du droit de suffrage	28
a - L'universalité du suffrage	28
b - L'égalité du suffrage	29
B – L'Exercice du droit de suffrage	29
a - Suffrage direct et indirect	29
b – Liberté et sincérité du vote.....	30
§ 2 <i>Les modes de scrutin</i>	30
A – Le scrutin majoritaire	30
a – Techniques.....	31
b – Conséquences.....	31
b – La représentation proportionnelle	32
a - Techniques	32
b - Conséquences.....	32
b - les scrutins mixtes.....	33
a – La loi sur les apparentements (1951).....	33
b – Le scrutin municipal (1982)	33
 TITRE II LA CONSTITUTION.....	34
CHAPITRE 1 LA NOTION DE CONSTITUTION.....	34
Section 1 - La notion matérielle : l'objet constitutionnel.....	34
§ 1 - <i>Le statut du pouvoir ou la constitution politique</i>	34
A - Le fondement de la légitimité du pouvoir	34
a) La Constitution, expression du Souverain	34
b) La Constitution, instrument de la limitation du pouvoir.....	34
B) L'organisation et le fonctionnement du pouvoir	35
a) La dévolution du pouvoir	35
b) L'exercice du pouvoir	35
§ 2 - <i>Le statut des citoyens ou la constitution sociale</i>	35
A - Les droits garantis	35
Les droits individuels et politiques : la DDHC de 1789	35
b) Les droits économiques et sociaux : le préambule de 1946.....	36
B) La garantie des droits	36

a) La décision «Liberté d'association» (CC 71-44 DC 16 juill. 1971) ou la valeur constitutionnelle du préambule	36
b) Les décisions ultérieures ou la notion de constitution jurisprudentielle	37
Section 2 - La notion formelle : l'acte constitutionnel	38
§ 1 - <i>Le pouvoir constituant originaire</i>	38
A - Le titulaire du pouvoir constituant	38
a) Les solutions de la démocratie représentative : les assemblées constituantes	38
b) Les solutions de la démocratie semi-directe : le peuple consulté par référendum	39
B - L'exercice du pouvoir constituant	39
a) L'absence de cadre procédural en principe	39
b) L'existence exceptionnelle de textes pré-constitutionnels	40
§ 2 - <i>Le pouvoir constituant dérivé</i>	40
A - La distinction pouvoir constituant originaire/ pouvoir constituant dérivé	40
a) Deux pouvoirs de même nature	40
b) Mais deux pouvoirs différents	40
B) La distinction pouvoir constituant dérivé/ pouvoir législatif	41
a) Des procédures plus difficiles à mettre en œuvre que la procédure législative	41
b) L'enjeu : la distinction Constitution rigide et souple	41
CHAPITRE 2 LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITE	42
Section 1 La signification du contrôle de constitutionnalité	42
§ 1 <i>La signification juridique</i>	42
A - Les normes du contrôle	42
a - Les normes de référence	42
b - Les normes contrôlées	42
B - le rapport de constitutionnalité : la conformité	42
a - La conformité absolue	42
b - La conformité relative : les réserves d'interprétation	43
§ 2 <i>La signification politique</i>	44
A - Les enjeux du contrôle de constitutionnalité	44
a - L'Etat de droit	44
b - L'Etat libéral ou l'Etat des libertés	45
B - les risques du contrôle de constitutionnalité	45
a - L'identification des risques	45
b - La limitation des risques	46
Section 2 Le mécanisme du contrôle de constitutionnalité	46
§ 1 <i>Les acteurs du contrôle de constitutionnalité</i>	46
A - L'organe de contrôle	46
a - L'organe politique	46
b - L'organe juridictionnel	47
B - Les organes de saisine	48
a - Les systèmes fermés	48
b - Les systèmes ouverts	48
§ 2 <i>Les conditions du contrôle de constitutionnalité</i>	48
a - Les conditions de temps	48
a - Le contrôle à priori	48
b - Le contrôle à posteriori	48
b - Les conditions de situation	49

a - Le contrôle par voie d'action.....	49
b - Le contrôle par voie d'exception.....	49
DEUXIEME PARTIE : DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARE.....	49
TITRE I : LES INSTITUTIONS POLITIQUES ETRANGERES.....	49
CHAPITRE 1 LA GRANDE-BRETAGNE.....	49
Section 1 L'environnement du système politique anglais.....	49
§ 1 <i>Le cadre historique.....</i>	49
A - LA MONTEE EN PUISSANCE DU PARLEMENT.....	50
a - La naissance de l'institution.....	50
b - Les pouvoirs de l'institution.....	50
B - LA MISE EN PLACE D'UN CABINET RESPONSABLE POLITIQUEMENT.....	51
a - La transformation des conseillers en gouvernants.....	51
b - L'apparition de la responsabilité politique.....	52
§ 2 <i>La cadre sociologique : le two party system ou le bipartisme rigide.....</i>	53
A - LES ELEMENTS DU SYSTEME DE PARTI.....	53
a - Le duopole.....	53
b - Les origines du duopole.....	54
B - LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE PARTI.....	55
a - Le fonctionnement interne ou la discipline de parti.....	55
b - Le fonctionnement externe ou les effets sur le système politique.....	57
Section 2 Les composantes du régime anglais.....	58
§ 1 <i>L'exécutif.....</i>	58
A - LA COURONNE.....	58
a - Des pouvoirs limités.....	58
b - Des fonctions certaines.....	59
B - LE GOUVERNEMENT.....	59
a - Organisation.....	59
b - Pouvoirs.....	60
§ 2 - <i>Le Parlement.....</i>	60
A - LA CHAMBRE DES COMMUNES.....	60
a - Organisation.....	60
b - Pouvoirs.....	61
B - LA CHAMBRE DES LORDS.....	61
a - Composition.....	61
b - Pouvoirs.....	62
CHAPITRE 2 LES ETATS-UNIS D'AMERIQUE.....	62
Section 1 L'environnement du système politique américain.....	62
§ 1 <i>L'environnement historique.....</i>	62
A - L'INDEPENDANCE AMERICAINE.....	62
a - La guerre d'indépendance (1775 - 1783).....	62
b - La Déclaration d'indépendance (4 juillet 1776).....	63
B - L'UNITE AMERICAINE.....	63
a - La Confédération.....	63
b - La Fédération.....	64
§ 2 <i>L'environnement politique.....</i>	65
A - LA GENERALISATION DU DROIT DE SUFFRAGE.....	65
a - La généralisation historique.....	65

b - La généralisation fonctionnelle	65
c - La généralisation technique	65
B - LE SYSTEME DE PARTIS : LE BIPARTISME SOUPLE.....	66
a - Les éléments du système	66
b - Le fonctionnement du système	68
Section 2 Les composantes du régime américain	69
§ 1 <i>Le pouvoir exécutif ou le Président des Etats-Unis</i>	69
A - LE STATUT DE LA PRESIDENCE.....	69
a - La désignation du Président	69
b - Les collaborateurs du Président	71
B - LES POUVOIRS DU PRESIDENT	72
a - Les pouvoirs exécutifs.....	72
b - Les pouvoirs à l'égard du Congrès	73
§ 2 <i>Le Congrès</i>	74
A – STRUCTURES	74
b – Le fonctionnement des structures.....	74
B – POUVOIRS	75
a - Pouvoir normatif	75
b – Pouvoirs à l'égard du Président	75
TITRE II : LES INSTITUTIONS POLITIQUES FRANCAISES	76
HISTORIQUES.....	76
SOUS-TITRE 1 : LES EXPERIENCES INSTITUTIONNELLES.....	76
CHAPITRE 1 - LE PREMIER CYCLE D'EXPERIENCES : 1789 - 1814	76
Section 1 La monarchie constitutionnelle	76
§ 1 <i>L'aménagement des pouvoirs publics</i>	76
A - L'Assemblée nationale législative	77
a) Composition.....	77
b) Statut	77
c) Pouvoirs.....	77
B - Le Roi.....	77
a) Statut	77
b) Pouvoirs	77
§ 2 <i>Le fonctionnement du régime</i>	77
a) Le déséquilibre des pouvoirs.....	77
b) Les conflits	78
Section 2 La première république	78
§ 1 <i>La Convention (1792-1795)</i>	78
A - La Constitution conventionnelle (Constitution de l'An I)	78
a) Le corps législatif	78
b) Le Conseil exécutif	78
B - Le Gouvernement conventionnel	78
§ 2 <i>Le Directoire (1795-1799)</i>	79
A - Le pouvoir législatif	79
B - Le pouvoir exécutif	79
Section 2 Le Césarisme (Consulat et Empire)	79
§ 1 <i>La Constitution du 15 décembre 1799 (22 frimaire An VIII)</i>	79
A - Les assemblées	79

a) Le Tribunal.....	79
b) Le Corps législatif.....	80
c) Le Conseil d'Etat.....	80
d) Le Sénat	80
B - Le Gouvernement	80
§ 2 <i>Du Consulat à l'Empire</i>	80
A - Du Consulat décennal au Consulat à vie.....	80
B - Vers l'Empire	80
CHAPITRE 2 – LE SECOND CYCLE D'EXPERIENCES : 1814 – 1870.....	80
Section 1 Les monarchies parlementaires.....	81
§ 1 <i>La Restauration (1814-1830)</i>	81
A - La Charte du 4 juin 1814.....	81
Le Roi et les ministres.	81
b) Les Chambres.....	81
B - L'évolution du régime	81
a) Le règne de Louis XVIII (1814-1824).....	82
b) Le règne de Charles X.....	82
§ 2 <i>La Monarchie de Juillet (1830-1848)</i>	82
a- La Charte du 14 août 1830.....	82
a) Les principes	82
b) Les pouvoirs publics	82
B - Le fonctionnement du régime	83
Section 2 La deuxième République (1848-1851).....	83
§ 1 <i>L'organisation des pouvoirs</i>	83
A - L'Assemblée législative	83
B - Le Président de la République	83
§ 2 <i>Le fonctionnement des pouvoirs</i>	83
A - Sur le plan institutionnel	83
B - Sur le plan politique	84
Section 3 Le second empire (1852-1870)	84
§ 1 <i>L'aménagement des pouvoirs</i>	84
A - L'empereur	84
a) Les Assemblées	84
§ 2 <i>L'évolution du régime</i>	85
A - L'empire autoritaire	85
B - L'empire libéral.....	85
SOUS-TITRE 2 : LA TRADITION PARLEMENTAIRE.....	85
CHAPITRE 1- LA III^e REPUBLIQUE.....	85
a) Les régimes provisoires.....	85
b) Les lois constitutionnelles de 1875	86
Section 1 L'aménagement des pouvoirs publics	87
§ 1- <i>L'organisation des pouvoirs publics</i>	87
A - Les Chambres.....	87
a - La composition des Chambres	87
b - Les pouvoirs des Chambres	87
B - L'Exécutif	88
a - Le Président de la République	88

b - Le Gouvernement.....	89
§ 2 <i>Les relations entre les pouvoirs publics</i>	90
A - Les moyens d'action des chambres sur le Gouvernement.....	90
a - La responsabilité ministérielle	90
b - Les autres moyens	91
B - Les moyens d'action du Gouvernement sur les Chambres	91
a - La dissolution.....	91
b - Les autres moyens	91
Section 2 L'évolution du régime.....	92
§ 1 <i>Le parlementarisme dualiste (1875-1879)</i>	92
A - La crise du 16 mai 1877	92
a - La situation.....	92
b - Les événements	92
B - La «Constitution GREVY »	93
a - Signification technique : l'abandon du régime parlementaire dualiste.....	93
b - Signification politique : la souveraineté parlementaire	93
§ 2 <i>Le parlementarisme absolu (1879-1914)</i>	94
A - Caractères	94
a - L'extension des prérogatives du Parlement	94
b - La diminution du rôle de l'exécutif	95
B - Causes	96
a - Causes institutionnelles	96
b - Causes politiques	96
§ 3 <i>Le renforcement de l'exécutif (1914-1940)</i>	97
A - Les tentatives : la réforme de l'Etat	97
a - Des propositions... ..	97
b - ...qui seront écartées	97
B - Les résultats : Les décrets-lois	98
a - La technique des décrets-lois.....	98
b - La pratique des décrets-lois	99
CHAPITRE 2 - LA IV^{ème} REPUBLIQUE.....	99
A - De l'Etat français... ..	99
a) Un nouveau cadre constitutionnel.....	99
b) Une nouvelle politique	99
B - ... à la France combattante	100
a) De Londres à Alger	100
b) D'Alger à Paris	101
Section 1 - L'aménagement des pouvoirs publics.....	101
§ 1 <i>L'organisation des pouvoirs publics</i>	101
A - Le pouvoir législatif	101
a - L'Assemblée Nationale	101
b - Le Conseil de la République	102
B - Le pouvoir exécutif	102
a - Le Président de la République	103
b - Le Gouvernement.....	103
§ 2 <i>Les relations entre les pouvoirs publics</i>	104
A - Les moyens d'action du Législatif sur l'Exécutif	104
a - La responsabilité ministérielle	104
b - Les autres moyens	105

B - Les moyens d'action de l'Exécutif sur le Législatif	105
a - La dissolution (art 51)	105
b - Les autres moyens	106
Section 2 - L'évolution du régime	106
§ 1 - <i>L'échec de la rénovation du régime</i>	106
A - L'effacement du Gouvernement	106
a - Les atteintes à l'autonomie du Gouvernement	106
b - Les atteintes aux moyens d'actions du Gouvernement	107
B - L'instabilité ministérielle	107
a - L'instabilité, produit du dysfonctionnement des institutions	107
b - L'instabilité, produit d'une situation politique instable	108
§ 2- <i>Les tentatives de restauration de l'autorité de l'exécutif</i>	108
A - La renaissance des décrets-lois	108
a - Les procédés détournés	108
b - Le retour pur et simple aux décrets-lois.....	108
B - Les projets de réforme constitutionnelle	109
a – Les projets officiels.....	109
b – Les projets officiels	109

Dans tous les pays, au niveau le plus élevé, on constate l'existence d'institutions qui exercent le pouvoir politique (Parlement, Gouvernement) ce sont des institutions-organes. Elles agissent dans le cadre de règles de droit (normes) qui sont souvent des institutions-mécanismes.

L'étude de ces règles et de ces institutions est ce que l'on appelle le droit constitutionnel. Il est formé par un ensemble de concepts qui constituent la base même de cette discipline et que l'on nommera : droit constitutionnel général (Première partie). Mais ces concepts ont été appliqués ici et là, dans des sens qui ne sont pas nécessairement convergents. On découvrira alors le droit constitutionnel comparé (Deuxième partie)

PREMIERE PARTIE : DROIT CONSTITUTIONNEL GENERAL

Il faut s'intéresser à la règle des règles c'est à dire la Constitution (Titre 2) ainsi qu'à l'institution des institutions à savoir l'Etat (Titre 2).

TITRE I : L'ETAT

« C'est une communauté d'hommes fixés sur un territoire propre et

possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition. »

Raymond CARRE de MALBERG (1921)

L'Etat est donc une société au sein de laquelle s'exerce un pouvoir : c'est une organisation de pouvoir. Il importe de savoir comment s'organise ce pouvoir et de connaître le pouvoir qu'exerce cette organisation.

CHAPITRE 1 L'ORGANISATION DU POUVOIR

On distingue généralement deux axes dans l'organisation du pouvoir. Le premier est le plus connu, c'est celui de la répartition du pouvoir entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Cet axe horizontal permet de distinguer les régimes politiques.

Le second est celui des relations entre le centre et la périphérie. En quelque sorte il s'agit d'un axe vertical sur lequel apparaissent les différentes formes que peuvent prendre les Etats.

Section 1 – L'organisation horizontale du pouvoir : les régimes politiques

Le régime politique peut être défini comme l'ensemble des règles constitutionnelles déterminant l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques d'un Etat donné. Une typologie des régimes peut être établie (§2) sur la base d'un critère de classification (§1)

§1 Le critère de classification : la théorie de la séparation des pouvoirs

C'est Montesquieu qui est l'auteur de la théorie de la séparation des pouvoirs en tous les cas c'est lui qui l'a formulé de la manière quasiment définitive, toutefois ses origines sont variées.

A – LES ORIGINES DE LA THEORIE

a – Les origines historiques

1° Les précurseurs lointains de Montesquieu

- Aristote

Il distinguait «l'Assemblée générale délibérant sur les affaires publiques, les corps des Magistrats et le corps judiciaire » Politique, IV, 8

- Marsile de Padoue

Il stigmatise la concentration des fonctions principales de l'Etat dans les mêmes mains (Défenseur Pacis 1377)

2° Le véritable précurseur : John LOCKE (1632-1704)

Le philosophe anglais développera sa conception dans son «Traité du gouvernement civil »(1690). Elle est proche de celle de Montesquieu puisque :

- il distingue trois fonctions :

- législative : élaborer les lois

- exécutive : « parce que les lois qui sont une fois et en peu de temps faites, ont une vertu constante et durable, qui oblige à les observer et à s'y soumettre continuellement, il est nécessaire qu'il y ait toujours quelque puissance sur pied qui fasse exécuter ces lois »

- fédérative : le pouvoir fédératif «est chargé de la sécurité et des intérêts extérieurs »

- il constate la nécessité d'une séparation :

« La tentation de porter la main sur le pouvoir serait trop grande si les mêmes personnes qui ont le pouvoir de faire les lois avaient aussi entre les mains le pouvoir de les faire exécuter, car elles pourraient se dispenser d'obéir aux lois qu'elles font »

b – Origine idéologique

Montesquieu est l'un des pères du libéralisme aristocratique. Pour lui le bien suprême est la liberté or la liberté n'est pas partout. Elle dépend du régime politique. Il faut donc en tirer les conséquences.

1° Le pouvoir est l'ennemi de la liberté

La liberté est la chose la plus précieuse pour un citoyen :

« La liberté politique, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté » MONTESQUIEU L'esprit des lois Livre XI Chapitre VI.

C'est le pouvoir qui peut porter atteinte à cette liberté :

« La démocratie et l'aristocratie ne sont point des états libres par leur nature. La liberté politique ne se trouve que dans des gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans des gouvernements modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir : mais c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ! la vertu même a besoin de limites » Livre XI Chapitre IV

Comme le pouvoir appelle le pouvoir, il faut limiter le pouvoir, le modérer.

2° Seul le pouvoir peut arrêter le pouvoir

Les stratégies de limitation du pouvoir sont multiples. On pourrait penser à la limitation par le Droit. Mais le magistrat qu'est Montesquieu sait qu'elle n'est pas toujours efficace, aussi, en empiriste qu'il est également, préfère-t-il opposer du pouvoir au pouvoir.

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir. » Livre XI Chapitre IV

Afin d'en arriver là, il faut diviser le pouvoir, c'est à dire séparer les pouvoirs.

B – FORMULATION

« Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers » Livre XI Chapitre VI

Cette première formulation est négative puisque Montesquieu dit ce qu'il faut éviter : la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul. En réalité, il va tout au long du chapitre VI, affiner cette formule.

Il énonce un principe, mais il admet quelques assouplissements

a – Le principe

1° La spécialisation fonctionnelle ou la séparation fonctionnelle

« Il y a, dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs; la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil. » L 11 C 6

≡≡ la différenciation des fonctions

- la fonction législative

« Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. » L 11 C 6

- la fonction exécutive

« Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions » L 11 C 6

- la fonction judiciaire

« Par la troisième, il punit les crimes., ou juge les différends des particuliers » L 11 C 6

≡≡ l'attribution des fonctions

Une même personne, un même corps ne doivent pas exercer deux fonctions

- la fonction exécutive et la fonction législative doivent être séparée

« Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement. » L 11 C 6

- la fonction judiciaire doit être séparée des deux autres

« Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. » L 11 C 6

2° L'indépendance organique ou la séparation organique

Trois personnes, organes ou corps, distincts et indépendants se voient remettre des fonctions différentes :

- le peuple

Il exerce le pouvoir législatif par l'intermédiaire de la Chambre basse

- l'aristocratie

Par le biais de la Chambre Haute, elle participe au pouvoir législatif

- le Roi

Il lui revient le pouvoir exécutif

b – L'assouplissement du principe

1° Assouplissements de la séparation organique

≡≡ Dans les relations exécutif / législatif

Le Roi a le droit de convoquer l'assemblée :

« D'ailleurs, il y a des temps plus convenables les uns que les autres pour l'assemblée du corps législatif : il faut donc que ce soit la puissance exécutive qui règle le temps de la tenue et de la durée de ces assemblées, par rapport aux circonstances qu'elle connaît. » L 11 C 6

≡≡ Dans les relations législatif / exécutif

Le Roi ne peut être jugé, mais les ministres peuvent l'être la responsabilité pénale est donc reconnue mais pas la responsabilité politique.

« Mais, quel que soit cet examen, le corps législatif ne doit pas avoir 'le pouvoir de juger la personne, et par conséquent la conduite de celui qui exécute. Sa personne doit être sacrée.... Mais, comme celui qui exécute ne peut exécuter mal, sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes ; ceux-ci peuvent être recherchés et punis » L 11 C 6

2° Assouplissements de la séparation fonctionnelle

⚡ Dans les relations exécutif / législatif

La faculté d'empêcher permet à l'exécutif de neutraliser le pouvoir législatif. Concrètement il s'agit du droit de veto.

« La puissance exécutrice, comme nous avons dit, doit prendre part à la législation par sa faculté d'empêcher ; sans quoi, elle sera bientôt dépouillée de ses prérogatives. Mais, si la puissance législative prend part à l'exécution, la puissance exécutrice sera également perdue.

Si le monarque prenait part à la législation par la faculté de statuer, il n'y aurait plus de liberté. Mais, comme il faut pourtant qu'il ait part à la législation, pour se défendre, il faut qu'il y prenne part par la faculté d'empêcher » L 11 C 6

⚡ Dans les relations législatif / exécutif

Il s'agit du contrôle qui peut se pratiquer de diverses manières :

« Mais si, dans un Etat libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutrice, elle a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées ; et c'est l'avantage qu'a ce gouvernement sur celui de Crète et de Lacédémone, où les Cosmes et les Ephores ne rendaient point compte de leur administration » L11 C6

Montesquieu en arrive en conclusion à une description du régime idéal selon lui :

« Voici donc la constitution fondamentale du gouvernement dont nous parlons. Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutrice, qui le sera, elle-même par la législative.

Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert. » L 11 C 6

c) L'évolution du principe

1° L'évolution de la séparation fonctionnelle

La définition des fonctions va évoluer avec le temps.

⚡ De la fonction exécutive à la fonction gouvernementale

Le Gouvernement ne se contente pas d'exécuter les lois au sens strict.. Son rôle n'est pas simplement de prendre les mesures juridiques et matérielles qui permettent la mise en œuvre des lois. En réalité, il prend des initiatives, il suggère des lois, il les suggère dans un cadre global, en bref, les Gouvernements tendent de plus en plus à déterminer une politique qui pour être mise en œuvre nécessite l'intervention du législateur. On passe ainsi insensiblement de la fonction exécutive à la fonction gouvernementale.

⚡ De la fonction législative à la fonction délibérative

Les Parlements ont perdu progressivement leur rôle central. Si la politique est le plus souvent déterminée par le Gouvernement, le Parlement critique cette politique, en contrôle l'application en discute la mise en œuvre. La fonction législative se transforme ainsi en fonction délibérative.

2° L'évolution de la séparation organique

Les partis politiques en apparaissant vont transformer les données du problème d'autant plus qu'ils vont constituer des systèmes qui accentueront ces transformations.

≪≪ Le rôle des partis politiques

Les partis politiques sont des organisations créées sur la base de certaines conceptions politiques en vue de conquérir le pouvoir et de l'exercer. Les partis politiques, au sens actuel, n'apparaîtront que tardivement : au milieu du 19^e siècle en Angleterre, au début du 20^e en France. Dans la mesure où ces partis seront de mieux en mieux organisés, ils structureront les idées des parlementaires et par conséquent les votes de ceux-ci. Dans ces conditions, la discussion et le contrôle devient l'objet de stratégies et de tactiques de conquête du pouvoir de la part des dirigeants des partis qui aspirent à l'exercer. L'exécutif et le législatif voient dans ces conditions leurs relations évoluer profondément. Leur indépendance ou leur collaboration n'est plus tout à fait la même.

≪≪ Le rôle des systèmes de partis

Les partis politiques entretiennent entre eux des relations que l'on peut modéliser. Ces modèles de relations forment ce qu'il est convenu d'appeler un système de parti. Le bipartisme rigide qui fonctionne en Grande Bretagne tend à mettre à place une majorité quasiment automatique au Parlement. Celle-ci est formée par un seul parti discipliné. Son dirigeant a vocation à devenir le Premier ministre. De ce fait, il y a jonction entre le législatif et l'exécutif. De manière plus générale, l'existence de systèmes majoritaires annule la séparation des pouvoirs en gommant la séparation organique.

§ 2 - La classification des régimes

Sur la base de la séparation des pouvoirs on peut classer les régimes politiques :

A - LES REGIMES DE CONFUSION DES POUVOIRS

a – La confusion absolue

Quand dans un Etat un seul homme ou un seul organe dispose effectivement de tous les pouvoirs, il y a confusion absolue. C'est l'hypothèse de la Monarchie absolue, de la dictature.

b – La confusion relative

Dans ces régimes, les apparences sont celles de la séparation, mais la réalité est celle de la confusion. Il existe bien des organes apparemment distincts et indépendants exerçant les fonctions exécutive et législative. Mais, en réalité c'est l'un ou l'autre de ces organes qui dispose effectivement de toutes les fonctions. La confusion des pouvoirs peut se faire au profit de l'exécutif ou du législatif.

1° La confusion au profit de l'exécutif

C'est l'hypothèse la plus fréquente, car l'exécutif dispose de la force armée. On peut citer comme exemple, le césarisme bonapartiste dans ses deux versions françaises, mais aussi de manière plus générale bon nombre de dictatures modernes qui relèvent de près ou de loin de ce modèle.

2° La confusion au profit du législatif : le régime d'assemblée

Dans ce régime l'assemblée dispose de la réalité du pouvoir même si un organe exécutif existe. Le plus bel exemple de ce régime nous est fourni par la Convention de 1793, par les Assemblées Constituantes de 1848, de 1871, de 1945.

≪≪ confusion fonctionnelle

Les trois fonctions sont techniquement distinguées, mais elles sont hiérarchisées.

≡ ≡ **confusion organique**

- L'organe exécutif est dépendant :

La dépendance est d'abord statutaire car il est nommé par l'assemblée et qu'il est révocable par l'assemblée. Mais la dépendance est aussi une question de fait : l'organe est affaibli par son caractère collégial.

- L'organe législatif est renforcé:

L'assemblée est d'abord unique mais elle est aussi permanente.

B - LES REGIMES DE SEPARATION DES POUVOIRS

a - La séparation souple : le régime parlementaire

Définition : c'est un régime dans lequel le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement, et où celui-ci peut faire l'objet d'une dissolution par l'exécutif.

Dans ce régime, la séparation est dite souple parce que les deux pouvoirs ont des moyens d'action réciproques (la responsabilité politique et la dissolution)

1° Le modèle

≡ ≡ **une séparation organique assouplie**

Des organes distincts existent bien, mais ils sont dépendants les uns des autres, de manière équilibrée.

≡ ≡ la dépendance de l'exécutif

Celle du chef de l'Etat, est nulle quand c'est un monarque, mais, quand c'est un Président de la République elle est très forte puisqu'il est généralement élu par le Parlement.

Celle de Gouvernement est importante à plus d'un titre. D'abord au stade de l'entrée en fonction puisqu'il est souvent « investi » par le Parlement sinon élu par lui. Ensuite au stade de la fin des fonctions : le Parlement peut « renverser » le Gouvernement en raison du principe de la responsabilité politique des ministres.

Ses origines remontent au XVIII^e siècle. En Angleterre les ministres étaient pénalement responsables. Ce qui veut dire qu'ils pouvaient être jugés et sanctionnés pour des fautes pénales et ce par le biais d'une procédure appelée l'**impeachment**. Cette responsabilité pénale se transformera en responsabilité politique. En 1815, de Vitrolles la définissait par opposition à la responsabilité pénale dans les termes suivants :

« *La responsabilité politique est engagée non par des actes délictueux mais par des fautes de politique générale; sanctionnée non par des poursuites pénales et par un jugement mais par la perte de confiance des assemblées et comme conséquence, par la perte de l'existence politique* ».

Généralement elle est mise en œuvre par deux procédures : **la motion de censure** où le Parlement prend l'initiative, **la question de confiance** où c'est le Gouvernement qui prend l'initiative.

≡ ≡ la dépendance du législatif

Elle se traduit parfois par la nomination des membres d'une assemblée par le chef de l'Etat. C'est le cas des chambres aristocratiques du type de la Chambre des Lords en Grande-Bretagne. Mais le plus souvent la dépendance se traduit par le **droit de dissolution**.

De simple mesure technique permettant de mettre fin à la réunion du Parlement, la dissolution devient une véritable prérogative royale : elle permet de contrer le pouvoir de renverser le Gouvernement que le Parlement arrachera.: c'est la première fonction de la dissolution : la fonction d'équilibre des pouvoirs. Mais elle permet aussi de donner la parole au peuple puisqu'une dissolution débouche nécessairement sur de nouvelles élections: c'est la fonction de résolution des conflits.

≡ une séparation fonctionnelle assouplie

Les deux fonctions législative et exécutive sont bien confiées à deux organes distincts à titre principal, mais chacun des organes peut intervenir, à titre secondaire dans l'exercice de la fonction de l'autre organe.

≡ intervention des organes exécutifs dans l'exercice de la fonction législative

En période normale, l'initiative des lois est partagée avec le Parlement. En période exceptionnelle, le pouvoir législatif peut être délégué (décrets-lois, ordonnances)

≡ intervention des organes législatifs dans l'exercice de la fonction exécutive

L'exécutif dispose du pouvoir de ratifier les traités, mais le plus souvent ce pouvoir est conditionné par la nécessité d'une autorisation parlementaire.

Le fait que les interventions des organes soient réciproques, rétablit la séparation, mais de manière souple. On parle aussi de collaboration des pouvoirs puisque l'exécutif et le législatif participent à l'exercice des différentes fonctions de manière équilibrée.

Tel est le modèle idéal du régime parlementaire, dans la réalité historique et sociologique il présente des variantes.

2° Les variantes

Deux grandes formes de régime parlementaire se sont succédées :

≡ le régime parlementaire dualiste

C'est un régime parlementaire dans lequel le chef de l'Etat joue un rôle politique important.

≡ Les caractéristiques du régime

Sur un plan juridique il s'agit de **la double responsabilité** : le Gouvernement est non seulement responsable politiquement devant le Parlement, mais aussi devant le chef de l'Etat.

Il s'agit aussi de la **«dissolution royale»**. Le droit de dissolution appartient au chef de l'Etat de manière discrétionnaire.

Sur un plan politique, ces deux prérogatives permettent au chef de l'Etat de jouer effectivement un rôle important puisqu'il peut non seulement faire pression sur le Parlement mais aussi sur le Gouvernement.

Mais ce régime n'exclut pas les crises, puisqu'en cas de renvoi du Gouvernement et de dissolution du Parlement, si le peuple réélit la même majorité, le chef de l'Etat est dans une situation pour le moins délicate.

≡ Les types du régime

- le dualisme historique

C'est sous la forme dualiste que le régime parlementaire apparaîtra en Angleterre au XVIII^e siècle. Il survivra jusqu'en 1834, date du renvoi par Guillaume IV du ministère PEEL. C'est le dernier usage par un monarque anglais de son droit de renvoyer le cabinet.

En France, le régime parlementaire apparaît sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. C'est pendant cette dernière période, sous le règne de Louis-Philippe I^{er} d'Orléans que le dualisme apparaîtra vraiment ce qui explique qu'en France, on désigne souvent le régime parlementaire dualiste par l'expression «orléanisme».

Dans les deux cas, le régime parlementaire dualiste se met en place à un moment où les forces politiques fondées sur deux légitimités différentes s'équilibrent. D'un côté le Roi et sa légitimité théocratique, d'autre part le Parlement et sa légitimité démocratique. Ce sont d'ailleurs ces deux organes s'appuyant sur ces deux légitimités qui vaudront le qualificatif de dualiste à cette forme du régime parlementaire. Lorsque la légitimité démocratique

l'emportera, le régime parlementaire évoluera vers un nouveau type : le régime parlementaire moniste qui se caractérisera souvent par une forte instabilité. Aussi certains voudront-ils restaurer artificiellement le dualisme.

- le dualisme restauré

En Allemagne, la République de WEIMAR, au lendemain de la première guerre mondiale a mis en place un régime parlementaire dans lequel le Président de la République est élu par le peuple et dispose de prérogatives importantes : le droit de dissolution et quasiment la possibilité de renvoyer le ministère. Politiquement ce sera un échec puisqu'en 1933 Hitler sera nommé Chancelier c'est à dire Premier ministre.

En France, la Constitution de 1958 met en place un système qui est proche du parlementarisme dualiste, notamment avant 1962 et l'instauration de l'élection présidentielle au suffrage universel. Le Président dispose en effet du droit de dissolution et dans les faits a renvoyé les Gouvernements qui ne lui convenaient plus.

⚡ le régime parlementaire moniste

C'est le régime parlementaire dans lequel le Chef de l'Etat est effacé.

⚡ le régime parlementaire moniste à prépondérance du Parlement ou «parlementarisme absolu » ou régime parlementaire à la française

La prépondérance du Parlement est négative : elle se traduit essentiellement par les renversements fréquents, intempestifs et souvent inconsidérés des Gouvernements. Il s'agit là du **phénomène de l'instabilité ministérielle** qui a caractérisé la III^e République et surtout la IV^e République en France. Ses origines, sont institutionnelles en premier lieu.

La disparition *de facto* du droit de dissolution prive en effet l'exécutif de son arme de dissuasion à l'égard du Parlement. Le régime est déséquilibré puisque les députés peuvent sans craintes d'être renvoyés devant leurs électeurs renverser le Gouvernement. Mais les facteurs politiques ne doivent pas être négligés. L'un relève de sociologie politique : le multipartisme, l'autre de la philosophie politique : la souveraineté parlementaire.

Les remèdes à l'instabilité seront recherchés dans la rationalisation qui donnera naissance régime parlementaire rationalisé.

Cette expression est née à la suite de l'élaboration de certaines Constitutions en Europe centrale durant l'entre-deux- guerres. Ces Constitutions prévoyaient de manière très précise les règles de fonctionnement du régime parlementaire afin d'éviter les renversements intempestifs de Gouvernement. Le Doyen Boris MIRKINE-GUETZEVITCH a pu dire que la rationalisation « *consiste à enfermer dans le réseau du droit écrit l'ensemble de la vie politique* ».

⚡ le régime parlementaire moniste à prépondérance du Gouvernement ou parlementarisme majoritaire ou régime parlementaire à l'anglaise ou gouvernement de Cabinet.

La stabilité ministérielle y est si forte que le plus souvent on peut parler de Gouvernement de législature.

C'est le bipartisme rigide qui favorise la formation de cette forme du régime parlementaire puisqu'il conduit à l'existence d'une majorité cohérente, stable et solide. Le Gouvernement est donc sûr de ne pas être renversé. Mais le bipartisme conduit à la quasi-élection du Premier ministre au suffrage universel ainsi, sa légitimité est forte, la stabilité du Gouvernement s'en trouve renforcée.

Les conséquences cette stabilité sont paradoxales. On assiste en effet, à la disparition de facto de la responsabilité politique du Gouvernement puisqu'il est assuré du soutien de sa majorité. Quant à la dissolution, son rôle est transformé. Elle devient un moyen de choisir le meilleur moment pour organiser les élections législatives.

b - La séparation rigide : le régime présidentiel

Dans un tel régime il y a séparation rigide parce que l'exécutif et le législatif sont aux mains de deux organes différents et indépendants qui n'ont l'un sur l'autre aucun moyen d'action. Tout au plus ont-ils des moyens de pression réciproques.

1° Le modèle

L'exécutif et le législatif sont organiquement et fonctionnellement indépendants. C'est un régime d'isolement des pouvoirs.

≪≪ Une séparation organique rigide

Chacun des organes de pouvoir entre en fonctions et les quitte sans que l'autre ne puisse quoi que ce soit. En effet, le Président est élu par le peuple, le Congrès (Sénat et Chambre des Représentants) est lui aussi élu au suffrage universel direct. Quant à la fin des fonctions, le Président ne peut être renversé par le Congrès et aucune des deux chambres du Congrès ne peut faire l'objet d'une dissolution.

≪≪ Une séparation fonctionnelle presque rigide

Le Président dispose de la totalité de la fonction exécutive, toutefois les traités sont ratifiés par le Sénat. Le Congrès dispose à lui tout seul de la fonction législative. Mais le Président peut opposer son veto.

2° Les variantes

≪≪ Les vraies variantes ou les formes du régime présidentiel

L'histoire constitutionnelle américaine a vu se succéder des périodes de prééminence présidentielle et de prééminence congressionnelle que Woodrow Wilson avant qu'il ne devienne Président avait qualifié de gouvernement congressionnel et de gouvernement présidentiel.

≪≪ Les fausses variantes ou les déformations du régime présidentiel

Dans le présidentielisme la plupart des pouvoirs sont concentrés entre les mains du président. C'est ce que l'on a pu constater en Amérique du sud. Mais, le présidentielisme s'acclimatera sous une forme quelque peu différente en Afrique.

Section 2 L'organisation verticale du pouvoir : les formes d'Etat

On peut opposer deux grandes formes d'Etat : l'Etat unitaire comme la France, l'Etat composé comme les Etats-Unis d'Amérique.

§ 1- L'Etat unitaire

Cette forme d'Etat s'articule autour d'un modèle idéal qui dans la réalité se rencontre rarement. Quelques aménagements y sont en effet souvent apportés.

A - LE MODELE IDEAL

C'est un Etat qui est un dans ses trois éléments constitutifs. « *La République est indivisible* » (art 1^{er} de la Constitution de 1958)

a - Unité du territoire

Il ne peut être fragmenté en circonscriptions.

b - Unité de la population

Elle forme un tout : la Nation. Aucune partie de celle-ci ne peut revendiquer une place particulière.

c - Unité de l'organisation politique

Un seul pouvoir exécutif, un seul pouvoir législatif, un seul pouvoir judiciaire.

B - LES AMENAGEMENTS

a - La déconcentration

La déconcentration est un système d'organisation administrative dans lequel l'Etat délègue des compétences à des autorités le représentant dans le cadre de circonscriptions administratives. Comme le disait Odilon Barrot : « dans le cadre de la déconcentration c'est toujours le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche ». La déconcentration se caractérise par ses structures mais aussi par les relations qui s'instaurent entre celles-ci et l'Etat.

1° Les structures

En termes techniques il s'agit d'autorités déconcentrées qui sont placées à la tête de services déconcentrés. Ceux-ci n'étant compétents que dans le cadre d'une circonscription c'est à dire un espace plus ou moins large.

Ces autorités agissent au nom de l'Etat et le représentent sur place. En quelque sorte c'est l'Etat qui se rapproche de ses administrés pour être plus efficace.

Le meilleur exemple étant fourni par le Préfet qui est le représentant de l'Etat dans le département.

2° Les relations

Les autorités déconcentrées exercent leurs compétences par délégation de l'Etat. Elles agissent dans le cadre du pouvoir hiérarchique. Il est détenu de plein droit par l'autorité supérieure qui peut intervenir, pour des raisons tant d'opportunité que de légalité. Il s'exerce aussi bien sur les personnes que sur les actes. Le pouvoir hiérarchique sur les actes se traduit par le pouvoir d'instruction, le pouvoir de réformation et le pouvoir d'annulation. Sur les personnes, il se traduit par le pouvoir de nomination, de notation et le pouvoir disciplinaire

b - La décentralisation

La relation centre-périphérie est aménagée différemment puisque se sont de véritables centres de pouvoir qui sont créés et installés à la périphérie. Le maître mot de la décentralisation est donc l'**autonomie**, qui se traduit en termes plus juridiques par le **principe de la libre administration** des collectivités locales, posé par l'article 72 de la Constitution.

1° Le contenu de l'autonomie

≡≡ L'autonomie juridique

Ce sont des personnes juridiques distinctes de l'Etat qui sont créées : les collectivités territoriales. Personnes morales de droit public, les collectivités territoriales disposent en tant que telles d'un patrimoine, de la capacité d'accomplir des actes juridiques et de la possibilité d'ester en justice.

Soit c'est la Constitution qui les met en place : les communes, les départements et les territoires d'Outre-mer. Soit c'est la loi qui les institue : les régions et les collectivités à statut particulier.

≪≪ L'autonomie organique

Les collectivités territoriales s'administrent librement par **des conseils élus**. (article 72 de la Constitution). Alors que les autorités administratives déconcentrées sont nommées par l'Etat (le Préfet), les organes délibérants des collectivités locales (Conseil municipal, Conseil général, Conseil régional) sont élus par les administrés.

≪≪ L'autonomie fonctionnelle

Les organes des collectivités territoriales gèrent par leurs délibérations leurs affaires propres (affaires communales, départementales, régionales), bref elles sont compétentes pour prendre en charge les intérêts des populations concernées. C'est la « clause générale de compétence » qui traditionnellement est liée à l'élément territorial de la collectivité même si aujourd'hui cette clause est complétée par des transferts de compétence énoncés par des lois.

2° L'étendue de l'autonomie

La nature des compétences transférées permet de distinguer deux types de décentralisation.

- La décentralisation administrative et la décentralisation politique

En France les compétences transférées ne peuvent être que purement administratives. (CC 91-290 DC 9 mai 1991 Statut de la Corse). Par contre dans des pays voisins, les entités décentralisées peuvent se voir transférer des compétences législatives, on passe alors à la décentralisation politique ou à l'Etat Régional. C'est le cas de l'Italie, de l'Espagne, et plus récemment du Royaume uni.

- La décentralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle.

Les collectivités territoriales, en raison de leur assise territoriale, disposent - on l'a vu - d'une clause de compétence générale. Par contre les établissements publics ne se voient transférer que des compétences liées à un objet beaucoup plus précis, beaucoup plus spécialisé. Aussi la décentralisation fonctionnelle va-t-elle moins loin que la décentralisation territoriale.

≪≪ l'existence d'un contrôle de l'Etat

Si les collectivités territoriales s'administrent librement c'est, comme le rappelle l'article 72 de la Constitution, sous le contrôle de l'Etat exercé par « le délégué du gouvernement ». Ce contrôle ne peut être supprimé, mais il peut être réduit à sa plus simple expression. C'est ce qui c'est passé en 1982, lorsque la loi du 2 mars 1982 a transformé la tutelle en contrôle. Plus précisément, le contrôle d'opportunité exercé à priori s'est transformé en contrôle de légalité exercé à posteriori.

§ 2 - L'Etat composé

A - LA FEDERATION OU ETAT FEDERAL

C'est un Etat d'Etats qui se fonde sur un certain nombre de principes qui mis en œuvre donnent naissance à un phénomène important.

a - Les principes du fédéralisme

La fédération est une union d'Etats (Etats fédérés) qui débouche sur la création d'un nouvel Etat (l'Etat fédéral). Les Etats fédérés ne disparaissent pas pour autant : ils disposent d'une relative autonomie, mais l'Etat fédéral qui se superpose à eux n'est que le produit de la participation des Etats fédérés

1° L'autonomie

Les Etats fédérés sont autonomes sur le plan non seulement administratif, mais aussi législatif et surtout constitutionnel.

≡≡ L'autonomie constitutionnelle

Chaque Etat fédéré a une Constitution propre.

≡≡ autonomie constitutionnelle organique

Cette Constitution est le fruit d'un pouvoir constituant propre : la Constitution n'est donc pas accordée, voire élaborée, par l'Etat fédéral.

≡≡ autonomie constitutionnelle matérielle

La Constitution de l'Etat fédéré peut réglementer tout ce qui n'est pas prévu par la Constitution fédérale.

Cette autonomie est le critère qui permet de distinguer l'Etat fédéral de l'Etat «régional».

≡≡ l'autonomie législative

Chaque Etat fédéré peut adopter ses propres lois

≡≡ l'autonomie législative organique

Dans chaque Etat fédéré il existe un Parlement local qui adopte des lois locales, c'est à dire, applicables sur le territoire de l'Etat fédéré.

≡≡ l'autonomie législative matérielle

Les Etats fédérés sont compétents dans un domaine qui est délimité par la Constitution fédérale. Le partage de compétence pouvant se faire selon des procédés variés.

≡≡ l'autonomie administrative

Chaque Etat fédéré dispose bien sur d'administrations propres.

2° La participation

Chaque Etat fédéré a la possibilité de participer à l'expression de la volonté de l'Etat fédéral, tant sur le plan législatif que constitutionnel.

≡≡ participation de l'Etat fédéré au pouvoir législatif fédéral

≡≡ participation directe : l'initiative législative est très rare

≡≡ participation indirecte : la deuxième chambre fédérale

- Cette chambre est composée de représentants des Etats fédérés : le Sénat aux E.-U.
- Cette chambre doit avoir des pouvoirs non négligeables dans la procédure législative.

≡≡ participation de l'Etat fédéré au pouvoir constituant fédéral

≡≡ participation directe : pouvoir d'initiative ou de ratification des organes locaux

≡≡ participation indirecte : par le biais de la seconde chambre fédérale

3° La superposition

Le droit fédéral l'emporte sur le droit fédéré et directement c'est à dire sans intervention des autorités locales

≡≡ primauté du droit fédéral

≡≡ applicabilité directe du droit fédéral

b - Le phénomène fédéral

1° la formation des fédérations

≡≡ Le fédéralisme par association

C'est le fédéralisme classique, illustré par les Etats-Unis, dans lequel les Etats s'unissent pour former un Etat qui les englobe.

« Il est relativement fréquent que l'intégration des Etats fédérés au sein d'un Etat fédéral soit précédée par la création d'une Confédération qui regroupe d'abord ces Etats. Ainsi, la Fédération des Etats-Unis d'Amérique du Nord en 1787 a succédé à la Confédération qui avait été créée en 1776 entre les mêmes treize Etats. La Confédération helvétique, qui devait - sans modifier son nom - devenir un authentique Etat fédéral en 1848. avait été fondée en 1315 par trois cantons auxquels les autres sont venus s'associer progressivement. La création de l'Empire allemand en 1871 avait été annoncée par la formation de la Confédération de l'Allemagne du Nord en 1866... »

Bernard CHANTEBOUT Droit constitutionnel et science politique A. COLIN p. 69

≡≡ Le fédéralisme par dissociation

C'est une hypothèse plus récente qu'illustre bien la Belgique. Etat unitaire, la Belgique s'est largement décentralisée entre 1970 et 1980. De nombreuses compétences politiques étant ainsi transférées dans des domaines de plus en plus importants. Puis un pas important a été franchi en 1993 à travers la transformation de l'Etat unitaire en Etat fédéral.

2° L'évolution des fédérations

≡≡ La centralisation

Phénomène fréquent dans les vieilles fédérations ou l'Etat fédéral développe ses compétences au détriment des Etats fédérés. Les moyens utilisés peuvent être divers : le parti unique dans l'ancienne URSS, la théorie des « implied powers » appliqué par la Cour Suprême des E.-U.

≡≡ L'éclatement

Cette tendance à l'éclatement peut se dessiner dans un contexte pacifique comme au Canada où la province du Québec revendique périodiquement un statut de plus grande autonomie quand ce n'est pas la partition. Mais elle a abouti dans des conditions tragiques en Yougoslavie ou encore en Russie.

≡≡ Le fédéralisme coopératif

En Allemagne, le Bund et les Länder coopèrent dans un certain nombre de domaines par le biais d'organes qui au départ étaient improvisés, puis qui ont été inscrits dans la Loi fondamentale. Cette coopération dessine une voie moyenne entre les deux types d'évolution précédents.

B - LA CONFEDERATION

Dans la Confédération, l'union d'Etats n'est pas poussée suffisamment loin pour déboucher sur un nouvel Etat.

a - Les critères de la confédération

1° Le traité

C'est un Traité qui crée la Confédération et non pas une Constitution. Autrement dit c'est un acte juridique international qui est à l'origine de la Confédération. On reste dans le cadre du droit international alors que la fédération se situe dans le cadre du droit interne et c'est pourquoi l'acte fondateur de celle-ci est une Constitution.

2° L'unanimité

Dans une Confédération les décisions prises par l'organe commun sont prises à l'unanimité et non à la majorité comme dans les Fédérations.

b - Le phénomène confédéral

1° La forme historique

C'est une formule qui précède la Fédération comme dans le cas américain, suisse et allemand. (voir plus haut)

Mais plus récemment on a vu la Confédération succéder à la Fédération.

« Un nouveau pacte fédéral proposé par M. Gorbatchev sera approuvé par référendum- le premier référendum de l'histoire soviétique - le 17 mars 1991. Mais le Traité d'union sera aussitôt contesté, à la fois par les Etats baltes et la Géorgie qui refuseront d'y adhérer, et par les « conservateurs » qui, pour en empêcher l'application, tenteront de déposer Gorbatchev le 19 août 1991. L'échec de ce putsch, et la création, le 8 décembre à Minsk, entre la Russie, l'Ukraine et la Bélarus d'une Communauté des Etats indépendants de nature confédérale à laquelle se rallieront, le 21 décembre, huit autres des quinze Républiques jusque-là fédérées, précipiteront la dislocation de l'U.R.S.S. qui sera officiellement constatée le 25 décembre par la démission de Gorbatchev de ses fonctions de Président de l'Union. La Russie, la plus vaste des Républiques issues de ce démembrement de l'U.R.S.S., et qui comportait déjà en son sein plusieurs Républiques autonomes, conserve une structure fédérale. »

Bernard CHANTEBOUT Droit constitutionnel et science politique A. COLIN p.70

2° Les autres formes

≪≪ La forme post-coloniale

Le Commonwealth britannique en est le prototype. En France, on a voulu reprendre ce modèle en prévoyant dans la Constitution la mise place d'une Communauté française.

≪≪ L'organisation internationale

Les organisations internationales sont des unions d'Etats créées en vue de la réalisation d'objectifs communs par l'intermédiaire d'organes permanents sur la base d'un traité. On est pas loin de la définition des confédérations. Simplement l'organisation dispose de la personnalité juridique ce qui n'est pas le cas de la confédération.

CHAPITRE 2 LE POUVOIR DE L'ORGANISATION

Dans un Etat, le pouvoir s'exprime de manière particulière et propre à ce type d'organisation politique, c'est ce que l'on appelle la Souveraineté (Section 1). Il a pour origine, du moins dans les Etats démocratiques, l'élection. (Section 2)

Section 1 *L'expression du pouvoir : la Souveraineté*

La souveraineté caractérise l'Etat, même si cette idée est contestée aujourd'hui. Il s'agit d'abord de savoir ce qu'est la souveraineté de l'Etat, puis qui dans l'Etat est titulaire de celle-ci.

§ 1 - *La souveraineté de l'Etat*

A – NOTION

a – Historique

La souveraineté est une vieille idée conçue progressivement au Moyen-âge par les légistes, puis au XVI^e siècle par Jean BODIN, et au XVII^e siècle par Charles LOYSEAU.

1° *L'origine de la notion*

Les légistes sous PHILIPPE LE BEL (1285-1314) et ses successeurs, les Capétiens directs, veulent fonder l'autorité du Roi. Ils mettent en avant la notion de Souveraineté. Ils utilisent en particulier ce vieil adage : « *Le Roi de France est Empereur en son Royaume* » Ainsi le Roi est assuré d'être reconnu à l'intérieur comme à l'extérieur. A l'extérieur, il s'agit de montrer que le Roi est l'égal de l'Empereur ; à l'intérieur, il s'agit de montrer que le Roi dispose des mêmes pouvoirs que l'Empereur

2° *Le développement de la notion*

Le Roi ayant pu s'imposer au-dedans et au dehors, c'est « *d'Etat qui se construit autour de la dynastie et se renforce par une centralisation progressive* » (Jean TOUCHARD) en s'appuyant sur cette notion de souveraineté.

Pour Jean BODIN dans « *Les six livres de la République* » (1576) : « *la souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République* ». Quant à Charles LOYSEAU dans le « *Traité des seigneuries* » (1609) : « *La souveraineté consiste en puissance absolue, c'est à dire parfaite et entière de tout point* »

b – Technique

Sur un plan technique, la Souveraineté a pu être définie par Julien LAFERRIERE comme « *la qualité d'un pouvoir de droit, suprême et originare* »

1° *Pouvoir de droit*

Il ne s'agit pas de la force aveugle.

2° *Pouvoir suprême*

Il n'y a rien au-dessus de ce pouvoir «au sens non seulement relatif et comparatif mais superlatif et absolu ». D'où l'indépendance à l'extérieur

3° *Pouvoir originare*

Ce pouvoir n'est pas délégué par une autre autorité, il est à l'origine des autres pouvoirs internes. D'où la suprématie à l'intérieur.

B – IMPLICATIONS

a – La souveraineté interne

1° C'est d'abord la possibilité de déterminer sa propre organisation politique : le pouvoir constituant

2° Mais c'est aussi la possibilité de fixer les règles de droit : pouvoir législatif

3° Enfin c'est le pouvoir de les faire appliquer, le droit de contraindre : pouvoir exécutif

b – La souveraineté externe

1° l'égalité des Etats

- Non-intervention dans les affaires intérieures
- Egalité dans les organisations internationales

2° Pas de «gouvernement international »

3° Seul le consentement peut lier sur la scène internationale

§ 2 La souveraineté dans l'Etat

Tant que l'Etat et le Roi se confondaient le problème du titulaire ne se posait pas vraiment, mais il apparaîtra au fur et à mesure que le Roi sera contesté. On opposera alors les théories théocratiques de la souveraineté aux théories démocratiques de la souveraineté.

A - LA SOUVERAINETE THEOCRATIQUE

« *Non est potestas nisi a Deo* ». Par cette formule de Saint PAUL dans l'Epître aux Romains, est rappelée l'origine divine du pouvoir, mais encore convient-il de préciser comment Dieu détermine celui qui en son nom exercera le pouvoir. Deux conceptions se succéderont.

a - La théorie du droit divin surnaturel

C'est Dieu qui directement désigne le Souverain. C'est sur cette théorie que la monarchie de droit divin s'appuiera en France. C'est ce qu'exprime bien ces deux citations :

«C'est en Dieu, non dans le peuple qu'est la source du pouvoir, et c'est à Dieu seul que les rois sont comptables du pouvoir dont il les a investis » LOUIS XIV

« Nous ne tenons notre couronne que de Dieu : le droit de faire des lois nous appartient à nous seul sans dépendance et sans partage » LOUIS XV

b - La théorie du droit divin providentiel

Dans ce cadre Dieu ne désigne plus lui-même le Souverain, mais, maître des événements et des hommes il s'arrange pour désigner par leur intermédiaire celui qui exercera le pouvoir.

« Le pouvoir est légitime non dans ce sens que celui qui l'exerce y soit nommé par un ordre visiblement émané de la divinité, mais parce qu'il est constitué sur des lois naturelles de l'ordre social dont Dieu est l'auteur. » Louis, Gabriel, Ambroise de BONALD 1859

B - LA SOUVERAINETE DEMOCRATIQUE

Avec la Révolution, le peuple devient titulaire de la souveraineté. Mais deux conceptions démocratiques de la souveraineté verront le jour.

a - La souveraineté populaire

1° Fondements

≡≡ Titulaire :

C'est le peuple réel, c'est à dire la population, en bref chaque citoyen qui est titulaire d'une parcelle de la souveraineté comme l'explique le père spirituel de cette théorie : J-J ROUSSEAU dans « Le contrat social »

« Supposons que l'Etat soit composé de dix mille Citoyens. Le Souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps. Mais chaque particulier en qualité de sujet est considéré comme individu. Ainsi le Souverain est au sujet comme dix mille est à un ; c'est à dire que chaque membre de l'Etat n'a pour sa part que la dix millième partie de l'autorité souveraine ».

≡≡ Exercice

C'est le suffrage qui permet l'exercice de la Souveraineté. Il fait l'objet de deux théories dans le cadre de la Souveraineté populaire.

≡≡ Electorat-droit

- Voter est un droit pour chaque citoyen
- En conséquence ce droit appartient à tous : c'est la reconnaissance implicite du suffrage universel

≡≡ Mandat impératif

- Les élus sont liés aux électeurs par ce que l'on appelle un mandat. Il est ici qualifié d'impératif car les élus reçoivent des instructions, ils peuvent même être révoqués par leurs électeurs.

- Cela s'explique par le fait que la Souveraineté est inaliénable. Les élus ne sont donc que des administrateurs et non des représentants.

2° Implications

La théorie de la Souveraineté populaire se traduit en termes de régime par la démocratie directe mais comme celle-ci est délicate à mettre en œuvre elle se traduit le plus souvent par ce que l'on appelle la démocratie semi-directe.

≡≡ la démocratie directe

Puisque c'est le peuple qui détient la souveraineté il est logique que ce soit lui-même qui élabore la Constitution ou encore qui légifère. Bref le pouvoir est exercé par le peuple directement.

C'est par le biais d'assemblées du peuple, que fonctionne ce système. Ainsi en Suisse dans trois cantons (Appenzell, Unterwald, Glaris) la Landsgemeinde se réunit au printemps et adopte les lois. Ce système ne peut matériellement fonctionner que dans de très petits pays. Aussi voit-on se développer un système intermédiaire.

≡≡ la démocratie semi-directe

Si le peuple ne peut pas systématiquement légiférer en se réunissant, il le peut plus exceptionnellement en étant consulté de plus il peut remettre en cause ses représentants

≡≡ le référendum

Le référendum permet au peuple de se prononcer. L'objet de l'opération peut simplement être de donner un avis, auquel cas le référendum sera consultatif, il peut aussi être plus important : adopter un texte auquel cas il s'agira d'un référendum normatif : législatif ou constituant.

☞ le recall

C'est une technique utilisée dans certains Etats américains par laquelle le peuple peut décider de mettre fin au mandat des représentants.

b - La souveraineté nationale

C'est **SIYES** qui peut être considéré comme l'auteur de cette théorie, même si d'autres révolutionnaires reprendront et développeront à leur tour les principaux éléments de cette conception.

1° Fondements

☞ Titulaire

La Nation en tant qu'entité est titulaire de la Souveraineté.

« La «Nation-personne» ne se confond pas, en effet, avec la somme des citoyens vivant à un moment sur le territoire national, car elle englobe à la fois le passé, le présent et l'avenir. Elle est faite non seulement des vivants, mais des morts, comme aussi de ceux qui naîtront » André HAURIUO

En quelque sorte c'est le peuple sublimé et non pas le peuple réel qui est titulaire de la Souveraineté nationale.

Cette conception est énoncée dans la Déclaration des Droits de l'Homme (art 3) : **« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation »**

☞ Exercice

☞ Electorat – fonction

- voter est une fonction et non un droit.
- conséquence : le suffrage censitaire

☞ Mandat représentatif

- Les représentants sont ceux de la Nation et non de leurs électeurs.

« Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière » Constitution de 1791

- Le représentant est indépendant de l'électeur. Il est la voix de la Nation et non pas de l'électeur.

« Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes ; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui » CONDORCET

2° Implications

☞ la démocratie représentative

☞ définition

- La Nation ne pouvant exercer elle-même la Souveraineté s'en remet à ses représentants :

« La Nation de qui émane tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation » Constitution de 1791

- Le régime représentatif repose donc sur la dissociation entre le titulaire du pouvoir qui en a la jouissance et le représentant qui en a l'exercice.

☞ conséquences

- sur la nature du régime

Au départ, il est oligarchique puisque les représentants ne sont qu'une infime minorité : l'élite économique, intellectuelle et sociale. C'est ce qui s'est passé en Angleterre mais aussi en France à l'époque de la Révolution et sous la monarchie constitutionnelle. Avec la généralisation du suffrage universel, le régime représentatif se transformera en démocratie représentative.

- sur le fonctionnement du régime

Seules les assemblées peuvent exprimer la volonté de la Nation par conséquent le référendum est prohibé. Quant aux actes des assemblées, ils sont insusceptibles de contrôle. Le contrôle de constitutionnalité est lui aussi prohibé.

≈≈ **la démocratie ultra-représentative**

Selon le mot du Doyen **VEDEL** la démocratie représentative a été victime d'un «**absolutisme représentatif** ». Cela s'est traduit de deux manières :

≈ par la captation du pouvoir par l'assemblée élue au suffrage universel.

« *Le détournement du régime représentatif commence lorsqu'une Assemblée invoque la théorie de la représentation pour se soustraire au contrôle populaire et invoque son origine populaire pour refuser tout partage des compétences avec une seconde Assemblée ou avec l'exécutif* » **Georges VEDEL**

On débouche ainsi sur ce que l'on a appelé «**la Souveraineté parlementaire**». De simple organe exprimant parmi d'autres la volonté de la Nation, l'Assemblée devient le véritable titulaire de la Souveraineté.

≈ par la captation du pouvoir par les comités directeurs des partis politiques

La discipline de vote conduit les députés à abdiquer leur liberté au profit de structures partisans qui pratiquent ainsi le mandat impératif, mais qui elles-mêmes ne sont absolument pas responsables. On débouche ainsi sur le «**régime des partis** »

≈≈ **la démocratie semi-représentative**

C'est un concept mis en avant par **Adhémar ESMEIN** et repris par **Julien LAFERRIERE**. On peut le résumer de la manière suivante :

≈ les représentants de la Nation deviennent des représentants de leurs électeurs

C'est bien sûr la généralisation du suffrage universel qui provoque ce phénomène, désormais les élus le sont par l'ensemble des citoyens, de fait ils deviennent leurs représentants.

Mais certaines pratiques électorales vont de leurs côtés atténuer le caractère représentatif du mandat. Ainsi les élus s'engagent-ils devant leurs électeurs sur des programmes, par des promesses électorales. A l'inverse les électeurs contrôlent de plus en plus les élus par le «**chantage** » à la non-réélection. Un lien s'établit entre eux dans les deux sens.

≈ le choix des représentants devient un choix des politiques mises en œuvre

C'est l'élection directe ou quasi directe des exécutifs (E.-U., G-B, France V) qui est à cet égard l'élément déterminant. Mais, le phénomène majoritaire complète le phénomène en conduisant à transformer les programmes électoraux en programmes de gouvernement. En votant pour des députés les électeurs choisissent des représentants mais ils choisissent aussi la politique qui sera appliquée.

Section 2 L'origine du pouvoir : l'élection

Dans toute élection on peut isoler deux pôles : celui des électeurs et celui des élus. Les règles de droit relatives à l'intervention des électeurs forment ce que l'on peut appeler les modes de suffrage (§1). A l'inverse, les règles qui permettent de préciser qui sont les élus constituent ce que l'on appelle les modes de scrutin (§2).

§ 1 - Les modes de suffrage

Dans les Etats démocratiques, voter est un droit. Il reste à déterminer quels sont les titulaires de ce droit.

A - LES TITULAIRES DU DROIT DE SUFFRAGE

Quand tous les citoyens disposent à égalité du droit de vote, le suffrage est universel et égal.

a - L'universalité du suffrage

L'universalité du suffrage est l'aboutissement d'une assez longue évolution qui débute avec le suffrage restreint.

1° Du suffrage restreint...

Le droit de suffrage n'est accordé qu'à un cercle restreint d'électeurs.

≪≪ Le suffrage censitaire : le critère économique

Le critère retenu pour délimiter le cercle des électeurs peut être de nature économique : la richesse.

~~≪≪~~ le suffrage censitaire proprement dit : le choix et la fixation du cens

Le droit de vote n'est accordé qu'à ce qui payent un impôt que l'on choisit et dont on fixe le montant.

- la formule «libérale » de 1791 :

Seuls les citoyens actifs peuvent voter. Sont considéré comme tels ceux qui payent une contribution égale à 3 journées de travail. On arrive ainsi à un corps électoral de 4 300 000 personnes.

- la formule «conservatrice » de la Monarchie constitutionnelle

Sous la Restauration il fallait payer une contribution directe de 300F pour être électeur. Le niveau du cens étant relativement élevé il y n'avait que 100 000 électeurs. Sous la Monarchie de juillet le cens sera abaissé à 200F et l'on on passera à 241000 électeurs.

~~≪≪~~ le suffrage censitaire par extension : les poll-tax américaines

Dans ce cas, il s'agit de faire payer une taxe à chaque électeur lorsqu'il vient voter. Le système était pratiqué dans certains Etats du Sud des Etats-Unis. L'effet réellement recherché était l'élimination de l'électorat noir, celui-ci étant majoritairement défavorisé sur le plan économique. Le système sera supprimé en 1965 : le pourcentage des noirs inscrits sur les listes électorales passera alors de 43% en 1964 à 62% en 1968.

≪≪ Le suffrage capacitaire

Le droit de vote est subordonné à l'existence d'une capacité chez l'électeur.

~~≪≪~~Capacité sociale

Sous la Restauration le droit de vote était accordé aux membres de l'Institut ainsi qu'aux officiers supérieurs.

~~≪≪~~Capacité intellectuelle

Aux E.-U., dans certains Etats du Sud le vote était conditionné par l'explication de la Constitution.

2° ...au suffrage universel

Le suffrage universel masculin

en France

Il est énoncé dans la Constitution de 1793 qui ne sera pas appliquée. C'est en 1848 qu'il est proclamé et appliqué pour la première fois.

à l'étranger

Au XIX^e siècle la Suisse (1848) l'instituera, l'Allemagne suivra en 1871 ainsi que l'Espagne en 1890. Au XX^e siècle, c'est la Grande-Bretagne qui l'adoptera en 1918, puis la Belgique et l'Italie en 1919.

L'extension du suffrage universel

l'extension aux femmes

Il faudra attendre 1944 en France, alors qu'à l'étranger c'est en 1919 que les Etats-Unis le proclameront en attendant la Grande-Bretagne en 1928.

l'extension aux jeunes

En France l'abaissement de la majorité de 21 à 18 ans interviendra en 1974 (loi du 5 juillet)

b - L'égalité du suffrage

Un homme, une voix. Cette formule ne devient réelle qu'à certaines conditions :

1° La disparition du vote plural

En Grande-Bretagne :

Jusqu'en 1948, les titulaires de diplômes universitaires pouvaient voter une deuxième fois.

En France sous la Restauration :

Les plus fortunés disposaient d'un double vote

2° Le découpage électoral

La situation en France

En 1985 certaines circonscriptions comptaient 20 000 électeurs (LOZERE) alors que d'autres en comptaient 200 000 (MARSEILLE).

La solution : le découpage sur une base démographique

Le Conseil Constitutionnel a posé le principe du découpage sur une base démographique, mais des exceptions peuvent être prévues.

« Mais considérant que le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée »

CC 8 août 1985 Evolution de la Nouvelle Calédonie

B – L'EXERCICE DU DROIT DE SUFFRAGE

a - Suffrage direct et indirect

1° Analyse

Le suffrage indirect consiste en la création d'un écran entre les électeurs et les élus. Cet écran est constitué par des « Grands Electeurs » qui sont élus pour élire les élus. L'institution

précède souvent le suffrage direct. Elle traduit la méfiance vis à vis du peuple. Elle peut être combinée avec le suffrage censitaire comme c'était le cas dans la Constitution de 1791.

2° Applications

≪≪ systèmes à grands électeurs spécifiques

C'est le cas aux Etats-Unis, pour de l'élection présidentielle où des grands électeurs sont spécifiquement élus pour élire le Président. En France, l'élection des membres du corps législatif, dans le cadre de la Constitution de 1791, se faisait selon ce système.

Les citoyens actifs se réunissaient en assemblées primaires au chef lieu de canton, et désignaient les membres des assemblées électorales au niveau départemental, ces dernières élisaient les députés de l'Assemblée nationale.

≪≪ systèmes à grands électeurs non-spécifiques

L'élection des sénateurs en France sous les III^{ème}, IV^{ème} et V^{ème} est le fait des élus locaux et de députés.

b – Liberté et sincérité du vote

1° Liberté de vote

Elle est assurée par :

≪≪ le secret du vote

- ~~≪≪~~ isoairs
- ~~≪≪~~ enveloppes
- ~~≪≪~~ bulletins nuls

≪≪ le vote personnel

- ~~≪≪~~ seule exception: le vote par procuration (disparition depuis 1975 du vote par correspondance)

2° Sincérité du vote

≪≪ inscription sur les listes électorales

≪≪ bureaux de vote

§ 2 Les modes de scrutin

Définition: « L'ensemble de règles permettant de calculer comment les suffrages favorables aux candidats déterminent ceux d'entre eux qui seront élus ».

Jacques CADART Institutions politiques et droit constitutionnel LGDJ 1980

Plusieurs éléments peuvent être distingués :

- l'élément personnel : il permet d'opposer le scrutin uninominal et le scrutin de liste
- l'élément géographique : il permet de distinguer les scrutons se déroulant dans de petite circonscription (arrondissement) et les scrutons se déroulant dans une grande circonscription (département)
- l'élément mathématique : il est à l'origine du clivage bien connu scrutin majoritaire / scrutin proportionnel.

A – LE SCRUTIN MAJORITAIRE

C'est le système dans lequel est élu le candidat ou la liste qui obtient la majorité des voix. Le scrutin majoritaire passe par plusieurs techniques qui n'ont pas les mêmes conséquences.

a – Techniques

1° Le scrutin majoritaire à un tour

La majorité requise est la majorité relative c'est à dire le plus grand nombre de voix. Il est classiquement utilisé en Grande Bretagne et aux Etats-Unis.

2° Le scrutin majoritaire à deux tours

La majorité requise est la majorité absolue au premier tour (la moitié des voix plus une). Si aucun candidat n'obtient cette majorité un second tour est organisé où la majorité relative suffit pour être élu.

Souvent, il existe une réglementation des candidatures au second tour. La mesure la plus fréquente consiste dans l'interdiction des nouvelles candidatures. Mais parfois on cherche à éliminer les petits candidats. Ainsi en France, pour les élections législatives, il fallait avoir obtenu au moins 5% des suffrages exprimés de 1958 à 1967. Puis le seuil a été remonté à 10 % jusqu'en 1976. Enfin, aujourd'hui, il faut obtenir au moins 12,5%. Une mesure plus radicale existe pour l'élection présidentielle puisque seuls les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix peuvent se présenter au deuxième tour.

b – Conséquences

1° Conséquences sur les partis politiques

La représentation des partis comme les systèmes qu'ils forment peuvent être altérés par le scrutin majoritaire.

☞ Sur la représentation des partis : distorsion

Les scrutins majoritaires opèrent une distorsion dans la représentation des partis et plus précisément

☞ sur-représentation des vainqueurs

Le ou les partis qui gagnent les élections bénéficient de proportionnellement plus de sièges qu'ils n'ont obtenus de voix ainsi lors des élections législatives de 1997 en France, le Parti socialiste a obtenu 41,7 % des sièges avec 23,53 % des voix.

☞ sous-représentation des vaincus

Lors de la même élection, les Verts avec 6,81 % des voix n'obtenaient que 1,03 % des sièges.

☞ Sur le système de partis

☞ le scrutin majoritaire à un tour conserve le bipartisme

En Grande Bretagne où il a toujours été utilisé, le scrutin majoritaire à un tour sans être lui-même à l'origine du bipartisme a néanmoins un effet incontestable : il préserve le bipartisme, il empêche qu'il ne disparaisse.

☞ le scrutin majoritaire à deux tours tend à la formation de partis multiples et dépendants.

En France, sous la V^e, le scrutin majoritaire qui a été utilisé lors de toutes les élections législatives sauf celles de 1986, a incontestablement provoqué la bipolarisation, c'est à dire un système où deux coalitions de partis relativement stables alternent au pouvoir.

2° Conséquences sur les électeurs

☞ Sur la liberté de choix des électeurs

Apparemment la liberté de choix des électeurs semble assez grande car les partis ont moins de poids dans le choix des candidats puisque le plus souvent ce mode de scrutin est uninominal. Mais les électeurs choisissent plutôt des personnes que des idées. En raison de la taille réduite des circonscriptions les électeurs connaissent les candidats et peuvent donc être plus

facilement influencés par leur personnalité voire leur charisme que par leurs programmes politiques.

≡≡ **Sur l'efficacité du choix des électeurs**

Le scrutin majoritaire permet plutôt de désigner des gouvernants et moins de représenter les gouvernés. Il favorise donc la démocratie semi-représentative. Ainsi la participation des citoyens à la vie politique paraît à priori un peu plus grande.

B – LA REPRESENTATION PROPORTIONNELLE

C'est le système dans lequel les sièges à pourvoir sont répartis proportionnellement entre toutes les listes.

a - Techniques

L'attribution des sièges se fait en deux temps :

1° La première distribution ou les sièges du quotient

≡≡ **Le calcul du quotient électoral**

On divise le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir.

≡≡ **L'attribution des sièges**

Autant de fois le quotient est contenu dans le nombre de suffrages obtenus par une liste, autant de sièges elle emporte. Bien sûr le plus souvent il y aura des restes de voix et de sièges.

2° La seconde distribution des sièges

≡≡ **La méthode des plus forts restes**

On classe les listes par nombre de voix restantes. On attribue un siège par ordre décroissant jusqu'à épuisement.

≡≡ **La méthode de la plus forte moyenne**

On calcule la moyenne des voix par siège pour chaque liste en ajoutant un siège fictif à chaque liste. On attribue un siège jusqu'à épuisement.

b - Conséquences

1° Sur les partis politiques

≡≡ **Sur la représentation des partis**

De manière générale on peut affirmer que la représentation proportionnelle est plus juste. C'est pourquoi on dit souvent que la proportionnelle photographie l'électorat. Mais cette « justice » est variable en fonction du type de proportionnelle. Ainsi la méthode des plus forts restes favorise-elle les petites listes alors que la méthode de la plus forte moyenne favorise les grandes listes

≡≡ **Sur le système de partis**

La proportionnelle tend à la formation de partis multiples et indépendants puisque chaque liste a en principe de bonnes chances d'être représentée, les candidatures ont tendance à augmenter. Mais comme les alliances ne changent pas grand chose à la représentation des partis, ceux-ci restent indépendants.

2° Sur les électeurs

≡≡ **La liberté de choix de l'électeur**

A priori cette liberté est plus grande car le nombre de partis est plus grand. Mais en réalité elle est moins grande car ce sont les partis qui établissent les listes. Aussi, comme le dit Jean-

Luc CHABOT : « *l'électorat croit se prendre en photographie et ce sont les appareils des partis qui en assurent le tirage* »

☞ L'efficacité du choix des électeurs

L'électeur choisit des représentants et non des programmes politiques ayant des chances raisonnables d'être appliqués. Bien sûr chaque liste défend un programme, mais il s'agit de programmes électoraux et non pas de programmes de gouvernement. En d'autres termes les programmes qui sont mis en œuvre par les équipes gagnantes sont élaborés après l'élection et non pas avant l'élection.

Une autre explication de nature plus psychosociologique a pu être avancée par Jacques JUILLARD : « *Plus une assemblée s'imagine être la copie fidèle du corps électoral qu'elle est sensée représenter, plus elle s'estime représentative, plus elle a tendance à agir souverainement et à l'occasion, tyranniquement* »

B - LES SCRUTINS MIXTES

a – La loi sur les apparentements (1951)

C'est un scrutin de listes, départemental, à un tour. Les listes peuvent s'apparenter si elles sont présentes dans au moins 30 départements.

Si un apparentement obtient la majorité absolue, il emporte tous les sièges à pourvoir. Ils seront répartis entre les listes de l'apparentement à la proportionnelle.

Si aucune liste n'obtient la majorité absolue, la répartition des sièges se fait à la proportionnelle.

b – Le scrutin municipal (1982)

La loi du 19 novembre 1982 a introduit ce nouveau mode de scrutin que l'on peut qualifier de mixte, puisqu'il combine le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle. Les listes de candidats doivent être complètes. Elles doivent comporter un nombre égal de candidats de chaque sexe, au sein de chaque groupe entier de six candidats.

1° Au premier tour,

La liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés obtient un nombre de sièges au moins égal à la moitié du nombre de sièges à pourvoir : les autres sièges sont répartis entre toutes les listes (y compris celle arrivée en tête), ayant obtenu au minimum 5% des suffrages exprimés, selon la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

2° Au deuxième tour

Si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, un deuxième tour est organisé. Peuvent se présenter les listes qui au premier tour ont réuni au moins 10 % des suffrages exprimés. Toutefois, des listes peuvent fusionner à condition d'avoir rassemblé au moins 5 % des suffrages exprimés. La liste qui recueille la majorité relative obtient la moitié des sièges, les autres sièges sont répartis selon la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre toutes les listes en écartant celles qui n'ont pas obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés.

Ce mode de scrutin permet de représenter les oppositions municipales au sein du Conseil, ce qui n'était pas le cas auparavant. Dans le même temps, le maire est assuré de disposer d'une majorité et même plus au sein du conseil. Ce mode de scrutin cumule donc les avantages de la proportionnelle et du scrutin majoritaire : la justice et l'efficacité.

TITRE II LA CONSTITUTION

L'élaboration d'une Constitution traduit la volonté de limiter le pouvoir et de garantir les droits des citoyens. Toutefois cette conception mettra du temps à s'imposer, car la notion de Constitution est plurielle (Chapitre 1). Mais surtout, il faudra mettre en place un véritable contrôle de constitutionnalité (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 LA NOTION DE CONSTITUTION

On peut définir une Constitution par la particularité de sa forme et de son contenu.

Section 1 - La notion matérielle : l'objet constitutionnel

L'objet d'une Constitution est double puisqu'il s'agit de fixer le statut du pouvoir en même temps que celui des citoyens.

§ 1 - Le statut du pouvoir ou la constitution politique

Dans cette conception, la Constitution permet de fonder la légitimité du pouvoir ainsi que de l'organiser.

A - LE FONDEMENT DE LA LEGITIMITE DU POUVOIR

Le pouvoir légitime est celui qui émane du Souverain mais qui néanmoins est limité.

a) La Constitution, expression du Souverain

Historiquement parlant, en France, la Constitution est liée à l'idée selon laquelle la Nation c'est à dire le nouveau Souverain, exprime sa volonté à travers cet acte qui devient ainsi fondateur de l'Etat, qui littéralement le constitue. C'est ainsi que la Constitution de 1791 permet de fonder un nouvel ordre politique dans lequel le Roi n'est plus qu'un élément, l'un des représentants de la Nation.

Cette idée de la Constitution-expression du souverain est reprise par certains aujourd'hui pour souligner que la Constitution traduit la capacité pour un peuple de s'auto-organiser, d'être par conséquent indépendant. « la souveraineté nationale serait donc le droit d'autodétermination constitutionnelle » (O. Beaud)

b) La Constitution, instrument de la limitation du pouvoir

Selon Benjamin Constant, « *tout ce qui tient à la liberté est constitutionnel* ». Ainsi se résume le constitutionnalisme c'est à dire, l'idéologie selon laquelle la Constitution est le moyen de limiter le pouvoir, et donc de garantir la liberté-autonomie. C'est cette conception que retiendra la Déclaration des Droits de l'Homme dans son article 16 selon lequel « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Or les constituants français vont très vite ne se soucier que de la séparation des pouvoirs et envisager ses différentes manières d'être.

B) L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU POUVOIR

a) La dévolution du pouvoir

Dans les constitutions on trouve toujours énoncés les grands principes de dévolution du pouvoir mais dans une moindre mesure les règles permettant leur mise en œuvre. Ainsi, la plupart de nos constitutions rappellent le principe de la Souveraineté Nationale et soulignent les conséquences de ce choix : le régime représentatif. On est ainsi amené à tracer les contours du pouvoir de suffrage reconnu au peuple : suffrage universel dans nos constitutions modernes. Mais, une grande partie des modalités de ce pouvoir de suffrage sont souvent établies en dehors du texte de la Constitution. En particulier les modes de scrutins des élections législatives sont par tradition fixés par des lois ordinaires.

b) L'exercice du pouvoir

Le pouvoir est exercé par les différents organes que met en place la Constitution. Il s'agit bien sûr des organes législatifs, exécutifs voir judiciaires, mais aussi parfois d'autres organes : Conseil Constitutionnel, Conseil économique et Social dans la Constitution de 1958. Elle en organise plus ou moins précisément la composition : le nombre de députés ou de sénateurs, le statut de ceux-ci : incompatibilités, immunités etc... Mais, surtout la Constitution précise les prérogatives de ces institutions : leurs compétences et leurs pouvoirs. Ce qui permet de préciser leurs relations mutuelles et par conséquent de déterminer le régime politique : régime parlementaire ou présidentiel.

§ 2 - *Le statut des citoyens ou la constitution sociale*

Conçue au départ comme un instrument de limitation du pouvoir, la Constitution est devenue au fil du temps un instrument d'organisation du pouvoir. Les constituants français se sont ingéniés à trouver la meilleure organisation des pouvoirs en oubliant la finalité de celle-ci : la garantie des droits des citoyens.

A - LES DROITS GARANTIS

Les différentes constitutions françaises ont rarement énoncé les droits des citoyens. Le plus souvent ce sont les préambules des constitutions qui remplissaient ce rôle. C'est cette situation qui prévaut aujourd'hui. Le préambule de la Constitution de 1958 renvoie à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ainsi qu'au préambule de la Constitution de 1946.

Les droits individuels et politiques : la DDHC de 1789

Les droits reconnus par la Déclaration sont avant tout des droits individuels. Ce sont en effet, les hommes et les citoyens qui sont les destinataires de cet acte comme le rappelle son titre. C'est donc bien l'individu considéré dans les deux dimensions, civile et politique, de la société qui se voit reconnaître des droits. Il s'agit de la liberté, de l'égalité, de la propriété, de la sûreté, et de la résistance à l'oppression.

b) Les droits économiques et sociaux : le préambule de 1946

Le préambule de la Constitution de 1946 réaffirme les droits de 1789 mais il tient compte des apports de la III^e République en ce domaine en faisant allusion aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » (PFRLR) sans énoncer explicitement ceux-ci. Mais surtout ce préambule « proclame, (...) comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux » comme le droit de se syndiquer, de faire grève, le droit au travail, etc... bref, des droits qui ne s'exercent que collectivement et dans le cadre des rapports économiques et/ou sociaux.

B) LA GARANTIE DES DROITS

Tous ces droits n'étant pas reconnus par la Constitution proprement-dite, n'avaient en droit positif aucune valeur, même si certains auteurs l'ont affirmé : Maurice HAURIOU ou encore Léon DUGUIT)

Le Conseil constitutionnel va reconnaître à ces dispositions une valeur constitutionnelle en assimilant le préambule à la Constitution. Il ira même plus loin encore.

a) La décision « Liberté d'association » (CC 71-44 DC 16 juill. 1971) ou la valeur constitutionnelle du préambule

1° Les faits

Une loi soumettant les associations à l'agrément des juges est déférée au Conseil Constitutionnel par le Président du Sénat. Elle sera déclarée non-conforme à la Constitution et plus précisément au Préambule.

2° La démarche du Conseil Constitutionnel

Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution, il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association, que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire

Décide:

ARTICLE PREMIER. - Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant les dispositions de l'article 7 de la loi du 11, juillet 1901, ainsi que les dispositions de l'article 1er, de la loi soumise au Conseil leur faisant référence.

Pour la première fois de son histoire le Conseil Constitutionnel se réfère aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) et leur reconnaît la même valeur que la Constitution.

Au-delà de la reconnaissance d'une valeur constitutionnelle au préambule, c'est l'utilisation des PFRLR qui suscitera maintes critiques.

D'abord parce que la notion n'est pas très claire, ensuite et surtout parce cette catégorie de principes ne fait pas l'objet d'une énumération comme les PPNT. En conséquence le juge lorsqu'il «découvre» l'un de ces principes est soupçonné de l'écrire. C'est donc le spectre du «Gouvernement des Juges» qui est agité.

b) Les décisions ultérieures ou la notion de constitution jurisprudentielle

Tous les éléments du Préambule vont être invoqués par le Conseil Constitutionnel :

1° Les principes de la DDH

- le droit de propriété (article 17) (CC, 81-139 DC, 11 fév. 1982, Nationalisations II, DECC 164),
- la liberté de communication (article 11) (CC, 84-181 DC, 10 oct. 1984, Entreprises de presse, DECC 221),
- le principe d'égalité des citoyens (article 1) (CC, 73-51 DC, 27 déc. 1973, Taxation d'office, DECC 73 ; CC, 82-146 DC, 18 nov. 1982, Code électoral et code des communes, DECC 190),
- l'interdiction de la détention arbitraire (article 9) (CC, 93-326 DC, 11 août 1993, Réforme du code de procédure pénale, DECC 628),
- le principe de proportionnalité des peines (article 8) (CC, 93-321 DC, 20 juill. 1993, Code de la nationalité, DECC 606).

2° Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République

- la liberté d'association (CC, 71-44 DC, 16 juill. 1991, Liberté d'association, DECC 63),
- la liberté de l'enseignement (CC, 77-87 DC, 23 nov. 1977,
- le respect des droits de la défense (CC, 76-70 DC, 2 déc. 1976, Prévention des accidents du travail 11, DECC 84),
- l'indépendance de la justice administrative (CC, 80119 DC, 22 juill. 1980, Validation d'actes administratifs 1, DECC 137),
- la liberté de l'enseignement supérieur et de la recherche (CC, 83-165 DC, 20 jan. 1984, Libertés universitaires, DECC 213),
- la compétence exclusive de la juridiction administrative pour l'annulation des actes de la puissance publique (CC, 86-224 DC, 23 jan. 1987, Conseil de la concurrence, DECC 340),
- l'autorité judiciaire gardienne de la propriété immobilière privée (CC, 89-256 DC, 25 juill. 1989, Urbanisme et agglomérations

3° Les principes particulièrement nécessaires à notre temps

- le droit de grève (CC, 79- 105 DC, 25 juill. 1979, Grève à la radio et à la télévision, DECC 127),
- la liberté syndicale (CC, 83-162 DC, 19 juill. 1983, Démocratisation du secteur public, DECC 195),
- le principe du non-recours à la force contre la liberté d'un peuple (CC, 75-59 DC, 30 déc. 1975, Autodétermination des Comores, DECC 82),
- l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque (CC, 77-87 DC, 23 nov. 1977,

- la liberté d'enseignement et de conscience, DECC 106).

4° A ces principes le Conseil Constitutionnel ajoutera :

- des « principes à valeur constitutionnelle » principe de la protection de la santé et de la sécurité des personnes (CC 80-177, DC 20 juill. 1980)
- des « principes généraux du droit de valeur constitutionnelle » : la continuité des services publics (CC, 79-105 DC 25 juill. 1979), la séparation des pouvoirs (CC, 79-104 DC 23 mai 1979)
- des « objectifs à valeur constitutionnelle » : la sauvegarde de l'ordre public (CC, 82-142 DC 27 juill. 1982) Ces principes et objectifs non-écrits permettent en fait au Conseil de concilier plusieurs principes

Section 2 - La notion formelle : l'acte constitutionnel

La Constitution se définit aussi par sa forme. Elle est alors considérée comme un acte doté d'une force juridique particulière puisque supérieure à celle de tous les autres actes juridiques. S'il en est ainsi, c'est parce que c'est une règle « énoncée dans la forme constituante et par l'organe constituant et qui, par suite, ne peut être modifiée que par une opération de puissance constituante et au moyen d'une procédure spéciale de révision » (R. Carré de Malberg). Ce qui souligne le caractère original du pouvoir constituant aussi bien originaire que dérivé.

§ 1 - Le pouvoir constituant originaire

Le propre du pouvoir constituant est de mettre en place les pouvoirs constitués. Le premier est donc à l'origine des seconds. Ceux-ci ne peuvent agir que dans le cadre mis en place par le pouvoir constituant alors que celui-ci est totalement libre d'agir comme il l'entend. On le voit, c'est non seulement le titulaire, mais aussi l'exercice du pouvoir constituant qui se distingue de ceux des pouvoirs constitués.

A - LE TITULAIRE DU POUVOIR CONSTITUANT

C'est le Souverain lui-même ou ses représentants c'est donc le caractère exceptionnel et solennel de l'auteur qui distingue l'auteur du pouvoir constituant de l'auteur des pouvoirs constitués.

a) Les solutions de la démocratie représentative : les assemblées constituantes

1° Les assemblées autoproclamées

L'Assemblée Nationale Constituante de 1789 qui va élaborer la Constitution du 3 septembre 1791

LE SERMENT DU JEU DE PAUME (20 juin 1789)

L'Assemblée arrête aussitôt ce qui suit : « L'Assemblée nationale, considérant qu'appelée à fixer la constitution du royaume, opérer la régénération de l'ordre public, et maintenir les vrais principes de la monarchie, rien ne peut empêcher qu'elle ne continue ses délibérations dans quelque lieu qu'elle soit forcée de s'établir, et qu'enfin partout où ses membres sont réunis, là est l'Assemblée nationale;« Arrête que tous les membres de cette Assemblée prêteront à l'instant serment solennel de ne jamais se séparer, et de se rassembler partout où les circonstances l'exigeront, jusqu'à ce que la constitution du royaume soit établie et affermie sur des fondements solides ; et que ledit serment étant prêté, tous les membres et chacun d'eux en particulier confirmeront par leur signature cette résolution inébranlable. »

Source : Stéphane RIALS Textes politiques français QSJ n° 2171

2° Les assemblées convoquées par un Gouvernement provisoire

L'Assemblée constituante élue le 23 avril 1848 qui rédigea la Constitution du 4 novembre 1848 (II^e République). L'Assemblée Constituante élue le 3 février 1871 qui adoptera les lois constitutionnelles de 1875 (III^e République).

b) Les solutions de la démocratie semi-directe : le peuple consulté par référendum

1° Les projets d'assemblées soumis à l'approbation du peuple

- La Constitution du 24 juin 1793 élaborée par la Convention sera ratifiée par le peuple, comme la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) qui devait mettre en place le Directoire.
- Plus près de nous, ce fut le cas de la Constitution du 27 octobre 1946 qui devait fonder la IV^e République.

2° Les projets d'exécutifs soumis à l'approbation du peuple

- C'est le cas de la Constitution du 4 octobre 1958, rédigée par le Gouvernement du Général de Gaulle, et soumise à l'approbation du peuple le 28 septembre 1958.

B - L'EXERCICE DU POUVOIR CONSTITUANT

a) L'absence de cadre procédural en principe

Qu'il s'agisse de l'élaboration par une Assemblée constituante seule ou en liaison avec le peuple la procédure n'est organisée par aucun texte. L'assemblée est alors totalement libre non seulement de son temps, mais aussi de ses méthodes de travail, et surtout du contenu du futur texte constitutionnel.

Ces assemblées ou ces organes sont donc tout-puissants. C'est pour éviter les conséquences

d'une telle situation que l'on a vu apparaître des textes pré-constitutionnels visant à encadrer le pouvoir constituant, ce qui tend à en rabaisser le statut et à le rapprocher du pouvoir constitué.

b) L'existence exceptionnelle de textes pré-constitutionnels

C'est ainsi que la procédure d'élaboration de la Constitution de la IV^e République était inscrite dans la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 surnommée à juste titre « petite constitution » puisqu'elle limitait les pouvoirs de l'Assemblée constituante et mettait en place un Gouvernement provisoire.

De même, mais dans un contexte différent, la procédure d'élaboration de la Constitution de la V^e a été organisée par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Cette loi prévoyait l'intervention du Gouvernement comme rédacteur du projet, la consultation de certains organismes et enfin la ratification populaire. Mais la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 allait plus loin encore puisqu'elle fixait des conditions de fond que devait respecter la future Constitution.

§ 2 – Le pouvoir constituant dérivé

Réviser la Constitution, c'est mettre en œuvre le pouvoir constituant, mais ce pouvoir constituant dérive de la Constitution il doit donc être distingué du pouvoir originaire. Mais il se différencie également du pouvoir législatif.

A - LA DISTINCTION POUVOIR CONSTITUANT ORIGINAIRE/ POUVOIR CONSTITUANT DERIVE

a) Deux pouvoirs de même nature

Les deux pouvoirs sont constituants c'est à dire qu'ils ont pour objet de créer des normes de valeur constitutionnelle. Ainsi réviser la Constitution c'est d'une certaine manière ré-écrire la Constitution. Le Conseil constitutionnel a pu confirmer cette position en affirmant : « **Le pouvoir constituant est souverain, il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée** » (CC 91-298 DC 24 juill. 1991) Ceci s'applique aux droits fondamentaux comme le droit d'asile. (Révision du 25 novembre 1993)

b) Mais deux pouvoirs différents

L'un est originaire, l'autre est dérivé c'est à dire institué par la Constitution elle-même. Celle-ci peut donc introduire des limitations au droit de réviser.

1° Limites dans le temps

Certaines Constitutions interdisent la révision pendant un délai. Ainsi la Constitution de 1791

ne pouvait être révisée pendant les trois premières législatures. D'autres, interdisent la révision dans certaines circonstances comme la Constitution actuelle qui prohibe la révision « lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire »

2° Limites quant à l'objet

Certaines révisions sont impossibles. En France traditionnellement depuis 1884 « la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision »

B) LA DISTINCTION POUVOIR CONSTITUANT DERIVE/ POUVOIR LEGISLATIF

a) Des procédures plus difficiles à mettre en œuvre que la procédure législative

L'article 89 de la Constitution de 1958 prévoit une procédure de révision qui se divise en trois phases : l'initiative, l'adoption, l'adoption définitive, alors que la procédure législative ne comporte que deux phases.

	INITIATIVE	ADOPTION	ADOPTION DEFINITIVE
Loi constitutionnelle	Le Président sur proposition du Premier Ministre ou les parlementaires	L'Assemblée Nationale et le Sénat	Le peuple par référendum sauf si le Congrès à la majorité des 3/5 est choisi
Loi ordinaire	Le Premier ministre ou les parlementaires art. 39	L'Assemblée Nationale et le Sénat sauf si le Gouvernement décide d'écarter le Sénat art 45	

b) L'enjeu : la distinction Constitution rigide et souple

Lorsque la procédure de révision est plus difficile à mettre en œuvre que la procédure législative on dit que la Constitution est rigide dans le cas contraire la Constitution est souple. Une Constitution rigide garantit la supériorité de la Constitution

CHAPITRE 2 LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITE

La Constitution est un acte ayant un objet particulier, une forme particulière et enfin une valeur particulière. Cette valeur est particulière en ce qu'elle est supérieure à celle de tous les autres actes juridiques.

La supériorité juridique de la Constitution a toujours été proclamée et reconnue, même si elle n'a pas toujours été effective. C'est pour rendre cette supériorité effective que s'est développé le contrôle de constitutionnalité.

On précisera d'abord la signification du contrôle de constitutionnalité puis on s'intéressera aux différents mécanismes de contrôle.

Section 1 La signification du contrôle de constitutionnalité

Le contrôle de constitutionnalité peut être compris sur le plan juridique aussi bien que sur le plan politique.

§ 1 La signification juridique

Le contrôle de constitutionnalité consiste dans la confrontation d'une norme juridique à la norme constitutionnelle en vue d'en vérifier la conformité ou la non-contrariété.

En d'autres termes, dans tout contrôle de constitutionnalité on vérifie l'existence d'un certain rapport entre deux normes juridiques.

A - LES NORMES DU CONTROLE

a - Les normes de référence

1° Directes

- La Constitution (les articles de)
- Le préambule de la Constitution
- Les lois organiques

2° Indirectes

- Les lois organiques

b - Les normes contrôlées

- Les lois organiques (art 61.1)
- Les lois ordinaires (art 61.2)
- Les règlements des assemblées parlementaires (art 61.1)
- Les traités (art 54)

B - LE RAPPORT DE CONSTITUTIONNALITE : LA CONFORMITE

La loi ou de manière plus générale la norme contrôlée doit être conforme à la Constitution, c'est à dire non-contraire, mais cette conformité peut être soit absolue, soit relative.

a - La conformité absolue

Dans cette hypothèse, la loi est ou n'est pas conforme : il n'y a pas de situation intermédiaire.

1° Totale

La loi est conforme ou non-conforme dans sa totalité. Ou bien la loi dans son intégrité sera promulguée ou bien le texte tout entier ne verra jamais le jour.

2° Partielle

La loi est conforme en partie. Si les dispositions en question peuvent avoir un sens sans les articles non-conformes, le Conseil Constitutionnel peut décider de les laisser promulguer.

b - La conformité relative : les réserves d'interprétation

La technique est empruntée au juge administratif ainsi qu'à d'autres juges constitutionnels étrangers. Appliquée par le Conseil Constitutionnel elle se traduit par plusieurs types de réserves.

1° La technique des réserves

La loi sera déclarée conforme par le Conseil Constitutionnel à la condition que soit respectées telle ou telle interprétation.

Bien sûr, l'efficacité de cette technique repose sur le respect de ces réserves par les pouvoirs publics appelés à intervenir en vue de l'exécution de la loi. L'exécutif, par le biais des règlements, le juge administratif qui peut être amené à vérifier la régularité des textes d'application. Rappelons qu'en vertu de l'article 62 de la Constitution « *Les décisions du Conseil Constitutionnel...s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.* »

2° Les types de réserve

≪≪ Les réserves constructives

Le Conseil Constitutionnel ajoute à la loi des dispositions pour la rendre conforme.
CC 89-257 DC 25 juill.1989

≪≪ Les réserves neutralisantes

Le Conseil Constitutionnel écarte certaines interprétations qu'il juge contraires à la constitution. CC 84-179 DC 30 août 1984

≪≪ Les strictes réserves d'interprétation

Le Conseil Constitutionnel définit et précise les modalités d'application de la loi nécessaire à sa constitutionnalité

« les dispositions des alinéas 3 et 4 de l'article 5 de la loi doivent s'entendre comme suit : qu'il convient, en premier lieu, de considérer que la faculté de ne pas respecter les limites cantonales dans les départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40 000 habitants ne vaut que pour ces seuls cantons ; qu'en deuxième lieu, la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné à l'alinéa 4 de l'article 5 doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; que l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général; qu'enfin, la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution; ... »

CC 86-208 DC 1-2 juill. 1986 (découpage électoral)

Le Conseil Constitutionnel est allé encore plus loin avec la technique de l'erreur manifeste d'appréciation: là où le législateur n'est limité par aucune règle de valeur supérieure, là où par conséquent seule l'opportunité de la mesure guide sa décision, le Conseil Constitutionnel a estimé qu'une erreur manifeste d'appréciation de la situation pouvait avoir comme conséquence l'annulation de la loi.

« Mais considérant que le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques; que s'il ne s'ensuit pas que cette représentation doit être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée qui, en l'espèce, a été manifestement dépassée; (al. , 2 de l'art. 4 de la loi, non conforme); ... »

CC 85-196 DC 8 août 1985 (Evolution de la nouvelle –Calédonie)

§ 2 La signification politique

Elle s'apprécie par rapport aux enjeux du contrôle et par rapport aux risques qu'il comporte.

A - LES ENJEUX DU CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE

a – L'Etat de droit

Concept aux contours variés il a progressivement été mis en œuvre en France.

1° La notion d'Etat de droit

Cette notion permet de préciser la place de l'Etat et du droit.

≪≪ Le droit, instrument de l'Etat

Cette conception est à l'opposé de l'Etat de droit, il s'agit de ce que l'on appelle l'Etat de police. Dans ce cadre, les règles de droit ne sont que des instruments qui permettent d'agir efficacement. Ces règles ne s'appliquent pas à l'Etat, mais seulement aux citoyens.

≪≪ Le droit, cadre de l'Etat

Pour bon nombre d'auteurs, l'Etat n'est pas réductible à un simple pouvoir, mais à un « pouvoir institutionnalisé » (Burdeau). Dans ces conditions, « l'Etat est un pouvoir organisé selon des règles générales et objectives qui forment la matière d'un statut » (de Villiers). Hans Kelsen est allé plus loin encore dans cette direction puisque pour lui l'Etat est un ordre juridique, l'Etat et le droit ne font qu'un. Parler d'Etat de droit serait donc un truisme.

≪≪ Le droit, limite de l'Etat

C'est ce type de rapport que traduit la notion d'Etat de droit, telle qu'elle est retenue aujourd'hui. C'est à dire, un Etat dans lequel toutes les autorités publiques sont soumises, au même titre que les particuliers, au respect du droit positif. Ce respect devant être sanctionné par un juge. Aussi, l'Etat de droit implique-t-il nécessairement l'existence d'un ordonnancement juridique hiérarchisé, c'est à dire un ordre juridique et un pouvoir judiciaire apte à arrêter le pouvoir politique qui franchirait les limites posées par ces règles de droit.

2° Sa mise œuvre en France

≪≪ Le contrôle du juge administratif sur l'exécutif

Il se déroule en plusieurs étapes :

- la lente mise en place d'un véritable juge administratif indépendant.
 - de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 Fructidor an III (interdisant au juge judiciaire d'intervenir dans les conflits faisant intervenir l'administration) aux décisions CC 80-119 DC du 22 juill. 1980 et CC 84-179 DC du 12 septembre 1984 reconnaissant l'existence du principe d'indépendance de la juridiction administrative.
 - de la théorie du ministre-juge à la théorie de la justice déléguée (loi du 24 mai 1872)
- la soumission de l'exécutif à des normes de plus en plus larges

- normes internes : la loi, mais aussi les principes généraux du droit
- normes internationales : traités, règlements communautaires, directives

≪≪ **Le contrôle du juge constitutionnel sur le législatif**

Là encore, plusieurs étapes sont décelable :

- la lente mise en place d'un vrai juge constitutionnel
- la prise en considération de normes à valeur constitutionnelle de plus en plus nombreuses (le bloc de la constitutionnalité)

Par le contrôle de constitutionnalité il est possible de faire respecter le Droit par le pouvoir législatif mais aussi indirectement par l'exécutif, en bref par l'Etat.

b – L'Etat libéral ou l'Etat des libertés

Le respect du droit par les pouvoirs publics permet de faire respecter les libertés publiques, de manière négative par le respect des règles de procédures ; de manière positive par le respect des règles de fond.

1° Le respect des règles de procédure

Les procédures limitent en les encadrant les prérogatives des pouvoirs publics.

2° Le respect des règles de fond

La Constitution contient aussi notamment dans son préambule des règles de fond. Ce sont des libertés et des droits reconnus aux citoyens.

B - LES RISQUES DU CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE

a – L'identification des risques

1° Le risque maximum : « le gouvernement des juges »

Cette expression désigne la situation dans laquelle le juge constitutionnel profitant de son pouvoir, annule les lois pour faire prévaloir ses propres conceptions politiques et non pas pour des raisons d'ordre juridique.

Aux Etats-Unis, entre 1880 et 1936, la Cour suprême a eu un comportement de ce type.

2° Le risque minimum : la contestation du rôle du juge constitutionnel

En France, sous la V^e, le Conseil Constitutionnel a été critiqué pour avoir annulé des lois qui sont « l'expression de la volonté générale ». Ces reproches émanant de tous les bords politiques. Le problème posé en réalité est celui de la légitimité du juge constitutionnel et au-delà celui de la conciliation du principe démocratique et du principe libéral.

≪≪ **La légitimité du juge constitutionnel**

Non élu par le peuple, le juge peut annuler la loi, tout simplement parce que la Constitution l'a prévu et que la Constitution s'impose à tous : Parlement et Conseil Constitutionnel.

Encore faut-il que le Conseil Constitutionnel n'aille pas trop loin dans la découverte de principes à valeur constitutionnelle, bref qu'il ne devienne pas « une troisième chambre parlementaire »

≪≪ **La conciliation du principe démocratique et du principe libéral**

Le Conseil Constitutionnel l'a exprimé de manière péremptoire : « la loi n'exprime la volonté générale que dans la mesure où elle respecte la Constitution et non plus du seul fait de son vote par les élus du peuple » CC 85-197 DC 23 août 1985 (Evolution de la Nouvelle-Calédonie). Cependant, il limite sa censure aux lois parlementaires et s'estime incompétent face aux lois référendaires c'est à dire lorsque que le peuple lui-même légifère. **CC 62-20 DC 6 nov. 1962 et CC 92-313 23 sept. 1992**

b – La limitation des risques

1° La solution

Tant que la révision de la Constitution est possible sans trop de difficultés le juge constitutionnel ne pourra imposer ses vues au pouvoir politique. Encore faut-il bien sûr que la révision ne soit pas trop facile.

L'idée, chère au doyen Vedel, est la suivante: si la révision est impossible, le contrôle de constitutionnalité risque de devenir illégitime. Le Comité consultatif de 1993 a repris l'argument, en plaidant la nécessité de l'assouplissement des modalités de la révision : « Il en est d'autant plus ainsi que le respect de la Constitution est assuré de manière efficace par le juge constitutionnel. Mais celui-ci n'est lui-même qu'un pouvoir constitué. Quand il censure une loi, il ne prétend pas interdire l'édition de telle ou telle règle. Il se borne à censurer une incompétence qui a consisté à vouloir prescrire en forme législative ce qui n'aurait pu être prescrit qu'en forme de révision constitutionnelle. Pour que cette analyse - qui donne sa légitimité au juge constitutionnel subordonné au pouvoir constituant - ne soit pas un leurre, il faut que la voie de la révision constitutionnelle demeure raisonnablement accessible. »

2° Sa mise en œuvre

Par sa décision du 13 août 1993 le Conseil Constitutionnel a annulé la loi «Pasqua » relative à la maîtrise de l'immigration. Le Gouvernement décide alors «de mettre en conformité la Constitution avec sa loi » ce qui sera fait lors de la révision du 25 novembre 1993.

Section 2 Le mécanisme du contrôle de constitutionnalité

§ 1 Les acteurs du contrôle de constitutionnalité

A - L'ORGANE DE CONTROLE

a - L'organe politique

Difficile à définir. Toutefois on peut dire que l'organe politique est celui qui par sa composition ou par ses fonctions est politique. Parce que lié d'une manière ou d'une autre au pouvoir politique ce type d'organe exerce un contrôle contestable

1° Organes politiques de contrôle non-spécifiques

Ces organes exercent outre leur fonction de contrôle d'autres fonctions politiques.
Sous la III^e République, les assemblées parlementaires étaient chargées du contrôle.

2° Organes politiques de contrôle spécifiques

A l'origine de ces organes on trouve l'idée de SIEYES développée lors de l'élaboration de la Constitution de 1791 :

« Il y aura sous le nom de Jurie constitutionnaire un corps de représentants au nombre des trois vingtièmes de la Législature, avec mission spéciale de juger et prononcer sur les plaintes en violation de la Constitution, qui seraient portées contre les décrets de la Législature ».

Cette idée sera reprise et adaptée par BONAPARTE pour devenir :

⚡ Le Sénat conservateur de la Constitution de l'an VIII

Il peut « annuler tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunal ou par le Gouvernement »

⚡ Le Sénat du second empire

Même rôle que le précédent, même inefficacité.

≡≡ **le Comité constitutionnel de la IV^o République**

Il n'a existé que sur le papier.

b - L'organe juridictionnel

« On peut considérer que l'on est en présence d'un contrôle de ce type dès lors que l'indépendance des membres de l'organe chargé d'examiner la constitutionnalité des lois est assurée, que la procédure suivie présente les garanties d'une procédure juridictionnelle et que la décision, rendue sur la base du droit, est revêtue de l'autorité de la chose jugée. » J.P. JACQUE

Deux sortes de juridictions peuvent intervenir :

1^o Les juridictions suprêmes

C'est le modèle américain, où la Cour suprême s'est reconnue compétente pour exercer le contrôle dans le fameux arrêt *MARBURY c/ MADISON* (1 Cranch 137, 1803)

« Ce que les constituants n'ont osé faire en 1787, John Marshall le fera en 1803. Alors Président de la Cour suprême, fédéraliste convaincu nommé par un Président des Etats-Unis lui-même fédéraliste - John Adams il est confronté au problème suivant : après la victoire de l'anti-fédéraliste Jefferson en 1800, Adams profite des derniers moments de sa présidence pour nommer à des postes de juges, inamovibles, des hommes connus pour leurs convictions fédéralistes ; la précipitation est telle que la décision de nomination de William Marbury n'a pas le temps d'être envoyée à son destinataire ; le nouveau ministre jeffersonien Madison ayant refusé de donner suite à cette décision, Marbury s'adresse à la Cour suprême pour lui demander de contraindre l'administration à l'installer dans ses fonctions, ainsi que la loi judiciaire de 1789 lui en donne le pouvoir.

Devant une situation mettant en conflit direct le nouveau Président et la Cour suprême, John Marshall trouve une issue particulièrement habile et astucieuse. Dans sa décision, il déclare que la loi de 1789 accordant à la Cour suprême le droit d'imposer la nomination de juges fédéraux est contraire à la Constitution et que la Cour ne peut en conséquence examiner la demande de Marbury, celui-ci gardant cependant la possibilité d'assigner le Ministre... devant un autre tribunal pour obtenir réparation de son juste grief. »

Dominique ROUSSEAU La justice constitutionnelle en Europe

Ce système est décentralisé dans la mesure où ce sont toutes les juridictions qui opèrent le contrôle de constitutionnalité sous le contrôle en dernier recours de la Cour suprême. Ce système fait des Juges un véritable pouvoir, et repose donc sur l'acceptation de l'existence de ce troisième pouvoir, ce qui n'est pas le cas de manière générale en Europe.

2^o Les juridictions spéciales

C'est le modèle européen.

≡≡ **Origine**

≡≡ théorique

Hans KELSEN, auteur de « Théorie pure du droit », explique que les différentes normes juridiques qui forment l'ordre juridique n'ont de valeur que par rapport aux autres :

« Chaque degré de l'ordre juridique constitue donc ensemble et une production du droit vis-à-vis du degré inférieur et une reproduction du droit vis-à-vis du degré supérieur. »

Dans ces conditions le contrôle de constitutionnalité est nécessaire. Mais il doit être réalisé par un juge spécial.

≡≡ concrète

La Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920 élaborée avec le concours de KELSEN créera une Cour constitutionnelle qui va devenir le modèle des Cours constitutionnelles européennes.

✂ ✂ **Développement**

✂ l'après Deuxième guerre : la garantie contre le retour du nazisme et du fascisme

- 1945 : Autriche
- 1948 : Italie
- 1949 : RFA

✂ les années 70 : la garantie contre le retour des dictatures

- 1975 Grèce
- 1976 Portugal
- 1978 Espagne

✂ les années 90 : la garantie contre le retour du système communiste

B - LES ORGANES DE SAISINE

a - Les systèmes fermés

La saisine est réservée dans ces systèmes aux plus hautes autorités du pays. En France au début de la V^e la saisine du Conseil Constitutionnel était exclusivement réservée au Président de la République, au Premier ministre ainsi qu'aux présidents des assemblées parlementaires.

En 1974, le système a été élargi puisque la saisine a été accordée également à 60 Députés ou à 60 Sénateurs, c'est ce que l'on appelle la saisine de l'opposition.

b - Les systèmes ouverts

Dans ces systèmes, ce sont les citoyens eux-mêmes qui se voient reconnaître le droit de saisine. En France, deux tentatives infructueuses d'instaurer un tel système ont été faites. La première en 1990, la seconde en 1993.

§ 2 Les conditions du contrôle de constitutionnalité

Le contrôle de constitutionnalité peut se dérouler dans des conditions totalement différentes selon le moment choisi, selon la situation dans laquelle il intervient

A - LES CONDITIONS DE TEMPS

a - Le contrôle à priori

Ce contrôle n'est possible que pendant une période courte : avant la promulgation, mais après l'adoption définitive. En France cette période est de 15 jours. Mais cette période est d'autant plus courte que : passé la promulgation le contrôle n'est plus possible

b - Le contrôle à posteriori

Dans cette hypothèse, le contrôle est possible après la promulgation et sans limitation dans le temps.

B - LES CONDITIONS DE SITUATION

a - Le contrôle par voie d'action

C'est une attaque directe contre la loi qui a pour conséquence l'annulation de la loi

b - Le contrôle par voie d'exception

C'est une attaque indirecte, à l'occasion d'un procès. En réalité c'est un moyen de défense : pour échapper à la condamnation le prévenu invoque l'inconstitutionnalité de la loi sur la base de laquelle il est poursuivi. La conséquence sera la non-application de la loi inconstitutionnelle à l'espèce.

DEUXIEME PARTIE : DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARE

Les institutions politiques sont variées. Cette diversité apparaît tant dans l'espace que dans le temps. C'est pourquoi, on étudiera d'abord les institutions politiques étrangères (Titre 1) puis les institutions politiques françaises historiques (Titre 2)

TITRE I : LES INSTITUTIONS POLITIQUES ETRANGERES

La Grande Bretagne est le berceau du régime parlementaire quant aux Etats-Unis, ils ont vu naître le régime présidentiel. A ce titre l'étude des institutions politiques de ces Etats s'impose.

CHAPITRE 1 LA GRANDE-BRETAGNE

Section 1 L'environnement du système politique anglais

§ 1 Le cadre historique

En Angleterre, il faut remonter loin dans l'histoire pour comprendre la lente évolution du système vers le régime parlementaire.

Au XIIe siècle, l'Angleterre est une monarchie féodale, comme la France.

Dans un premier temps l'autorité du Roi sera contestée par le Parlement dont le poids politique ne cessera de croître.

Dans un second temps, les pouvoirs qui lui restent seront progressivement exercés par le Cabinet qui gouvernera en accord avec le Parlement.

A - LA MONTEE EN PUISSANCE DU PARLEMENT

a - La naissance de l'institution

1° Au XIIIe siècle

Comme dans toutes les monarchies féodales, le Roi avant de prendre ses décisions importantes consulte une assemblée composée des grands du royaume : *le Magnum Concilium qui deviendra la Chambre des Lords.*

2° Au XIIIe siècle

Le Roi pour compenser le poids du Magnum Concilium va décider la représentation des bourgs et des comtés. Ainsi naît une seconde Chambre : *le Commune Concilium, c'est à dire la future Chambre des Communes.*

b - Les pouvoirs de l'institution

1° Le consentement de l'impôt

La Grande Charte de 1215 reconnaît au Magnum Concilium le droit exclusif de consentir et donc d'autoriser l'impôt. Le consentement à l'impôt deviendra annuel définitivement en 1689 avec le Bill of Rights.

2° Le pouvoir législatif

On assiste à la naissance d'un véritable pouvoir d'initiative des lois en échange du consentement des impôts. Les propositions (bills) font l'objet d'une véritable discussion bref d'une élaboration parlementaire tant et si bien que le texte soumis au Roi est approuvé tel que. Le Parlement dispose alors d'un véritable pouvoir d'adoption que le Roi peut contrer en opposant son veto.

3° Le pouvoir de choisir le Roi

Le parlement va arracher cette prérogative en deux temps :

≠≠ la grande rébellion (1640-1660)

- elle se traduit par l'exécution de Charles Ier en 1649
- elle débouche sur la dictature de Cromwell

≠≠ la Glorieuse Révolution (1688)

- après la fuite de Jacques II le Parlement fait appel à Guillaume d'Orange
- Il accepte le Bill of Rights (1689)

Bien qu'ils aient beaucoup abusé de ces prérogatives et rétabli en Angleterre une sorte d'absolutisme, les monarques de la dynastie Tudor surent, au XVI^e siècle, conserver leur popularité en prenant la tête de la lutte contre l'Eglise romaine. Mais quand les Stuart prétendirent à leur tour à l'absolutisme tout en persécutant les puritains et en se rapprochant de Rome, les Chambres revendiquèrent leurs droits. Après avoir feint de reconnaître ceux-ci en signant en 1628 la Pétition des Droits, Charles I^{er} ne tarda pas à les remettre en cause. Les exactions des Stuart en matière financière et leur méconnaissance des droits du Parlement furent la cause des deux Révolutions d'Angleterre de 1640 et 1688. La première, bien qu'elle ait abouti à la proclamation de la République par Cromwell et à l'exécution de Charles I^{er}, n'eut pas de conséquences décisives sur le plan des institutions : après la mort de Cromwell en effet, le général Monk restaura la monarchie au profit des Stuart en 1660.

La seconde Révolution, en 1688, devait au contraire marquer le triomphe définitif du Parlement. Jacques II est chassé du trône; pour l'y remplacer, le Parlement fait appel à sa fille Marie et à son gendre Guillaume d'Orange. Mais avant d'y accéder, ceux-ci doivent, le

22 janvier 1689, souscrire le Bill of Rights (Déclaration des droits) que les Chambres ont voté et qui limite considérablement les pouvoirs du Roi. Celui-ci perd le droit de suspendre l'exécution des lois par voie d'ordonnances ou de dispenser de leur application, de lever des taxes et d'entretenir une armée permanente sans le consentement exprès des Chambres, qui désormais n'accorderont plus que des autorisations annuelles, et prendront l'habitude d'exiger avant de voter les ressources fiscales, un état détaillé des dépenses projetées, c'est-à-dire une présentation du budget de l'Etat.

Bernard CHANTEBOUT Droit constitutionnel et science politique Armand Colin 1997

La monarchie féodale après avoir été transformée par les Stuart en monarchie absolue, s'est transformée en monarchie limitée. Elle-même deviendra progressivement une monarchie parlementaire.

B - LA MISE EN PLACE D'UN CABINET RESPONSABLE POLITIQUEMENT

Si du côté du Parlement les choses ont changé comme on l'a vu, du côté de l'exécutif la situation va également évoluer progressivement.

Le Roi avait pris l'habitude à l'époque des Tudor puis des Stuart de s'entourer de ministres qui ne sont que des conseillers, or progressivement les conseillers vont se transformer en gouvernants. De plus ils gouverneront en accord avec le Parlement ce qui revient à dire que la responsabilité politique apparaît.

a - La transformation des conseillers en gouvernants

« Cet affaiblissement du Roi s'accroît, avec l'avènement de la maison de Hanovre. Georges I^{er} (1714-1722), né et élevé en Allemagne, ignore complètement la langue anglaise. Dès lors, il s'abstient de participer aux délibérations des ministres auxquelles il ne comprend rien ; le Premier ministre lui en fait un compte rendu sommaire en un mauvais latin. Ainsi s'établit en Angleterre comme une règle impérative de droit constitutionnel, cette pratique que les ministres délibèrent hors la présence du Roi et règlent en dehors de lui, les grandes affaires de l'État. - 'Georges II, (1727-1760), quoique connaissant l'anglais, continue à très peu de chose près les traditions de son prédécesseur. Georges III (1760-1820) voudrait être autoritaire. Mais la folie le menace et il importe de le tenir éloigné des affaires publiques. Pour comble, il devient aveugle et, en 1810, on lui donne un régent. Les gouvernants de l'Angleterre sont à cette époque les chefs du parti conservateur lord Liverpool, lord Castlereagh, George Canning. Le vieux roi, aveugle et fou, étant mort en 1820, est remplacé sur le trône par Georges IV qui règne jusqu'en 1830. Ce dernier est complètement discrédité aux yeux de la nation par les désordres de sa vie privée, et par ses scandaleux démêlés avec la reine Caroline. D'après le journal de Gréville, il ne se levait jamais avant six heures de l'après-midi ; le peu de travail qu'on parvenait à lui arracher, il le faisait au lit. C'est sous le règne de ce «roi, fainéant » que furent accomplies pendant des réformes capitales - en 1828, Robert Peel fit voter l'émancipation des catholiques ; vers la même époque, Canning mena en faveur de la Grèce des négociations qui aboutirent à l'alliance de la France, de l'Angleterre et de la Russie. - A Georges IV, succède son frère, Guillaume IV (1830-1837), honnête homme, mais sans envergure. Il n'a guère le temps de marquer. - En 1837, sa nièce Victoria monte sur le trône et régnera jusqu'en 1901. Née en 1819, elle a donc à peine 18 ans lorsqu'elle succède à Guillaume IV. Sa jeunesse ne lui

permet pas l'exercice d'une grande autorité. D'origine allemande, et par son père Edouard de Kent qui est de Hanovre, et par sa mère, Victoria de Saxe-Cobourg, elle épouse en 1840 un Allemand, Albert de Saxe-Cobourg. Lorsqu'elle devient veuve, elle se désintéresse presque complètement pendant plusieurs années des affaires publiques. En résumé, ce concours de circonstances qui, depuis, 1714, à donné à l'Angleterre un roi ignorant l'anglais, un roi aveugle et fou. un roi fainéant, puis une reine, explique le gouvernement par les ministres. Jamais l'Angleterre et ses ministres ne furent plus grands qu'à l'époque des rois incapables.

Mais où les ministres qui gouvernent par suite de l'effacement du Roi vont-ils puiser leur autorité ? Dans la Chambre des Communes. Ils sont pris dans l'une et dans l'autre Chambre du Parlement, mais en majorité dans la Chambre populaire ; ils ont le droit de siéger et de parler dans la Chambre dont ils font partie ; ce sont là des conditions essentielles pour assurer l'action du Cabinet sur la Chambre et de la Chambre sur le Cabinet. »

JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ Traité de droit constitutionnel DALLOZ 1933

b – L'apparition de la responsabilité politique

1° Son origine : l'impeachment

C'est la procédure de mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres. Selon le vieil adage on ne peut être jugé que par ses pairs. Les ministres ne pouvaient donc pas être jugés comme le commun des mortels. Une procédure particulière va être mise en place.

Puisque dans chaque comté existe un jury d'accusation, c'est la Chambre des Communes qui représentant ceux-ci, va exercer à l'égard des ministres cette fonction. Ainsi dans le cadre de l'impeachment il revient aux Communes de déclencher les poursuites.

C'est à la Chambre des Lords - qui entre autres fonctions exerce celle d'un tribunal - qu'il reviendra logiquement de juger les ministres poursuivis.

2° La transformation de l'impeachment

C'est en deux temps que s'opérera la transformation :

≈≈ La responsabilité politique individuelle

- en 1742, **Robert WALPOLE** menacé d'impeachment préférera démissionner et quitter seul le pouvoir
- en 1762 son successeur, **William PITT**, subira le même sort.

≈≈ La responsabilité politique collective

Avec **Lord NORTH** en 1782, pour la première fois, tout le Cabinet est renversé.

« En effet, en 1782, le Cabinet, ce Cabinet soumis aux ordres du Roi sous la direction de Lord North, est renversé tout entier par la révolte parlementaire. Pour la première fois dans l'histoire, un gouvernement collégial homogène est renversé par un Parlement - le régime parlementaire est né. La responsabilité politique collégiale solidaire du gouvernement tout entier devant le Parlement est ainsi instituée. Elle ne disparaîtra plus jamais. Cette date capitale de 1782 est la date de la naissance du régime parlementaire. »

Le pouvoir est donc passé du Roi au Parlement, mais c'est le Premier ministre qui va en hériter en raison du phénomène majoritaire produit par le two party system.

§ 2 *La cadre sociologique : le two party system ou le bipartisme rigide*

Selon Ivor JENNINGS, «une étude de la constitution anglaise d'aujourd'hui doit commencer par les partis politiques finir par eux... après en avoir discuté de long en large.» C'est dire l'importance des partis politiques qui forment un système original : le two party system. Nous en précisons les éléments et le fonctionnement puisqu'ils le caractérisent

A - LES ELEMENTS DU SYSTEME DE PARTI

En Grande Bretagne, deux grands partis monopolisent la vie politique, ce qui n'exclut pas bien sûr l'existence d'autres partis, les petits partis.

Après avoir décrit le duopole, il sera utile de rechercher les raisons qui expliquent son origine.

a - Le duopole

A la fin du XVII^e siècle apparaissent deux formations les Tories et les Whigs. Plus tard ils donneront naissance aux Conservateurs et aux Libéraux ces derniers laisseront la place aux Travailleurs.

1° *Le Parti Conservateur ou Conservative Party*

Le parti conservateur et unioniste ("unioniste" marquant l'attachement des conservateurs à l'intégration de l'Irlande, puis de l'Irlande du Nord après 1922 dans le Royaume-Uni) date de la moitié du XIX^e siècle. C'est en 1912 que le parti tory (autre nom des conservateurs) prend son nom actuel. Depuis ses débuts, le Parti conservateur défend une politique basée sur le libéralisme économique, une faible intervention étatique, mais en tant que grand parti il a toujours cherché à obtenir le vote des classes populaires.

Depuis 1965, le chef du parti est élu par les députés et non plus de façon obscure par les caciques du parti. Résultat, le chef du parti doit savoir rester à l'écoute de ses députés de base toujours soucieux d'être réélus. Parmi les grandes figures du parti conservateur, on trouve les noms de Disraeli, Winston Churchill, Edward Heath et enfin Margaret Thatcher et John Major qui, à la surprise générale (et celle des sondages en particulier) remporta les élections de 1992.

L'arrivée à la tête du parti conservateur de Margaret Thatcher modifie la donne politique. Dès son arrivée, après la défaite de 1974, elle fait adopter par son parti un programme d'affrontement droite-gauche très virulent. Une fois au pouvoir, en 79, la première Premier ministre femme britannique met en œuvre un programme de privatisations et de dérégulation économique (qui provoque la faillite de nombreuses industries traditionnelles) et s'attaque frontalement aux syndicats jusque là puissants dans le pays (conflit avec les mineurs en 84-85): résultat, de 13,4 millions d'adhérents en 79, le nombre de syndiqués est tombé à 7 millions aujourd'hui.

En 1990, la Dame de fer doit finalement laisser sa place à la tête du parti conservateur en

raison de la tempête déclenchée par son projet de poll tax (impôts locaux). Attaquée par Michael Heseltine, elle décide de partir. C'est finalement John Major qui remporte la mise.

Source : Encyclopédie Universalis 1997

2° Le parti travailliste ou Labour Party

Le parti travailliste (labour party) est officiellement né en 1900 (il prit son nom actuel en 1906). A la fin du 19e siècle, les syndicats (officiellement reconnus en 1871) décident de se doter d'un mouvement politique autonome lors des élections plutôt que de s'en remettre aux représentants du parti libéral. Dès sa naissance, le labour party est aussi bien porteur de valeurs révolutionnaires issues du marxisme, que des projets réformistes des sociaux-démocrates. En 1899, le TUC (trade union congress) réunit toutes les tendances du mouvement ouvrier, fédérant le syndicalisme et le politique. Le parti travailliste est arrivé pour la première fois aux affaires en 1924 (dans un cabinet minoritaire). Après le gouvernement & union nationale dirigé par Winston Churchill pendant la guerre, les travaillistes obtiennent pour la première fois la majorité en 1945 (à la surprise de beaucoup dont leur leader Clement Attlee). C'est à ce moment que de très nombreuses réformes sociales et économiques sont engagées: création du National Health Service (sécurité sociale et système de santé), nationalisations de l'acier, du charbon, des chemins de fer..., indépendance de l'Inde. Jusqu'en 81, seuls les députés élisent le chef du parti; en 81 l'aile gauche imposa que les syndicats et les adhérents puissent aussi participer à ce vote.

Parmi les grands noms du parti travailliste, on retient: Ramsay McDonald (premier PM travailliste en 24), Ernest Bevin, Clement Attlee, Harold Wilson ou Michael Kinnock candidat malheureux face à John Major.

C'est à la suite de la défaite de 1992 que le parti travailliste décida d'accentuer son recentrage symbolisé par l'élection à sa tête de Tony Blair. En avril 1995, celui-ci fait supprimer la "clause IV", jamais appliquée, qui prônait l'appropriation collective des moyens de production. Dans cette voie, il évoque un "new labour" plus proche des classes moyennes et plus ouvert aux thèses du marché.

Ce changement de discours ainsi qu'un programme électoral très prudent a créé des remous au sein du Labour provoquant même une scission avec son aile gauche.

Source : Encyclopédie Universalis 1997

b - Les origines du duopole

Pourquoi en Grande Bretagne n'y a-t-il place que pour deux grands partis ?

1° Causes historiques

Il y a toujours eu une coupure de l'opinion en deux camps. Ceux qui étaient pour le maintien des solutions traditionnelles, c'est à dire ceux qui soutenaient le Roi : les Tories Et ceux qui voulaient faire évoluer les choses, ceux qui soutenaient le Parlement : les Whigs Or ce clivage en Grande Bretagne n'a pas été perturbé par d'autres comme dans la plupart des Etats européens.

2° Causes techniques : le scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Ce mode de scrutin favorise les grands partis puisque pour l'emporter, il faut avoir le plus grand nombre de voix. Ainsi les grands partis sont sur-représentés et les petits partis, sous-représentés. Si le mode de scrutin n'explique pas le bipartisme, il favorise en tous les cas sa conservation.

B - LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE PARTI

Le bipartisme anglais est rigide ce qui signifie, sur le plan du fonctionnement interne qu'il existe une forte discipline, celle-ci va produire des effets importants sur le système politique tout entier.

a - Le fonctionnement interne ou la discipline de parti

La discipline est observable d'abord dans les comportements, c'est la discipline de vote, elle est renforcée par l'encadrement important des parlementaires.

Dates des élections	Parti	Nombre de sièges	% de sièges	%des suffrages exprimés	sur ou sous représentation
28 février 1974	Conservateur	297	46,7	37,9	+8,8
	Travailliste	301	47,4	37,1	+10,3
	Libéral	14	2,2	19,3	-17,1
10 octobre 1974	Conservateur	277	43,6	35,8	+7,8
	Travailliste	319	50,2	39,2	+11
	Libéral	13	2	18,3	-16,3
3 mai 1979	Conservateur	339	53,3	43,9	+9,4
	Travailliste	269	42,3	36,9	+5,4
	Libéral	11	1,7	13,8	-12,1
9 juin 1983	Conservateur	397	61	42,4	+18,4
	Travailliste	209	32	27,6	+4,4
	Libéral	23	3,5	25,4	-21,9
11 juin 1987	Conservateur	376	57,8	42,3	+15,5
	Travailliste	229	35,2	30,8	+4,4
	Libéral	22	3,3	22,5	-19,2
9 avril 1992	Conservateur	336	51,6	41,9	+9,7
	Travailliste	271	41,6	34,4	+7,2
	Libéral	20	3,1	17,8	-14,7
1 mai 1997	Conservateur	163	25	30,6	-5,6
	Travailliste	421	63,5	43,1	+20,4
	Libéral	46	7	16,7	-9,7
7 juin 2001	Conservateur	166	25,2	32	+ 6,8
	Travailliste	413	62,6	41	+ 21,6
	Libéral	52	7,8	18	- 10,2

1° La discipline de vote

On dit en Grande Bretagne que chaque parti vote comme un seul homme. Cela signifie que dans chaque groupe parlementaire, la décision est collégiale. Une fois l'attitude déterminée, elle est mise en œuvre par chaque membre du groupe.

Bien sûr cette discipline est susceptible d'assouplissement en fonction des circonstances,

des problèmes envisagés et de la personnalité des députés. Mais de manière générale elle est assez forte. Elle s'explique en effet par l'encadrement des députés de base.

2° L'encadrement des parlementaires

Chaque groupe parlementaire est formé par des députés de base que l'on appelle les «backbenchers» car ils siègent sur les bancs du fond. Devant, sur le «front bench», on trouve les cadres du parti.

⚡ L'encadrement fonctionnel : les whips

Les whips sont des députés qui ont pour mission de faire passer les consignes de vote et de faire en sorte qu'elle soit appliquée. Eux-mêmes sont dirigés par le Chief-Whip qui a rang de Ministre.

⚡ L'encadrement politique : le leader

Chaque parti désigne son leader. C'est le groupe parlementaire qui élit le leader. Celui-ci à vocation à devenir Premier ministre en cas de victoire électorale du Parti.

De la même manière le parti nomme un «**shadow cabinet**». Lui aussi a vocation, en cas de victoire électorale à devenir le Gouvernement anglais

LES LEADERS DU PARTI TRAVAILLISTE

	Période où ils ont été leader	Période où ils ont été PM
Clement ATTLEE	nov. 35 - décembre 55	juillet 1945 - octobre 1951
Hugh GAITSKELL	décembre 55 – janv. 1963	-
Harold WILSON	février 1963 – avril 1976	oct. 64-juin 70 et mars74-av.76
James CALLAGHAN	avril 1976 – nov. 1980	avril 1976 – mai 1979
Michael FOOT	nov.1980 – octobre 83	-
Neil KINNOCK	octobre 1983 – mai 1992	-
John SMITH	mai 1992 – août 1994	-
Tony BLAIR	août 1994 -	mai 1997 -

LES LEADERS DU PARTI CONSERVATEUR

	Période où ils ont été leader	Période où ils ont été PM

Winston CHURCHILL Anthony EDEN Harold Mac MILLAN Alec DOUGLAS – HOME Edward HEATH Margaret THATCHER John MAJOR William HAGUE Iain DUNCAN SMITH	octobre 1940 – avril 1955 avril 1955 – janvier 1957 janv.1957 – octobre 1963 novembre 63 – juillet 65 juillet 1965 – février 1975 fév. 1975 – novembre 90 nov. 1990 – mai 1997 mai 1997 – sept. 2001 septembre 2001-	mai 40–juil 45 et oct 51-av.55 avril 1955 – janvier 1957 janvier 1957 – octobre 1963 octobre 1963 – octobre 1964 juin 1970 – mars 1974 mai 1979 – novembre 1990 novembre 1990 – mai 1997 -
---	---	---

b- Le fonctionnement externe ou les effets sur le système politique

1° La stabilité gouvernementale

≪≪ Sa traduction : le Gouvernement de législature

Si chacun des grands partis britanniques peut à lui seul disposer de la majorité aux Communes, si de plus chaque parti peut faire voter ses députés comme un seul homme le Gouvernement est assuré de rester longtemps en place. C'est à dire pendant toute la durée de la législature, et souvent plus longtemps encore

La responsabilité politique n'est quasiment plus mise en œuvre et la dissolution est détournée de sa fonction initiale, elle sert à déterminer le bon moment pour organiser les élections législatives.

≪≪ Son contrepoids : l'alternance

Les Gouvernements, disposant de la durée, peuvent être efficaces. Mais au bout d'une ou deux législatures ils laissent leur place à leurs concurrents politiques qui à leur tour ont la possibilité de mettre en œuvre leur programme.

2° La démocratie semi-représentative

On sait que la démocratie semi-représentative est le système représentatif dans lequel le peuple peut lui-même, en désignant ses représentants prendre des décisions sur les problèmes de fond. En votant dans sa circonscription pour élire un député, l'électeur anglais choisit aussi son Premier ministre ainsi que le programme qu'appliquera le futur Gouvernement.

Périodes	Durée	Parti politique au pouvoir	Premier Ministre en place
----------	-------	-------------------------------	------------------------------

1940 – 1945	5 ans	CONSERVATEUR	W. CHURCHIL
1945 – 1951	6 ans	TRAVAILLISTE	ATTLEE
1951 – 1955		CONSERVATEUR	W. CHURCHIL
1955 – 1957		CONSERVATEUR	EDEN
1957 – 1963	? 13 ans	CONSERVATEUR	H. Mac MILLAN
1963 – 1964		CONSERVATEUR	DOUGLAS – HOME
1964 – 1970	? 6 ans	TRAVAILLISTE	H. WILSON
1970 – 1974	? 4 ans	CONSERVATEUR	E. HEATH
1974 – 1976		TRAVAILLISTE	H. WILSON
1976 – 1979	? 5 ans	TRAVAILLISTE	J. CALLAGHAN
1979 – 1990		CONSERVATEUR	M. THATCHER
1990 – 1997		CONSERVATEUR	J. MAJOR
1997 -	? 18 ans	TRAVAILLISTE	T. BLAIR

≪≪ **Par l'élection quasi directe du Premier ministre**

Le leader du parti qui gagne les élections est nommé Premier ministre. Il s'agit d'une règle non écrite. Dans la mesure où le leader est connu avant l'élection, les électeurs choisissent ainsi leur Premier ministre qui est quasiment élu au suffrage universel

≪≪ **Par la transformation des programmes électoraux en programmes de gouvernement**

Le leader du parti met en avant le programme de son parti. Les électeurs savent qu'en cas de victoire il sera appliqué, car si le parti gagne les élections il aura à lui tout seul la majorité, il ne devra donc pas composer avec d'autres partenaires. Le programme électoral se transforme ainsi en programme de Gouvernement.

On débouche sur ce que l'on appelle un **Gouvernement d'opinion**.

Section 2 Les composantes du régime anglais

§ 1 L'exécutif

L'Exécutif est dualiste, ce qui est normal en régime parlementaire, il se compose du Gouvernement et de la Couronne.

A - LA COURONNE

a - Des pouvoirs limités

1° La nomination du Premier ministre

Pouvoir important, mais qui a été réduit, puisque la Reine ne peut pas **choisir** le Premier ministre, son intervention se réduisant en une simple formalité : **la nomination**. Selon une coutume en effet la Reine doit nommer le Leader du parti qui gagne les élections législatives.

2° La sanction royale

Elle correspond à ce que nous appelons la promulgation des lois. Dans un passé lointain le monarque pouvait refuser sa sanction : il opposait ainsi son veto. De nos jours la sanction doit être accordée. Là encore, ce qui a été jadis une prérogative importante est devenu une simple formalité.

3° Le droit de dissolution

Là encore on assiste au même phénomène. La dissolution a été pendant longtemps un pouvoir exclusif du Roi. A partir du moment où le régime parlementaire de dualiste est devenu moniste, le droit de dissolution est passé des mains du Roi à celles du Premier ministre. Aujourd'hui la reine ne fait que prononcer la dissolution de la Chambre des Communes, mais c'est le Premier ministre qui décide de recourir à ce moyen.

b - Des fonctions certaines

1° Fonction de stabilité

La reine exerçant ses fonctions de chef de l'Etat pour la durée de sa vie incarne le principe de continuité de l'Etat et ce d'autant plus qu'elle appartient à une dynastie.

2° Fonction de symbole

Elle incarne la Nation et l'Empire.

3° Fonction de recours suprême

La reine exerce un véritable pouvoir d'influence ce qui implique son information permanente par le Premier ministre.

B - LE GOUVERNEMENT

a – Organisation

1° Le Conseil Privé de la Reine

C'est la formation originaire dont le rôle est formel et dont la composition est importante en nombre : ~300.

2° Le Ministère

Il comprend l'ensemble des ministres (1+2+3+4+5)

1. Departmental ministers, ministres avec portefeuille

Une vingtaine, gouvernement dans le gouvernement, avec le titre de secretary (ex.: Home Office, Intérieur, Foreign Office, Affaires étrangères), ou d'autres titres (ex.: Lord Chancellor, lord chancelier, Justice, président de la Chambre des lords, Chancellor of the Exchequer, chancelier de l'Echiquier, Finances), ou enfin celui de ministre (ex.: Education, Housing, Logement, Local Government, Collectivités locales, Health, Santé, Works, Travaux publics, Power, Énergie, Labour, Travail ...)

2. Non departmental ministers, ministres sans portefeuille

Lord Privy Seal, Garde des Sceaux, leader de la Chambre des communes ou des lords, Lord President of the Privy Council, lord président du Conseil privé, adjoint P. M., Chancellor of the Duchy of Lancaster, gestion des biens de la Couronne + missions, Paymaster General, trésorier-payeur général. Une dizaine avec les autres ministres sans portefeuille chargés d'un secteur donné.

3. Ministers of state, secrétaires d'État

Une vingtaine, affectés à un ministère pour alléger la tâche du ministre avec portefeuille.

4. Junior ministers, sous-secrétaires d'État

Participent aux débats parlementaires pour le ministre concerné.

Parliamentary under-secretaries, assistant un secretary of state (1).

Parliamentary secretaries, assistent un simple Minister (3).

5.. Parliamentary private secretaries, secrétaires parlementaires privés directeurs de cabinet d'un ministre, chargés des relations parlementaires du ministre.

1 + 2 + 3 = une cinquantaine. 4 + 5 = une cinquantaine.

Source : Olivier DUHAMEL Droit Constitutionnel et politique SEUIL 1994

3° Le Cabinet

Formation politique resserrée, elle ne comprend que les personnages les plus importants (1+2)

b – Pouvoirs

1° Pouvoirs du Premier ministre

- le droit de dissolution (en fait)
- le choix des membres du Cabinet
- la direction du Cabinet

2° Pouvoirs du Cabinet

- la détermination de la politique
- la direction de l'administration
- l'initiative :
 - législative plus de 90% des lois sont d'origine gouvernementale
 - financière comme en France elle appartient exclusivement au Cabinet

§ 2 - Le Parlement

A - LA CHAMBRE DES COMMUNES

Composée de 659 députés élus pour 5 ans en principe. Il faudra en préciser l'organisation et les pouvoirs.

a – Organisation

≡ Sessions

- **théoriquement** pas de session, la Chambre peut siéger quand elle le veut
- **en réalité** c'est le Gouvernement qui fixe la période pendant laquelle elle siège.

≡ Présidence

Elle est assurée par une très vieille institution : le Speaker. Nommé par consensus, il exerce ses fonctions avec une grande autorité. Il n'a pas d'adversaire dans sa circonscription, de

fait il est Speaker à vie ou presque. Actuellement le Speaker est Michael MARTIN, travailliste qui succède à la très populaire Betty BOOTHROYD.

≪≪ **Commissions**

- le comité de la chambre entière
- les commissions permanentes ou Standing committees
- les Select committees

b – Pouvoirs

1° Pouvoir législatif

≪≪ **Initiative :**

- elle lui appartient concurremment avec le Cabinet (cf. supra)
- en réalité, ce pouvoir est quasiment inexistant

≪≪ **Adoption :**

- ce pouvoir est partagé de manière très inégalitaire avec la Chambre des Lords (cf. infra)
- mais il peut être délégué exceptionnellement au Cabinet (Orders in Council)

2° Pouvoir de contrôle

≪≪ **Contrôle majeur : la responsabilité politique**

En principe le Cabinet est responsable devant la Chambre des Communes exclusivement. Mais la responsabilité est tombée en désuétude. Depuis 1945, seul le Gouvernement de James CALLAGHAN a été renversé à la suite du vote d'une motion de censure, le 28 mars 1979.

≪≪ en réalité on constate une double translation de la responsabilité politique :

- la responsabilité devant le parti ou les « crises sèches ».

Plusieurs Premiers ministres ont été contraints à la démission par le propre parti.

En 1957 A. EDEN doit s'effacer devant H. Mac MILLAN, lui-même en 1963 doit laisser la place à A. DOUGLAS HOME. Enfin plus récemment, en 1990 M. THATCHER ayant été battue lors de l'élection du Leader du parti Conservateur a cédé sa place à J. MAJOR.

- la responsabilité devant le peuple.

Lors des élections législatives, le Premier Ministre sortant se soumet à l'appréciation populaire. Il s'agit là d'une véritable mise en jeu de sa responsabilité devant le peuple d'autant plus que souvent ces élections ont été provoquées par le Premier ministre lui-même du fait de la dissolution.

≪≪ **Contrôle mineur**

- les questions
- les commissions d'enquête

B - LA CHAMBRE DES LORDS

a – Composition

Elle est composée de Lords nommés par la Reine. Leur fonction, depuis la réforme de 1999, (House of Lord Act) n'est plus héréditaire.

b – Pouvoirs

1° Peu de contrôle politique

Le Gouvernement n'est pas responsable devant la Chambre des lords. Mais celle-ci par les questions et les commissions peut exercer un contrôle atténué.

2° Peu de pouvoir financier

Depuis le Parliament Act de 1911 la Chambre des Lords ne peut s'opposer à une disposition financière que pendant un mois.

3° Peu de pouvoir législatif

Depuis le Parliament Act de 1949 la Chambre des Lords ne peut s'opposer à une loi adoptée par les Communes que pendant un an.

CHAPITRE 2 LES ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Section 1 L'environnement du système politique américain

§ 1 L'environnement historique

Les Etats-Unis sont d'anciennes colonies britanniques ayant obtenu leur indépendance. Mais les 13 colonies ne connaîtront le succès qu'unies.

A - L'INDEPENDANCE AMERICAINE

Elle est proclamée par la Déclaration d'indépendance (4 juillet 1776), mais elle est arrachée au prix d'une guerre (1775-1783)

a - La guerre d'indépendance (1775 - 1783)

1° Les causes

⚡ Economiques

Le Parlement anglais a instauré une lourde imposition des colonies américaines à travers plusieurs lois :

- le Sugar Act de 1764
- le Stamp Act de 1765
- les 5 lois intolérables de 1774

⚡ Politiques

Pour les Américains il ne peut y avoir de nouveaux impôts sans autorisation par des représentants. Le fait d'être soumis à un traitement différent des sujets de sa « gracieuse majesté » leur fait comprendre qu'ils ne sont des sujets à part entière.

2° Les événements

⚡ Militaires

- les premiers affrontements : de la bataille de Lexington (1775) à la bataille de Saratoga 1777. Les Insurgents conduits et organisés par George Washington prennent le dessus. Mais les Anglais reprennent l'offensive.
- l'internationalisation : le 6 février 1778 est signée une alliance avec la France qui se traduit par l'envoi d'un contingent dirigé par ROCHAMBEAU, d'une flotte conduite par les amiraux d'ESTAING et de GRASSE, enfin des volontaires comme LA FAYETTE. Cette ouverture du conflit permet de briser le blocus imposé par la Grande Bretagne et conduisit à la victoire de Yorktown (1781)

≪≪ Diplomatiques

Le Traité de Paris et Versailles met fin officiellement au conflit le 3 septembre 1783

b - La Déclaration d'indépendance (4 juillet 1776)

Elle est rédigée par Thomas JEFFERSON et John ADAMS. Cet acte est important et par son contenu et par sa valeur symbolique.

La Déclaration énonce des droits qui deviennent autant de raisons de justifier l'indépendance :

*« Nous tenons pour évidentes par elles-mêmes les vérités suivantes : tous les hommes sont créés égaux ; ils sont doués par le Créateur de certains droits inaliénables ; parmi ces droits se trouvent la vie, la liberté et la recherche du bonheur. Les gouvernements sont établis parmi les hommes pour garantir ces droits, et leur juste pouvoir émane du consentement des gouvernés. Toutes les fois qu'une forme de gouvernement devient destructive de ce but, le peuple a le droit de la changer ou de l'abolir et d'établir un nouveau gouvernement, en le fondant sur les principes et en l'organisant en la forme qui lui paraîtront les plus propres à lui donner la sûreté et le bonheur.
... En conséquence, nous, les représentants des Etats-Unis d'Amérique (...) publions et déclarons solennellement au nom et par l'autorité du bon peuple de ces colonies, que ces colonies unies sont et ont le droit d'être des Etats libres et indépendants (...) ; que, comme les Etats libres et indépendants, elles ont pleine autorité de faire la guerre, de conclure la paix, de contracter des alliances, de régler le commerce et de faire tous autres actes ou choses que les Etats indépendants ont droit de faire. »*

B - L'UNITE AMERICAINE

En 1774 s'est réuni le premier Congrès continental composé de représentants des différentes colonies. C'est lui qui se chargea de « négocier » avec le Parlement britannique. En mai 1775 fut convoqué le second Congrès continental. Pendant la guerre, il exerça le pouvoir au nom des 13 ex-colonies et désigna George Washington pour conduire l'armée. La guerre passée, l'Union prit des formes plus précises et se renforça.

a - La Confédération

Le 15 novembre 1777 furent adoptés « Les articles de la Confédération et d'Union perpétuelle », un véritable traité qui mettait en place une Confédération.

« Les articles de la Confédération- ne sont qu'une « ligue d'amitié » (art. 3) où « chaque Etat garde sa souveraineté, sa liberté et son indépendance » (art. 2) ; il n'y a ni exécutif, ni

judiciaire, mais un législatif qui contrôle les éléments minimaux de l'existence d'un Etat (guerre, affaires étrangères, défense, ratification des traités, monnaie). Il n'a néanmoins que des pouvoirs expressément délégués et ne peut, par exemple, ni lever l'impôt, ni régler le commerce étatique.

Le législatif ne peut se réunir qu'une fois par an. Dans l'intervalle des sessions, un comité composé d'un délégué par Etat expédie les affaires courantes. Ce Congrès, où les délégués ne sont pas élus mais nommés par leur gouvernement, n'a pas réellement le pouvoir de légiférer : il exécute des décisions qui ne peuvent être acquies qu'à l'unanimité. Chaque Etat garde en fait son indépendance et ne délègue que des pouvoirs très limités.

Marie-France TOINET Le système politique des Etats-Unis Thémis PUF 1987 p. 47

Mais, cette nouvelle structure est incapable d'imposer une certaine unité sur différents plans. Les Etats n'offrent pas un front uni dans les échanges commerciaux avec la Grande Bretagne et l'Espagne qui en profitent. Au niveau politique la situation est pire encore puisque certains Etats annulent des décisions de justice, accordent des exemptions à telle ou telle loi.

Pour autant, la solution n'est pas évidente. Les Américains sont partagés. Cependant, une fédération sera créée.

b - La Fédération

Fruit du cheminement des idées, la Fédération naquit au prix de discussions animées

1° Le cheminement des idées

≪≪ L'idée de départ

L'idée de départ était de renforcer la Confédération. Elle est évoquée par certains Etats comme le Massachusetts ou la Virginie. Elle sera reprise par le Congrès lui-même qui en février 1787 autorise la convocation d'une Convention ayant pour « *but unique et exprès (...)* de réviser les articles de la Confédération »

La Convention se tiendra à Philadelphie entre le 25 mai et le 17 septembre. Douze Etats seront représentés par 55 mandataires, Le Rhode Island refusera de siéger, mais rejoindra la Fédération en 1790.

≪≪ Son dépassement

Rapidement l'idée de départ sera dépassée puisque la Convention décidera d'abandonner « les articles de la Confédération » car comme l'affirmera le gouverneur Morris : « *il n'est pas suffisant d'avoir une ligue unissant par traité les Etats, mais qu'il faut créer un gouvernement national avec des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire suprêmes.* »

2° L'aboutissement des discussions

≪≪ Les dissensions

Cependant, un clivage apparaît très vite entre ceux qui sont pour une solution fédérale c'est à dire un gouvernement central fort et ceux qui sont pour une solution plus favorable aux Etats.

Les premiers sont animés par Hamilton et Jay ils ont le soutien des grands Etats comme la Virginie, les seconds se reconnaissent dans des gens comme Jefferson et Madison (bien qu'ils ne participent pas aux travaux de la Convention.) et ont le soutien des petits Etats.

Le compromis

Une solution intermédiaire sera dégagée : celle d'un fédéralisme certes, mais pas trop centralisé, où les Etats fédérés jouiront d'une assez forte autonomie.

Ainsi la Constitution américaine fut-elle élaborée et c'est pourquoi elle retiendra la solution des checks and balances : chaque pouvoir est contrebalancé par un autre pouvoir : celui du président par celui du Congrès, celui du Sénat par celui des Représentants, celui des électeurs par celui des Grands électeurs etc....

Cette Constitution et ses 27 amendements conditionnent en grande partie l'environnement politique du système américain.

§ 2 L'environnement politique

A - LA GENERALISATION DU DROIT DE SUFFRAGE

« De nos jours, le principe de la souveraineté du peuple a pris aux États-Unis tous les développements pratiques que l'imagination puisse concevoir. Il s'est dégagé de toutes les fictions dont on a pris soin de l'environner ailleurs ; on le voit se revêtir successivement de toutes les formes, suivant la nécessité des cas (...). Il y a des pays où un pouvoir, en quelque sorte extérieur au corps social, agit sur lui et le force à marcher dans une certaine voie. Il y en a d'autres où la force est divisée, étant tout à la fois placée dans la société et hors d'elle. Rien de semblable ne se voit aux États-Unis ; la société y agit par elle-même et sur elle-même. »

TOCQUEVILLE De la démocratie en Amérique

a - La généralisation historique

Au départ, en raison du caractère confédéral mais aussi des préjugés politiques de l'époque le droit de suffrage n'est accordé aux citoyens que de manière indirecte voire restreinte. Mais progressivement on passera du suffrage indirect au suffrage direct.

Ce sera le cas pour les Sénateurs qui à partir de 1913 ne seront plus élus par les législatures des États mais directement par le peuple.

Dans une moindre mesure ce sera le cas pour le président lui-même. Certes, il est toujours élu par les grands électeurs, mais ceux-ci vont voir leur mandat devenir de plus en plus impératif et ainsi, le président sera élu quasiment au suffrage universel direct.

b - La généralisation fonctionnelle

Le nombre de fonctions pourvues par la voie du suffrage universel est beaucoup plus important qu'en France ou en Europe.

1° Les fonctions politiques

En raison de la forme fédérale, il y a deux niveaux d'Etats et donc d'autant plus de fonctions politiques pourvus par la voie du suffrage universel

2° Les autres fonctions

- fonctions judiciaires : bon nombre de juges sont élus
- fonctions administratives : les shérifs le sont également

c - La généralisation technique

Les Américains pratiquent tellement l'élection qu'ils l'utilisent à l'intérieur même de l'élection : c'est le système des primaires.

B - LE SYSTEME DE PARTIS : LE BIPARTISME SOUPLE

a - Les éléments du système

1° Le parti démocrate

« Washington, dans son discours d'adieu, condamnait «l'esprit de parti». C'était en septembre 1796. Déjà, pourtant, les partis existaient aux États-Unis. Dès 1791, Jefferson et Madison tentent d'unir planteurs de Virginie et politiciens du Nord: c'est le début de la coalition entre le Sud et les «machines» politiques du Nord qui, durant de longues décennies, constituera la colonne vertébrale du Parti démocrate. Victime de fréquentes scissions, ce dernier est majoritaire jusqu'à la guerre de Sécession; il devient alors, à de rares exceptions près, le parti minoritaire et le demeure jusqu'à l'élection de Franklin Roosevelt, en 1932.

Sociologiquement, le régionalisme joue encore un rôle, quoique en déclin, dans le recrutement des partis américains. Les bastions démocrates se sont longtemps situés dans le sud des États-Unis. Le monopole démocrate (et conservateur) y fait place à un bipartisme qui libéralise, dans une certaine mesure, le jeu politique; d'autres régions ont aussi une tradition démocrate, tels les États qui jouxtent le Sud (Oklahoma, Kentucky ou Missouri), ainsi qu'une partie des États de l'Est et de l'Ouest. Dans l'ensemble, l'Amérique urbaine constitue un fief démocrate. On retrouve là la trace d'une structure socio-professionnelle de l'implantation démocrate: le centre des villes est habité en majorité par les familles ouvrières, et c'est dans la classe ouvrière que le Parti démocrate recrute le plus d'électeurs; ainsi, suivant l'American Institute of Public Opinion, en 1960, lors de l'élection présidentielle qui oppose John Kennedy et Richard Nixon, 61 p. 100 des ouvriers votent pour le candidat démocrate, contre 37 p. 100 seulement des membres des professions libérales et des cadres supérieurs. L'influence de l'origine socioprofessionnelle se conjugue à celle de l'appartenance ethnique ou raciale: traditionnellement, le non-Blanc, et même le non-Anglo-Saxon, s'identifie au Parti démocrate, même si son accession à la classe moyenne tend de plus en plus à lui faire oublier sa première allégeance. Autre facteur lié aux précédents, l'affiliation religieuse tend également à renforcer la fidélité à un parti politique: catholiques et juifs sont nettement plus proches du Parti démocrate que les protestants. Au total, le Parti démocrate représente encore les «petits», les pauvres, bref, ceux qui bénéficient le moins des avantages de la société d'abondance.

Ces clivages sociologiques relatifs recouvrent des clivages idéologiques qui ne sont ni plus ni moins marqués. Il est d'usage d'affirmer que rien ne sépare républicains et démocrates sur le plan idéologique. Pourtant, ces partis se perçoivent comme dissemblables sur des points essentiels. Les démocrates se considèrent comme le parti du progrès par le réformisme, et il est vrai que, depuis le new deal, ils ont été, notamment sur le plan intérieur, le parti de l'innovation. Dans l'ensemble (car il existe des oppositions très vives entre l'aile sudiste et le reste du Parti démocrate), le parti est favorable à la propriété publique des ressources nationales et au contrôle exercé par le gouvernement fédéral sur les grands trusts. Les démocrates souhaitent le maintien de l'agriculture familiale. Ils demandent une politique fiscale plus équitable qui annulerait les facilités (parfaitement légales) qui favorisent surtout les gros revenus, et sont généralement hostiles aux diminutions d'impôts. Ils veulent encore l'accroissement, ou à tout le moins le maintien, des dépenses publiques pour résoudre les problèmes sociaux (villes, santé, problèmes ethniques) et tenter de réduire, malgré l'opposition de leur aile sudiste, l'écart qui sépare les communautés noire et blanche. Ils estiment que la diminution du chômage est plus importante que l'équilibre du budget. Ils jugent enfin souvent que les crédits militaires sont trop importants et qu'une partie des sommes allouées à ce titre permettraient de résoudre les

problèmes intérieurs.

En matière de politique étrangère, ils sont généralement plus internationalistes que les républicains. Ils ont, par le passé, prôné avec constance une politique prudente d'ouverture à l'Est... qui a été réalisée par le républicain Nixon. Jusqu'à la guerre du Vietnam, les démocrates ont même été résolument interventionnistes. C'est sans doute en politique étrangère que la politique américaine reste le plus nettement bipartisane. »

Source : Encyclopædia Universalis France 1997

2° Le parti républicain

« L'ambiguïté qui caractérise les partis politiques américains est confirmée par les contradictions qui président à la création du Parti républicain en 1854. Même son lieu de naissance n'est pas exactement connu: Ripon (Wisconsin) ou Jackson (Michigan). Les républicains se sont toujours vantés d'être le parti de l'abolition de l'esclavage; en fait, si sa création a été provoquée par le problème de l'esclavage, le nouveau parti ne souhaitait pas s'engager exclusivement dans une campagne abolitionniste. C'est en effet parce qu'il réussira à ne pas apparaître comme uniquement axé sur ce problème que le parti arrivera à recueillir l'adhésion des fermiers de l'Ouest et des industriels du Nord et à obtenir des victoires électorales à partir de 1858; il demeurera quasi continuellement au pouvoir jusqu'en 1932. Dans l'ensemble, l'électorat républicain est sensiblement plus homogène que l'électorat démocrate. On peut déjà le constater en énumérant les bastions régionaux du Parti républicain: le Centre-Nord (Wyoming, les deux Dakota, Nebraska, Kansas, Iowa et Wisconsin), le Nord-Est (Maine, New Hampshire et Vermont) et un État plus isolé, l'Oregon. Tous sont des États agricoles. Cette implantation dans les régions agricoles est confirmée par le fait que les circonscriptions électorales des grands États industriels (New York, Pennsylvanie ou Michigan), qui accordent majoritairement leurs voix à des candidats républicains, sont des circonscriptions agricoles. Ce sont donc les régions agricoles, les petites villes, mais aussi les banlieues (quoique celles-ci aient vu leur comportement politique devenir plus équilibré à mesure que s'y établissent toutes les couches sociales) qui constituent l'épine dorsale du républicanisme. De fait, l'habitat ne constitue pas le seul facteur explicatif des choix politiques des citoyens américains, lié qu'il est à la classe sociale dont l'électeur fait partie. Les électeurs républicains appartiennent dans leur majorité aux classes moyennes, notamment au monde des affaires ou de l'agriculture, ce qui n'exclut pas qu'une part non négligeable de la classe ouvrière vote républicain. Étant donné ces caractéristiques sociales, il n'est pas surprenant que le Parti républicain soit avant tout le parti des Blancs, des Anglo-Saxons, des protestants, ensemble plus connu sous le sigle de W.A.S.P. (White Anglo-Saxon Protestants). L'intégration progressive des minorités ethniques tend à modifier, dans une certaine mesure, les données du problème. Il n'en demeure pas moins que les clivages entre Blancs et non-Blancs, catholiques et non-catholiques ou entre cadres et ouvriers persistent dans le temps, de façon sans doute moins cruciale que par le passé mais suffisante pour n'être pas négligée par le personnel politique. Au total, la définition que Sydney Hyman a donnée des démocrates et des républicains semble toujours valable: les démocrates seraient un «vaste groupe de lourdauds de deuxième zone dirigés par un petit groupe d'aristocrates de première classe», alors que les républicains seraient un «petit groupe d'aristocrates de seconde zone dirigés par un vaste groupe de lourdauds de première classe». L'idéologie du Parti républicain est, elle aussi, difficile à cerner. Comme son homologue démocrate, le Parti républicain est composé d'hommes et d'intérêts très divers; cependant, il apparaît dans l'ensemble comme plus conservateur que celui-ci. En politique intérieure, il s'oppose à un gouvernement trop centralisé et trop puissant, estimant que les problèmes seront mieux réglés au niveau local. Il souhaite un budget équilibré avec report du maximum de

dépenses au niveau local, ce qui, d'après lui, permettrait une diminution des charges fiscales. Il croit en effet que la libre entreprise, à laquelle il est très attaché, ne peut survivre que si elle n'est pas gênée par une fiscalité trop lourde. C'est ainsi qu'il a pu préconiser la suppression du problème noir par le développement de la libre entreprise et du «capitalisme noir». En politique étrangère, le parti est tiraillé entre deux courants opposés. D'une part, un très fort sentiment isolationniste et, d'autre part, une conscience aiguë de la puissance des États-Unis et de la supériorité de leur système économique-politique, qui le poussent à intervenir dans les affaires du monde (à quoi s'ajoutait, jusqu'au tout début des années 1990, un anticommunisme profond).

Source : Encyclopædia Universalis France 1997

b - Le fonctionnement du système

Le système de parti américain est un bipartisme souple. Cela signifie que les deux partis sont peu homogènes, cet émiettement du système débouche sur une indiscipline des partis.

1° L'émiettement du système

Il est provoqué par des facteurs institutionnels, mais aussi par des facteurs politiques.

≪≪ Facteurs institutionnels

- le fédéralisme pousse à l'autonomie et donc à la diversité
- le régime présidentiel, caractérisé notamment par l'absence de la dissolution ne favorise pas les attitudes homogènes.

≪≪ Facteurs politiques

- le localisme: les politiques américains sont élus parce qu'ils défendent des intérêts locaux largement relayés par les lobbies.
- l'absence d'idéologie: les partis américains sont ce que l'on appelle des «partis attrape-tout » (catch all parties).

2° L'indiscipline des partis

L'indiscipline se traduit dans les structures et surtout dans les comportements.

≪≪ Les structures

- les structures les plus efficaces se situent au niveau des Etats et non pas au niveau fédéral. En effet, le comité National de chaque parti qui est un organe permanent n'a que peu de pouvoir, par contre la Convention nationale qui dispose de pouvoirs importants est épisodique : elle ne se réunit que tous les quatre ans pour désigner le candidat à l'élection présidentielle.
- Dans ces conditions, les comités de base, se situant au niveau des comtés et des Etats sont très puissants, ils sont entre les mains des politiciens locaux.

≪≪ Les comportements

- pas de consigne de vote : chaque sénateur, chaque représentant détermine sa position en fonction de ses propres intérêts, ceux de son Etat, ceux de ses électeurs, ceux des lobbies qui l'ont convaincu.
- le président ne peut pas vraiment se comporter en leader de son parti car les sénateurs comme les représentants ne sont pas élus parce qu'ils se réclament du président, mais parce qu'ils sont bien implantés.

« Il résulte de l'indiscipline des partis que le président n'est jamais sûr de faire voter les mesures qu'il demande au Congrès, même si son parti est majoritaire dans les deux chambres. Assez souvent, il subit des échecs, et il est obligé d'admettre ces échecs ou de tempérer ou d'amputer considérablement les projets qu'il soumet au Congrès. Pour compenser les pertes que sont pour lui les opposants à l'intérieur de son propre parti, il est

obligé de faire appel à des parlementaires de l'opposition, c'est-à-dire du parti adverse, pour l'adoption de ses textes. Il obtient le plus souvent le soutien d'un certain nombre des membres de l'autre parti lorsqu'il en a besoin, tout au moins pour les questions essentielles.

Les oppositions politiques sont donc beaucoup plus floues en Amérique qu'en Angleterre où il existe un clivage très précis entre la majorité et la minorité. Dans les régimes parlementaires, lorsque ce clivage s'effrite, c'est un signe précurseur : une crise ministérielle risque de se produire qui serait suivie normalement d'une dissolution permettant de rétablir d'une manière claire un nouveau clivage à moins que la majorité ne se consolide de nouveau devant cette menace. En régime présidentiel, cela n'est pas possible. Le président est dans l'obligation de composer en permanence avec les réticences des parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité, même lorsque son parti est fortement majoritaire. Il est contraint en permanence à des compromis qui limitent considérablement son pouvoir. La toute-puissance du président n'existe jamais. »

Jacques CADART Institutions politiques et droit constitutionnel LGDJ 1979 T 1 p. 527

Section 2 Les composantes du régime américain

§ 1 Le pouvoir exécutif ou le Président des Etats-Unis

Aux Etats-Unis, le pouvoir exécutif appartient à un seul homme, le Président. Il dispose de pouvoirs importants et bénéficie d'un statut particulier.

A - LE STATUT DE LA PRESIDENCE

Le président américain est désigné par le peuple selon un système typiquement américain. s'il est seul à exercer le pouvoir exécutif, il dispose néanmoins de l'aide d'un certain nombre de collaborateurs.

a - La désignation du Président

Il est élu pour quatre ans au suffrage universel quasiment direct. Mais les électeurs américains ne se contentent pas de choisir le président parmi les candidats en présence, ils choisissent aussi le candidat que chaque parti présentera.

1° Le choix des candidats à la présidence

Un an avant l'élection présidentielle, chaque parti compte dans ses rangs une dizaine de candidats à la candidature. Or le parti ne peut avoir qu'un candidat. Ce sont les délégués du parti à la Convention qui élisent le Président. Eux-mêmes sont désignés dans chaque Etat en fonction du candidat à la candidature qu'ils soutiennent.

≡≡ Le niveau local : la désignation des délégués à la Convention.

Les délégués peuvent être choisis selon deux systèmes :

~~≡≡~~ le système oligarchique : le CAUCUS

Il n'est plus beaucoup utilisé. Dans ce système, c'est l'appareil local du parti qui choisit les délégués, mais de plus en plus ce sont les adhérents du parti qui interviennent

~~≡≡~~ le système démocratique : les PRIMAIRES

Ce sont les électeurs qui choisissent les délégués du parti à la Convention. Plusieurs types de primaires existent : ouvertes, fermées ou non partisans.

≡≡ Le niveau fédéral : la désignation du candidat du parti par la Convention

Au cours de l'été, chaque parti réunit sa Convention nationale. Le lieu et la date sont fixés librement par chaque parti.

Le nombre de délégués varie selon les Etats, mais le vote se fait par délégation. à la majorité absolue.

La Convention désigne le candidat à la présidence, le candidat à la vice-présidence ainsi que la plate-forme électorale.

2° Le choix du Président parmi les candidats

Chaque parti ayant désigné son candidat, il est possible de passer à la dernière phase c'est à dire le choix par le peuple du Président, parmi les deux candidats. En réalité, l'élection étant indirecte elle se déroulera donc en deux temps.

≪≪ L'élection des grands électeurs

- elle se déroule chaque année bissextile, le premier mardi suivant le premier lundi de novembre.

- elle se fait par Etat, chacun élisant un nombre de grands électeurs égal au nombre de sénateurs et de représentants.

- l'élection se faisant au scrutin majoritaire de liste à un tour, cela signifie que dans chaque Etat, tous les grands électeurs appartiennent à un même parti.

- les grands électeurs ont un mandat impératif, aussi au soir de leur élection on connaît le nom du futur Président.

≪≪ L'élection fictive

- elle se déroule le lundi qui suit le deuxième mercredi de décembre.

- est élu le candidat ayant obtenu la majorité absolue des mandats soit 270.

- le résultat est proclamé officiellement lors d'une séance commune des deux chambres.

- si aucun candidat n'obtient cette majorité (en cas de triangulaire) c'est la Chambre des représentants qui élit le Président parmi les trois candidats les mieux placés et c'est le Sénat qui élit le vice-président parmi les deux candidats restants. Deux précédents peuvent être cités celui de JEFFERSON en 1800 et celui de JACKSON en 1824

- le Président prend ses fonctions le 20 janvier suivant.

Le jour de l'élection des grands électeurs se déroulent également l'élection de tous les représentants, d'un tiers des sénateurs ainsi que d'un certain nombre de Gouverneurs. Enfin des référendums se déroulent dans certains Etats.

Année	Candidats	Mandats	% des suffrages populaires
1968	NIXON (R)	301	43,4
	HUMPHREY (D)	191	42,7
	WALLACE	46	13,5
1972	NIXON (R)	521	61
	Mac GOVERN (D)	17	38

1976	CARTER (J)	297	51
	FORD (R)	240	48
1980	REAGAN (R)	489	51,7
	CARTER (J)	49	41
	ANDERSON	0	7
1984	REAGAN (R)	525	59
	MONDALE (D)	13	41
1988	BUSCH (G)	426	53,3
	DUKAKIS (D)	112	45,6
1992	CLINTON (W)	370	43
	BUSCH (G)	168	38
	PEROT	0	19
1996	CLINTON (W)	379	50
	DOLE (R)	159	42
	PEROT	0	8
2000	BUSCH (Georges W.)	271	50 461 080 soit 48%
	GORE (Al)	267	50 994 082 soit 48%
	NADER (Ralph)	0	2.771.871 soit 2%

b - Les collaborateurs du Président

Une place particulière doit être faite au vice-président. (Richard (« Dick ») Cheney, 59 ans. Membre de l'administration de Bush père, il était secrétaire à la défense pendant la guerre du Golfe en 1991)

1° Les Secrétaires

A l'heure actuelle ils sont au nombre de 15 :

Secrétaire d'Etat: Colin Powell, 63 ans. Général, chef d'état-major de l'armée américaine sous Bush père.

Défense : Donald Rumsfeld, 68 ans. Déjà secrétaire à la défense de 1975 à 1977 sous le président Gerald Ford, ex-ambassadeur à l'OTAN

Justice: (Attorney General) John Ashcroft, 58 ans. Elu sénateur du Missouri en 1994, M. Ashcroft, avait été le gouverneur de cet Etat du Midwest de 1985 à 1993. Très conservateur, opposé à l'avortement et pour la peine de mort.

Trésor: Paul O'Neill, 65 ans. Ancien président d'Alcoa, numéro un mondial de l'aluminium.

Commerce: Don Evans, 54 ans. Industriel texan du pétrole, ami de George W. Bush.

Santé: Tommy Thompson était gouverneur du Wisconsin

Intérieur: Gale Norton a été procureur général de l'Etat du Colorado

Education: Rod Paige était précédemment Superintendant des écoles de Houston (Texas)

Agriculture: Ann Veneman, 51 ans. Avocate de formation, ancienne de l'administration Bush père dans ce ministère

Energie: Spencer Abraham

Travail : Elaine Chao

Transports: Norman Mineta, démocrate était déjà en charge du commerce dans l'administration Clinton

Logement: : Mel Martinez, 54 ans. Premier immigré cubain à occuper un poste ministériel.

Anciens combattants: Anthony Principi

□ Ils sont nommés par le président et révoqués par lui, mais leur nomination doit être confirmée par le Sénat.

□ Bien que pouvant se réunir ils ne forment pas un Cabinet au sens organe collégial, comme l'exprime relativement bien la célèbre formule attribuée à Lincoln : « *Sept oui un non, les non l'emportent* »

2° L'Exécutive Office

Il s'agit d'un ensemble de plus de 6000 personnes que l'on peut répartir en deux groupes :

≪≪ **Le White house office**

A sa tête se trouve le Secrétaire général de la Maison Blanche. Il comprend les collaborateurs les plus proches qui ont pour titre conseiller, assistant, consultant.

≪≪ **Les conseils**

- Council of Economics Advisers
- Council on Environmental Quality
- National Economic Council
- National Security Council
- Office of Administration
- Office of The First Lady
- Office of Management and Budget
- Office of National Drug Control Policy
- Office of Science and Technology
- White House Office for Women's Initiatives
- President's Foreign Intelligence Advisory Board
- United States Trade Representative

B - LES POUVOIRS DU PRESIDENT

Chef de l'exécutif, le Président dispose bien sûr des pouvoirs inhérents à tout exécutif, mais il dispose également - ce qui peut étonner dans un régime présidentiel - de prérogatives à l'égard du Congrès.

a - Les pouvoirs exécutifs

Le président américain est à lui tout seul l'ensemble de l'exécutif : il dispose donc des pouvoirs d'un chef d'Etat et d'un Gouvernement. Plus précisément, il dirige l'administration ainsi que la politique étrangère.

1° La direction de l'administration

Elle passe par l'édiction de normes : le pouvoir réglementaire et l'animation de services dont il importe de contrôler la composition par le pouvoir de nomination.

≪≪ **Le pouvoir réglementaire**

- il se traduit par des « exécutives orders »
- il correspond au pouvoir réglementaire d'exécution et au pouvoir réglementaire autonome

≪≪ **Le pouvoir de nomination**

Le président nomme la plupart des hauts fonctionnaires, mais ces nominations doivent être confirmées par le Sénat, toutefois leur révocation ne dépend que du président. Ce spoil system concerne quelque 8000 personnes. Il a été limité par l'introduction partielle du merit system.

2° La direction de la politique étrangère

Le Président détermine et conduit la politique étrangère du pays. A cette fin il dispose et de moyens de paix : la diplomatie et de moyens de guerre : les armées.

Le Président est le chef de la diplomatie

Il détermine la politique américaine

□ il négocie, signe et ratifie les traités, mais le Sénat approuve la ratification à la majorité des 2/3. Sans cette approbation, pas de traité : Il s'agit là d'un véritable droit de veto.

□ le Président peut utiliser la procédure des « *executive agreements* » qui ne nécessitent pas d'approbation sénatoriale et qui ne sont même pas connus du Congrès. Le *Case Act* de 1972 rend obligatoire l'information du Congrès relative à ces accords.

Le Président est le chef des armées

□ En tant que chef des armées il peut engager les troupes sur un théâtre d'opérations, mais il ne peut déclarer la guerre. Ce pouvoir appartenant au Congrès. Avec le temps, la déclaration de guerre est tombée en désuétude, aussi le Président a vu de fait ses prérogatives considérablement augmenter.

□ Pour les limiter, le Congrès a adopté le *War powers Act* en novembre 1973. Selon ce texte, le Président peut engager des opérations mais, sans déclaration de guerre dans les 60 jours, il doit rapatrier les troupes, de même pendant les 60 jours si le Congrès lui en fait la demande expresse.

b - Les pouvoirs à l'égard du Congrès

Plutôt que de pouvoirs il s'agit d'interventions. Certaines sont prévues par des textes, d'autres sont le résultat de pratiques.

1° Les interventions prévues par des textes

Le veto

le veto proprement dit (art 1 section 7 al 2 et 3)

- Il permet au Président de s'opposer à l'entrée en vigueur de toute loi à condition qu'il en manifeste explicitement la volonté pendant le délai de promulgation qui est de dix jours. (1402 vetos de 1787 à 1984 dont 635 pour F.D. ROOSEVELT)

- Le veto peut être surmonté si le Congrès réexamine le texte et l'adopte à la majorité des 2/3. c'est rarement le cas. Seulement 6% des vetos ont pu être brisé depuis les origines du système.

- Le veto sélectif (item veto) est interdit au Président mais pas aux Gouverneurs. Toutefois depuis le 26 juin 1998 il a été déclaré constitutionnel par la Cour Suprême.

le pocket veto

Si la session du Congrès se termine pendant le délai de promulgation d'une loi et que celle-ci n'a pas encore été approuvée par le Président alors elle devra être réexaminée par le Congrès lors de sa prochaine session.

le droit de message

Le Président peut s'adresser au Congrès par des messages sur l'état de l'Union.(art 2, section 3). Ce droit permet en fait au Président de présenter un véritable programme législatif. De véritables projets de loi officieux sont ainsi rédigés et repris par tel ou tel congressman. Ce qui vaut au Président l'appellation de « *Chief Legislator* »

2° Les interventions non prévues par les textes

Pour faire passer sa politique et ses textes le Président peut faire pression directement sur le

Congrès ou indirectement en s'adressant au peuple américain.

☞ **Les interventions auprès du Congrès**

- par le parti du président
- par l'entourage du Président

☞ **Les interventions auprès du peuple**

Discours, conférences de presse, opérations de communication. Reagan a été surnommé le «grand communicateur».

§ 2 *Le Congrès*

A – STRUCTURES

a – La composition des structures

1° La Chambre des représentants

☞ 435 membres + 3 sans voix délibérative

(district of Columbia, Porto Rico et Iles Vierges) Chaque Etat élit un nombre variable de représentant en fonction de la population. Les Etats sont donc divisés en circonscriptions redécoupées tous les dix ans après chaque recensement. Le mode de scrutin étant uninominal majoritaire à un tour.

☞ mandat : 2 ans.

« La première est consacrée à faire oublier les promesses électorales, la seconde à en formuler de nouvelles. » Les élections coïncident avec l'élection présidentielle et une fois sur deux se déroulent à mi-mandat présidentiel : les midterms elections.

2° le Sénat

☞ 100 sénateurs : le « club le plus fermé du monde » selon J.F. Kennedy

☞ Chaque Etat élit 2 sénateurs quelle que soit l'importance de la population puisqu'ils représentent l'Etat et non la population.

Ils sont cependant élus directement par la population au scrutin majoritaire à un tour.

☞ mandat : 6 ans.

Le Sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans. Ces élections coïncidant avec les autres.

b – Le fonctionnement des structures

1° La présidence des assemblées

- Le Speaker à la Chambre des représentants
- Le vice-président des Etats-Unis au Sénat

2° Les sessions

Une seule session. Elle commence le 3 janvier et se termine en principe le 31 juillet, mais elle est prolongée souvent de plusieurs mois

3° Les commissions

☞ les commissions permanentes spécialisées

22 à la Chambre des représentants, 17 au Sénat elles comprennent des sous-commissions 140 à la chambre, 85 au Sénat. Elles jouent un rôle législatif important. Elles peuvent également convoquer de nombreux hauts responsables pour les entendre afin de se faire une idée sur telle ou telle proposition de loi à l'étude c'est ce que l'on appelle : les « hearings »

☞ les commissions d'enquête

Elles disposent de pouvoirs d'investigation quasiment illimités. Certaines d'entre-elles ont joué un rôle important, citons la Commission Mac Carthy au début des années 50 qui se livra

à la « chasse aux sorcières », la Commission Erwin en 1973 qui enquêta sur le scandale du Watergate. En 1987 deux commissions étaient créées pour enquêter sur ce que l'on appela « l'Irangate ».

B – POUVOIRS

a - Pouvoir normatif

1° Pouvoir législatif

- le Congrès exerce la totalité de ce pouvoir : initiative et adoption. Il est partagé de manière totalement égale entre les deux chambres. En cas de désaccord, une commission paritaire est réunie.

- mais on sait que dans la réalité, le Président exerce aussi l'initiative, de plus le Président peut s'opposer à l'adoption de la loi par l'usage de son veto.

2° Pouvoir budgétaire

En principe ce pouvoir appartient exclusivement au Congrès, initiative et adoption, avec une priorité à la Chambre. Mais la situation a évolué en deux temps.

~~le~~ le Budget and Accounting Act de 1921

Il permet au Président de soumettre un véritable projet de budget. Progressivement, le Président ira jusqu'à refuser d'exécuter telle ou telle partie du budget c'est ce que l'on appelle l'impoundment

~~le~~ le Budget and control Act de 1974

En créant le Congressional Budget Office redonne au Congrès un poids plus important dans la procédure budgétaire en lui permettant de disposer des informations techniques. D'autre part l'impoundment est désormais interdit.

b – Pouvoirs à l'égard du Président

1° Pouvoirs du Sénat

~~le~~ **La confirmation des nominations présidentielles**

- les secrétaires : 8 rejets en 2 siècles dont celui de James TOWER en 1988
- les membres de la Cour Suprême : il s'agit là d'une véritable co-nomination
- les fonctionnaires les rejets sont relativement rares

~~le~~ **L'approbation des traités**

C'est un pouvoir important. Que l'on pense au traité de Versailles instituant la SDN qui a été rejeté par le Sénat alors que le père spirituel de celle-ci était le Président Woodrow Wilson !

2° Pouvoirs du Congrès dans son ensemble

~~le~~ **L'impeachment :**

C'est la procédure importée de Grande Bretagne. Elle a été utilisée sans succès contre trois Présidents. Andrew Johnson vit sa condamnation refusée par le Sénat en 1868. Quant à John Tyler, la Chambre des représentants refusa deux fois de suite, en 1842 et 1843, de le poursuivre. Enfin Richard Nixon démissionna le 8 août 1974 pour éviter le déclenchement de la procédure.

Son utilisation contre Bill Clinton a débouché sur son inculpation, le 19 décembre 1998 par la Chambre des représentants qui s'est prononcé en faveur de quatre des neuf chefs d'inculpation. Mais le Sénat devait les 13 et 14 février 1999 déclarer le Président non coupable.

TITRE II : LES INSTITUTIONS POLITIQUES FRANCAISES

HISTORIQUES

Après une longue période d'expérimentation institutionnelle (SOUS-TITRE 1), la France va découvrir le régime parlementaire sous la restauration et surtout la monarchie de juillet, mais la tradition parlementaire (SOUS-TITRE 2) se développera avec la troisième république et la quatrième république.

SOUS-TITRE 1 : LES EXPERIENCES INSTITUTIONNELLES

Entre 1789 et 1814 la France va connaître une succession de trois régimes : la monarchie, certes limitée, la république, l'empire. Ce même cycle va se répéter et dans le même ordre entre 1814 et 1870.

CHAPITRE 1 - LE PREMIER CYCLE D'EXPERIENCES : 1789 - 1814

Section 1 La monarchie constitutionnelle

Le 5 mai 1789 avec l'ouverture des Etats généraux commence le processus qui va amener le partage de la monarchie entre le Roi et la Nation. A peine réunis, les Etats généraux se transforment en Assemblée nationale (17-27 juin 1789). Dès le 20 juin, par le Serment du jeu de paume, l'engagement de rédiger une Constitution est pris. Il faudra attendre le 3 septembre 1791 pour aboutir. Mais entre temps la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sera adoptée le 26 août 1789.

§ 1 L'aménagement des pouvoirs publics

A - L'ASSEMBLEE NATIONALE LEGISLATIVE

a) Composition

Elle comprend 745 membres élus pour 2 ans au suffrage censitaire et indirect.

- Seuls les citoyens actifs (ceux qui payent une contribution au moins égale à 3 journées de travail 3 livres) disposent du droit de vote. (4,3 millions d'électeurs)
- Les citoyens actifs se réunissent en assemblées primaires au chef lieu de canton, ils désignent les membres des assemblées électorales au niveau départemental, ces dernières élisent les députés de l'Assemblée nationale.

b) Statut

L'Assemblée se réunit de plein droit, elle est permanente, ne peut être ni dissoute ni prorogée.

c) Pouvoirs

- Pouvoir législatif : L'Assemblée dispose non seulement du pouvoir d'initiative mais aussi bien sûr du pouvoir d'adoption.
- Pouvoir budgétaire : elle adopte le budget
- Pouvoir de juger les ministres pour des infractions pénales (impeachment)

B - LE ROI

a) Statut

- L'accession au trône se fait selon les règles traditionnelles de succession.
- La fin des fonctions : En principe la personne du Roi est inviolable et sacrée. Il est donc irresponsable. Cependant, son abdication est présumée en cas de refus de prêter serment, en cas de direction d'une armée engagée contre la Nation, en cas de refus de rentrer dans le royaume.

b) Pouvoirs

Il est le chef de l'administration, des armées, il nomme et révoque les ministres ainsi qu'un grand nombre de fonctionnaires. Il entretient les relations internationales et signe les traités. Enfin il dispose du droit de veto qui peut bloquer un texte législatif pendant 2 législatures successives.

Le régime mis en place est fondé sur la séparation rigide de pouvoirs ce qui va provoquer un fonctionnement délicat.

§ 2 *Le fonctionnement du régime*

Le régime ne durera pas longtemps : 10 mois et demi alors que l'élaboration de la Constitution aura demandé 2 ans !

a) Le déséquilibre des pouvoirs

Avant même que la Constitution ne soit entrée en vigueur, l'Assemblée nationale va utiliser son droit d'impeachment à l'encontre de Delessert, ministre des Affaires étrangères. (10 mars 1791). C'est tout le ministère qui sera finalement renvoyé.

b) Les conflits

Lorsque le Roi opposera finalement son veto aux décrets sur les prêtres réfractaires, en juin 1792 pour rétablir l'équilibre des pouvoirs, le conflit sera résolu dans la rue lors des journées révolutionnaires du 20 juin et plus tard le 10 août 1792. L'Assemblée nationale décidera alors de l'élection d'une Convention.

Section 2 La première république

La République sera proclamée le 22 septembre 1792. Elle prendra la forme de la Convention puis du Directoire.

§ 1 La Convention (1792-1795)

La Convention élue par le peuple va siéger afin de rédiger une Constitution qui verra le jour le 24 juin 1793. Mais, elle ne sera jamais appliquée. En fait, un régime inspiré de ce texte s'appliquera sous le vocable de Gouvernement conventionnel.

A - LA CONSTITUTION CONVENTIONNELLE (CONSTITUTION DE L'AN I)

C'est une constitution fondée sur la Souveraineté populaire et non plus Nationale elle comporte donc des éléments importants de démocratie semi-directe.(référendum)

a) Le corps législatif

Il est formé par une seule assemblée, permanente, élue au suffrage universel direct.. Il dispose du pouvoir législatif, mais les textes adoptés peuvent être rejetés par le peuple.

b) Le Conseil exécutif

Il est composé de 24 membres, nommés par le Corps législatif. Il dirige l'administration et nomme les Agents en chef de l'Administration.

B - LE GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL

Un décret de la Convention du 19 vendémiaire de l'an II décide d'écarter l'application de la Constitution: «Le Gouvernement sera révolutionnaire jusqu'à la paix». En réalité, on va assister à la dictature de l'assemblée ou plus exactement à celle du Comité de Salut public. Dans un premier temps, est créé un Conseil exécutif composé de six membres. Il est subordonné à la Convention. Vingt et un comités permanents sont créés au sein de la Convention pour contrôler le Conseil exécutif. Dans un second temps, un nouveau comité est créé: le Comité de Salut public. Il va progressivement se substituer au Conseil exécutif qui d'ailleurs disparaîtra. La réalité du pouvoir lui appartient. Plus précisément encore c'est Robespierre qui dirige jusqu'à ce qu'il soit écarté le 27 juillet 1794 par la réaction Thermidorienne. Une commission sera mise en place pour envisager l'application de la Constitution. Finalement elle conclura à la rédaction d'une nouvelle.

§ 2 *Le Directoire (1795-1799)*

Le 5 fructidor an III (22 août 1795) sera adoptée la nouvelle Constitution. Elle abandonne la confusion des pouvoirs qui prévalait sous le régime précédent, au profit d'une séparation rigide et d'une fragmentation des deux pouvoirs.

A - LE POUVOIR LEGISLATIF

Pour la première fois il est bicaméral. Mais tous ses membres sont élus en même temps au suffrage censitaire et indirect pour une durée de trois ans. Le renouvellement se faisant par tiers tous les ans. Ils sont alors répartis entre les deux Conseils en fonction de leur âge, puis par tirage au sort. Selon le mot de Boissy d'Anglas le Conseil des Cinq cents, c'est l'imagination alors que le Conseil des Anciens, c'est la raison. Ce qui résume relativement bien la répartition des pouvoirs entre les deux Conseils. En effet, le Conseil des Cinq cents dispose du pouvoir législatif tant à travers l'initiative que l'adoption quant au Conseil des anciens il dispose d'un droit de veto.

B - LE POUVOIR EXECUTIF

Il est dualiste, il comprend d'abord le Directoire qui est un organe collégial composé de 5 membres nommés par les Anciens sur proposition des Cinq Cents. Il se renouvelle par 1/5 tous les ans. Il ne peut être renversé. Son rôle est d'exercer la fonction gouvernementale et le pouvoir réglementaire. La direction des services revient aux ministres qui sont nommés par le Directoire. Leur nombre est fixé par les Conseils. Ils ne peuvent se réunir en conseil. Trop segmenté, séparé de manière trop rigide les pouvoirs ne pourront pas fonctionner dans de bonnes conditions. Une succession de coups d'Etat débouchera sur celui - fatal pour le régime - du 18 brumaire.

Section 2 *Le Césarisme (Consulat et Empire)*

Avec ce coup d'Etat, c'est Napoléon Bonaparte qui arrive au pouvoir. Formellement c'est d'abord le régime du Consulat qui voit le jour avec la Constitution de l'An VIII, mais ce ne sera qu'une étape vers l'Empire.

§ 1 *La Constitution du 15 décembre 1799 (22 frimaire An VIII)*

Elle sera rédigée par Sieyès sous l'œil critique de Bonaparte.

A - LES ASSEMBLEES

Elles seront au nombre de quatre. Mais deux seulement auront un rôle législatif.

a) Le Tribunat

Comprenant 100 personnes nommées par le Sénat sur les listes de confiance pour une période de 5 ans, il discute les projets de loi sans avoir à décider.

b) Le Corps législatif

Il est composé de 300 membres nommés pour 5 ans par le Sénat sur les listes de confiance. Il ne siège que 4 mois par an. Il adopte les lois sans les discuter.

c) Le Conseil d'Etat

Ses membres sont nommés par le Premier Consul. Son rôle est purement technique puisqu'il rédige les projets de loi.

d) Le Sénat

Cette assemblée joue un rôle particulier. D'abord et surtout elle nomme les membres des assemblées. Selon la formule de Sieyès « L'autorité vient d'en haut, la confiance vient d'en bas », aussi, seront formées des listes de confiance. Au niveau communal d'abord, puis au niveau départemental pour arriver à la formation d'une liste nationale sur laquelle le Sénat choisit. Le deuxième rôle de Sénat est de garder la Constitution.

B - LE GOUVERNEMENT

Il est confié à 3 Consuls nommés par le Sénat pour 10 ans. Le premier Consul seul dispose de véritables pouvoirs. En réalité c'est lui qui concentre entre ses mains pratiquement tous les pouvoirs.

§ 2 Du Consulat à l'Empire

A - DU CONSULAT DECENNAL AU CONSULAT A VIE

Après la Paix d'Amiens, la durée du mandat du Premier Consul sera portée à 10 ans par le sénatus-consulte du 4 août 1802 (14 thermidor An X). Ainsi était confirmé cet instrument tout à fait original et propre à l'Empire : le sénatus-consulte. Le Sénat s'étant vu reconnaître le pouvoir constituant déterminateur et plus seulement sanctionnateur (contrôle de constitutionnalité) il lui revenait de décider de la révision de la Constitution. Pour lui forcer la main Bonaparte fit procéder à une consultation populaire. Le Sénat ne pouvait qu'accepter ce que le peuple avait voulu.

B - VERS L'EMPIRE

Avec le sénatus-consulte du 18 mai 1804 (28 floréal An XII) l'Empire est instauré : « le Gouvernement de la République est confié à un empereur qui prend le titre d'Empereur des français ». Cette formule énigmatique souligne l'ambiguïté du système, le fait qu'il était « déchiré entre deux légitimités contraires » (O. Beaud).

Les assemblées resteront en place mais le Corps législatif ne sera pas convoqué pendant de nombreuses années, quant au Tribunat il sera supprimé en 1807. Le Sénat mettra fin officiellement au régime par le sénatus-consulte du 6 avril 1814.

CHAPITRE 2 – LE SECOND CYCLE D'EXPERIENCES : 1814 – 1870

Le second cycle constitutionnel français ressemble au premier puisqu'il commence par la monarchie constitutionnelle et parlementaire, continue avec la République, la deuxième, et se termine avec l'Empire, le second.

Section 1 Les monarchies parlementaires

Après l'effondrement de l'Empire la monarchie sera restaurée. Mais il ne s'agit plus de l'ancien régime, la monarchie absolue. En fait, c'est une monarchie parlementaire qui va progressivement se mettre en place à travers deux époques assez différentes.

§ 1 La Restauration (1814-1830)

Le 3 avril 1814, le Sénat déclare Napoléon déchu. Le 6 avril celui-ci abdiquera ce qui permettra l'édiction de la Constitution sénatoriale du 6 avril 1814 par laquelle Louis XVIII est appelé au pouvoir. Il octroiera une Charte le 4 juin 1814.

A - LA CHARTE DU 4 JUIN 1814

Le Roi et les ministres.

1° Le Roi

Sa personne est inviolable et sacrée, il est donc irresponsable. Pourtant il dispose de pouvoirs importants. En effet, il est d'abord le chef de l'Etat et à ce titre il commande les forces armées, déclare la guerre, ratifie les traités. Il dispose également du pouvoir exécutif : il fait les règlements et ordonnances nécessaires à l'exécution des lois. Il nomme à tous les emplois. Enfin il dispose de prérogatives importantes à l'égard des Chambres puisqu'il nomme les Pairs de France, convoque les chambres et les proroge. Il a le droit de dissolution à l'égard de la Chambre des députés. Enfin il dispose de l'initiative des lois.

2° Les ministres

Ils sont nommés et révoqués par le Roi. Selon l'article 13 ils sont responsables sans que l'on précise de quel type de responsabilité il s'agit.

b) Les Chambres

1° Composition

- La Chambre des Pairs. C'est une assemblée aristocratique conçue sur le modèle de la Chambre des Lords britannique. Les Pairs sont nommés par le Roi ; certains le sont à vie, d'autres à titre héréditaire. Le nombre de pairs n'est pas fixé d'avance.
- La chambre des députés des départements. Les députés sont élus pour cinq ans au suffrage censitaire. Le renouvellement se faisant tous les ans par 1/5. Les séances sont publiques. Son président est nommé par le Roi.

2° Pouvoirs

Les deux Chambres disposent des mêmes pouvoirs. Elles votent la loi, mais n'ont pas le pouvoir d'initiative, sauf à « supplier le Roi de proposer une loi ». Elle votent également le budget.

B - L'EVOLUTION DU REGIME

Le régime tel qu'il résulte de la Charte n'est pas parlementaire, puisque si le droit de dissolution existe bien, par contre la responsabilité politique du Gouvernement n'est pas prévue par le texte. Mais, progressivement elle s'instaurera et le régime parlementaire apparaîtra.

a) Le règne de Louis XVIII (1814-1824)

Dans un premier temps (1814-1820) c'est un système de monarchie limitée qui est pratiqué, c'est à dire que l'on applique la Charte à la lettre. Mais très vite, dans la mesure où la Chambre et le Roi sont d'accord, se développent des pratiques parlementaires. En particulier, on voit se mettre en place des moyens de contrôle parlementaire par le biais de «l'adresse» qui est une réponse au discours du Trône. Les questions des parlementaires aux ministres vont également apparaître et se multiplier. Enfin, le droit de pétition va permettre aux parlementaires de se faire le relais de critiques populaires. Mais, le principe de la responsabilité n'est pas encore acquit. Les Gouvernements démissionnent quant ils ont essuyé de nombreuses critiques (plusieurs adresses défavorables) sans qu'aucune procédure précise n'existe.

b) Le règne de Charles X

Au début du règne (1824-1827) le fonctionnement quasiment parlementaire qui s'était développé va se poursuivre. Mais à partir de 1827, les choses vont évoluer rapidement. A la suite d'une dissolution, les libéraux l'emportent et Martignac arrive au pouvoir mais sera vite remplacé par Polignac ce qui représente un véritable défi pour la Chambre. Elle réplique par l'adresse des 221. La dissolution sera la réponse du Roi, mais la même majorité reviendra, le Roi ne s'inclinera pas et usera à nouveau de la dissolution. C'est alors Paris qui se soulèvera. Au cours de trois journées révolutionnaires : les Trois Glorieuses qui amèneront le changement de régime.

§ 2 *La Monarchie de Juillet (1830-1848)*

A- LA CHARTE DU 14 AOUT 1830

Elle se fonde sur des principes quelque peu différents, sur lesquels s'appuient des pouvoirs publics conçus de manière assez semblable aux précédentes.

a) Les principes

C'est le Souveraineté nationale qui est retenue et non plus la Souveraineté royale. Ceci se traduit concrètement par l'adoption du drapeau tricolore. Enfin Louis Philippe a le titre de Roi des Français et non de France. Mais c'est une représentation censitaire qui est mise en place comme sous le régime précédent

b) Les pouvoirs publics

1° Le Roi.

Son statut et ses pouvoirs sont quasiment les mêmes que dans la Charte de 1814. Toutefois, les ordonnances ne pourront «jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution» (art 13)

2° Les chambres.

Elles aussi sont assez proches de celle de 1814. Mais elles partagent l'initiative des lois et élisent leur président.

B - LE FONCTIONNEMENT DU REGIME

Le caractère parlementaire du régime va s'accroître. Une véritable procédure de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement va même apparaître : l'interpellation. Elle se greffe sur une question qui appelle une réponse du Gouvernement. Celle-ci débouche sur un débat qui lui-même se termine par un vote qui exprime l'attitude de la Chambre à l'égard du Gouvernement.

Mais surtout, c'est à cette époque que le caractère dualiste du régime parlementaire apparaît le mieux. C'est la raison pour laquelle on parlera d'ailleurs d'orléanisme faisant ainsi référence à la dynastie du Souverain. Dans le régime parlementaire dualiste, le Gouvernement est non seulement responsable devant la Chambre mais aussi devant le Roi. C'est ce que l'on appelle la double responsabilité. La dissolution étant qualifiée de royale, puisque c'est le Chef de l'Etat qui en est le titulaire, mais aussi parce que son usage n'est soumis à aucune condition, c'est un pouvoir discrétionnaire. Ce régime implique un fonctionnement harmonieux. En cas de litige c'est le conflit ouvert, bref c'est la révolution, c'est ce qui se passera en 1848.

Section 2 La deuxième République (1848-1851)

Le 24 février 1848 l'émeute chasse Louis Philippe. Un Gouvernement provisoire est formé. Il décide de l'élection au suffrage universel d'une Assemblée constituante. Les émeutes de juin vont amener le Général Cavaignac au pouvoir. Mais, le 4 novembre 1848 la nouvelle Constitution entre en vigueur.

§ 1 L'organisation des pouvoirs

Les deux pouvoirs sont séparés de manière rigide, ils émanent tous deux du peuple, directement. L'exécutif est monocéphale, le législatif est monocaméral.

A - L'ASSEMBLEE LEGISLATIVE

Elle comprend 750 membres élus au suffrage universel direct pour 3 ans. Elle siège en permanence. Elle dispose du pouvoir législatif (initiative et adoption).

B - LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Il est élu au suffrage universel direct pour 4 ans. Son mandat est non-renouvelable immédiatement. Il nomme et révoque les ministres. Il ne peut en aucune manière dissoudre l'Assemblée. C'est Louis Napoléon Bonaparte qui sera élu.

§ 2 Le fonctionnement des pouvoirs

C'est un régime de séparation absolue des pouvoirs que la Constitution a mis en place. Il fonctionnera difficilement, tant sur le plan institutionnel que sur le plan politique.

A - SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL

Dans un premier temps, le régime va fonctionner sur un mode quasiment parlementaire. Le Président choisira en effet ses ministres parmi la majorité. Ceux-ci, sous la conduite de Odilon Barrot se réuniront hors la présence du Président. Dans un second temps, le Président

entendra gouverner lui-même et laisser son empreinte politique. Il sera aidé en cela par les maladresses de l'Assemblée.

B - SUR LE PLAN POLITIQUE

L'Assemblée élue en 1849 est très conservatrice. Elle craint la gauche socialisante. Aussi vote-t-elle la loi du 31 mai 1850 qui restreint le droit de vote ou plus précisément qui en réserve l'exercice à ceux qui résident depuis plus de 3 ans dans le même lieu. L'Assemblée deviendra impopulaire. Le Président de la République en profitera. Il espère voir son mandat prorogé par une révision constitutionnelle. L'Assemblée ne le suivra pas. Aussi, le Prince-Président fomentera-t-il un coup d'Etat le 2 décembre 1851. La dissolution de l'Assemblée est prononcée, le Suffrage universel rétabli. Le régime présidentiel échouait ainsi.

Section 3 Le second empire (1852-1870)

Par le plébiscite des 20 et 21 décembre 1851 le peuple accepte les bases de la nouvelle Constitution. A sa suite, une commission est mise en place pour rédiger la nouvelle Constitution. Le 14 janvier 1852 celle-ci entre en vigueur. Dès le 7 novembre, le Prince-Président devient l'Empereur.

§ 1 L'aménagement des pouvoirs

A - L'EMPEREUR

Il détient de nombreux pouvoirs : Il commande les forces armées, conduit la politique du pays, dispose du pouvoir réglementaire, nomme à tous les emplois. Face au pouvoir législatif, il partage le pouvoir d'initiative avec le Sénat. Mais surtout, il détient un droit de veto définitif.

Les ministres sont nommés et renvoyés par l'Empereur, ils ne forment pas un cabinet.

a) Les Assemblées

1° Le Corps législatif

Il est formé par 260 députés, élus pour 6 ans au suffrage universel direct. Mais, avec des candidatures officielles.

Il se réunit dans le cadre d'une session de 3 mois. Son Président ainsi que ses vice-présidents sont nommés par l'Empereur. Le comité secret peut être décidé à la demande de 5 députés ou de l'Empereur lui-même. Il peut être dissous par l'Empereur.

Il adopte les lois sans pouvoir les amender. Il ne peut pas prendre l'initiative des lois.

2° Le Sénat

Il est formé par 80 sénateurs au début du régime. Ils sont nommés par l'Empereur. Il dispose du pouvoir d'initiative des lois et du pouvoir constituant sanctionnateur c'est à dire le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois et le pouvoir constituant déterminateur c'est à dire le pouvoir de réviser la Constitution par le biais d'une institution typiquement bonapartiste : le sénatus-consulte.

§ 2 *L'évolution du régime*

A - L'EMPIRE AUTORITAIRE

Il durera jusqu'en 1860 et se traduira par une application très stricte de la Constitution. En fait, l'Empereur disposera de tous les pouvoirs, ses préfets contrôleront strictement les candidats aux élections, sa police réduira les opposants. Le Sénat comme sous le Premier Empire s'effacera, s'endormira.

B - L'EMPIRE LIBERAL

Progressivement, Napoléon III desserrera l'étau autoritaire. Par un décret du 24 novembre 1860 l'adresse est instituée. Le Corps législatif peut répondre au discours du trône. Ses débats font l'objet de comptes rendus. Enfin le budget est voté par section.

En 1866, le droit d'amendement est accordé au Corps législatif. L'année suivante, les députés pourront poser des questions aux ministres, en 1869 c'est le droit d'initiative qui leur est reconnu.

Enfin, par le Sénatus consulte du 21 mai 1870 l'aboutissement de tout ce processus de libéralisation se dessine : c'est l'empire parlementaire. Mais, il est trop tard puisque le 3 septembre 1870 l'Empire s'écroule avec la chute de Sedan.

SOUS-TITRE 2 : LA TRADITION PARLEMENTAIRE

Elle se met en place sous la III^e et la IV^e République.

CHAPITRE 1- LA III^E REPUBLIQUE

Après la chute de Sedan et l'abdication de Napoléon III, La République est proclamée le 4 septembre 1870 au balcon de l'Hôtel de ville de Paris. Plusieurs régimes provisoires vont alors se succéder avant que les trois lois constitutionnelles de 1875 soient adoptées.

a) Les régimes provisoires

1° Le Gouvernement de la défense nationale : la proclamation de la République

En même temps que la République est proclamée, un Gouvernement est formé, il est présidé par le Général Trochu, et il comprend certains anciens membres du Gouvernement provisoire de 1848 : Crémieux, Garnier-Pagès, mais il est composé aussi de Jules Favre, Jules Ferry, Léon Gambetta. Ce Gouvernement se proposait d'abord de poursuivre l'effort de guerre, mais l'armistice sera conclu le 28 janvier 1871. Aussi sans autre légitimité que l'acclamation du peuple de Paris il décidera de convoquer une Assemblée constituante.

2° L'Assemblée Nationale et le « Pacte de Bordeaux » : la neutralisation de la République

Elue pour doter la France d'une nouvelle Constitution cette Assemblée sera en fait élue sur le thème de la paix. Or, les républicains sont pour la guerre et les monarchistes pour la paix. Le

pays se prononcera pour la paix. Sur les 675 députés élus, les monarchistes seront 400 (180 légitimistes et 220 orléanistes), les républicains 250 et les bonapartistes 25. Si les monarchistes ont bien la majorité, ils sont divisés et ne peuvent se mettre d'accord. En conséquence, l'Assemblée ne se prononcera pas sur le régime.

Réunie le 12 janvier 1871 à Bordeaux, l'Assemblée, par une résolution du 17 février 1871 nommera Adolphe Thiers « Chef du pouvoir exécutif ». Il s'engagera à travers ce que l'on appellera le « pacte de Bordeaux » à laisser de côté l'épineuse question de la nature du régime.

3° Les « Constitution Rivet » et « de Broglie » ou la république conservatrice de Thiers

En raison de sa longue expérience et de son habileté, Thiers devient « encombrant » pour les monarchistes d'autant plus qu'il a su se rendre indispensable en négociant adroitement avec Bismarck et en réduisant la Commune de Paris. Conservateur, il est néanmoins républicain. C'est pourquoi, les Monarchistes vont essayer de le neutraliser. D'abord, à travers la loi du 31 août 1871 dite « Constitution Rivet » qui nomme Thiers « Président de la République » sans toutefois que son statut et ses pouvoirs soient modifiés. Mais, rien n'y fera. Thiers multipliera les interventions et les déclarations: « La République existe, elle est le gouvernement légal du pays ». C'est pourquoi, la majorité monarchiste considérant que le Pacte de Bordeaux est rompu, essaiera d'aller plus loin encore et votera la loi du 13 mars 1873 dite « Constitution de Broglie ». Ce texte visait à isoler le Président de la République en empêchant ses interventions directes auprès de l'Assemblée et ce par l'institution d'une procédure tellement complexe qu'on la surnommera « le cérémonial chinois ». L'isolement du Président se traduira également par la réduction de la responsabilité présidentielle au profit d'une responsabilité ministérielle. Finalement, Thiers sera mis en minorité et devra démissionner.

4° La loi du septennat personnel de Mac-Mahon (20 novembre 1873) ou la dernière tentative monarchiste.

Les légitimistes et les orléanistes réussirent à se mettre d'accord sur la personne du Comte de Chambord. Mais celui-ci refusera d'être « le roi légitime de la Révolution ». Aussi ne pouvant pas être plus royaliste que le roi, ils confieront le pouvoir au Maréchal de Mac-Mahon en qui ils ont une totale confiance, et pour une période suffisamment longue, en attendant que « Dieu ouvre les yeux à Mgr le comte de Chambord ou daigne les lui fermer »

b) Les lois constitutionnelles de 1875

Comme la monarchie ne peut être rétablie, certains pensent qu'il faut attendre, mais d'autres, de plus en plus nombreux, pensent que l'on peut « associer la forme républicaine du Gouvernement et les mécanismes de la monarchie constitutionnelle ». En d'autres termes, le régime parlementaire peut constituer un compromis acceptable par tous. L'amendement Wallon va faire reconnaître - à une voix de majorité - la République. Les monarchistes obtiendront un Sénat que la loi constitutionnelle du 24 février 1875 organisera. Le lendemain, une deuxième loi relative à l'organisation des pouvoirs publics sera adoptée. Enfin, le 16 juillet, la troisième loi constitutionnelle, relative aux rapports entre les pouvoirs publics scellera l'œuvre de l'Assemblée. Ces lois constitutionnelles prévoient l'aménagement des pouvoirs publics (Section 1). Toutefois, elles seront appliquées d'une certaine manière, dessinant ainsi une évolution du régime (Section 2).

Section 1 L'aménagement des pouvoirs publics

Les Lois constitutionnelles de 1875 ont non seulement prévu l'organisation des pouvoirs publics, mais aussi régi les rapports entre ces mêmes pouvoirs publics.

§ 1- L'organisation des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics se composent d'une part des Chambres et d'autre part de l'Exécutif.

A - LES CHAMBRES

Les Lois constitutionnelles de 1875 ont instauré un bicamérisme parfait c'est à dire reconnaissant des pouvoirs identiques aux deux assemblées. C'est là le fruit du compromis entre les républicains modérés et les monarchistes orléanistes. Chacun devait disposer d'une Chambre ayant des pouvoirs égaux.

a - La composition des Chambres

1° La Chambre des députés

- nombre de parlementaires : 600
- durée du mandat : 4 ans (Loi organique du 30 novembre 1875)
- mode de suffrage : suffrage universel direct
- mode de scrutin
 - scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans le cadre de l'arrondissement

Ce mode de scrutin sera utilisé le plus longtemps sous la IIIe. Toutefois il sera écarté lors de deux périodes.

- scrutin de liste majoritaire à deux tours dans le cadre du département de 1885 à 1889
- scrutin mixte dans le cadre départemental de 1919 à 1927 :
 - si une liste obtient la majorité absolue, elle gagne tous les sièges sinon ils sont répartis à la proportionnelle.

2° Le Sénat

≪≪ Nombre de parlementaires :

300 + 14 en 1919 pour représenter l'Alsace-Moselle

≪≪ Mode de désignation

- 75 sont cooptés (les premiers ayant été désigné par l'Assemblée constituante) ; ils sont inamovibles. Ils disparaîtront progressivement à partir de 1884
- les 225 autres sont élus au suffrage indirect, dans le cadre du département par les élus locaux sans aucune pondération, ce qui vaudra au Sénat son surnom de Grand Conseil des Communes. Ils sont élus pour 9 ans et renouvelables par tiers tous les 3 ans.

b - Les pouvoirs des Chambres

Le bicaméralisme égalitaire voulu par les Constituants se traduit par le fait que les deux chambres disposent des mêmes pouvoirs et ce dans trois domaines bien différents.

1° Le pouvoir constituant dérivé (art 8 Loi du 25 février 1875)

≪≪ Initiative

Chaque chambre (de même que le Président de la République) peut prendre cette initiative à condition qu'elle adopte une résolution demandant la révision, bien sûr cette résolution doit être adoptée également par l'autre chambre.

☞☞ **Adoption**

C'est l'Assemblée Nationale (réunion de tous les députés et de tous les Sénateurs) qui adopte définitivement la révision, à la majorité absolue des membres la composant.

On remarquera que l'article 8 de la Loi du 25 février 1875 parle de révision des Lois constitutionnelles «en tout ou partie ».

2° Le pouvoir législatif

☞☞ **Initiative**

Elle appartient au Président de la République «concurrentement avec les membres des deux assemblées » (art 3 Loi du 25 fév 1875)

☞☞ **Adoption**

Les lois sont adoptées par les deux chambres (art 3 Loi du 25 fév 1875)

3° Le pouvoir de contrôle

☞☞ **Contrôle majeur**

L'article 6 de la Loi du 25 fév 1875 précise que «les ministres sont solidairement responsables devant les chambres » Au début de la IIIe la responsabilité politique ne s'exercera que devant la Chambre des députés mais à partir de 1896 (renversement du cabinet Léon Bourgeois) le Sénat exercera effectivement sa prérogative et d'autres Gouvernements tomberont ainsi. (Clemenceau en 1908, Briand en 1913)

☞☞ **Contrôle mineur**

Les Sénateurs formeront des commissions d'enquêtes et poseront de nombreuses questions aux ministres dans les mêmes conditions que les députés.

B - L'EXECUTIF

Puisque le régime parlementaire a été choisi, l'Exécutif est bien sûr bicéphale.

a - Le Président de la République

Prévue par la loi Rivet du 31 août 1871, confirmée par la loi du Septennat du 20 novembre 1873, la présidence de la République est organisée par la loi constitutionnelle du 25 février 1875. L'élection et les pouvoirs présidentiels y sont précisés.

1° L'élection du Président de la République

Elle est régie par les articles 2 et 7 de la Loi du 25 fév 1875.

☞☞ **Le scrutin**

- Il est élu par l'Assemblée Nationale (Députés + Sénateurs)
- A la majorité absolue des suffrages, au scrutin secret, par appel nominal pour sept ans
- Un mois avant la fin du mandat ou immédiatement en cas de décès ou de démission

☞☞ **Les candidats**

- sont inéligibles :
 - les personnes n'ayant pas 23 ans révolus ou privées de leur droits civils et politiques
 - les membres de familles ayant régné en France depuis la révision constitutionnelle du 18 août 1884.
- sont rééligibles
- les anciens Présidents de la République sans aucune limitation. Jules Grévy et Albert Lebrun seront tous deux réélus.

2° Les pouvoirs du Président de la République

Ils sont énumérés dans une liste impressionnante de pouvoirs énumérés par la Loi du 25 fév 1875.

≡≡ Pouvoirs exécutifs

- il représente la France et préside les solennités nationales
- il dispose du pouvoir réglementaire
- il dispose de la force armée
- il nomme les ministres et les fonctionnaires civils et militaires

≡≡ Pouvoirs à l'égard du parlement

- l'initiative des lois (partagée avec les parlementaires), la promulgation et la demande de nouvelle lecture.
- le droit de message
- le droit de dissolution de la Chambre des Députés sur avis conforme du Sénat (art 5 de la Loi du 25 fév 1875)

Le Président de la République est irresponsable (art 6), tous ses actes sont contresignés par un ministre (art 3). Ainsi s'amorce le glissement des pouvoirs du Président vers le Gouvernement.

b - Le Gouvernement

Pièce mobile de l'exécutif dans un régime parlementaire, le Gouvernement est composé par les ministres, dirigé par le Président du Conseil, il se réunit dans le cadre de formations variées.

1° Les membres du Gouvernement : les ministres

≡≡ Statut

- nommés par le Président de la République (art 6 Loi du 25 fév 1875)
- responsables politiquement devant les chambres

≡≡ Catégories

- les ministres de plein exercice ou les ministres à portefeuille
- les «sous ministres » : les sous secrétaires d'Etat

2° Le chef du Gouvernement : le Président du Conseil

Il n'y a rien dans les lois constitutionnelles concernant le Président du Conseil, et pourtant son existence se dégagera progressivement dans la pratique tant en ce qui concerne la fonction que les attributions et les structures

≡≡ La fonction

Les premiers Présidents du Conseil étaient d'abord nommés ministre à la tête de tel ou tel département. Dans un second temps ils étaient nommés Président du Conseil.

Ce n'est qu'en 1914 avec la nomination de René Viviani qu'un Président du Conseil n'exercera que ses fonctions de Président du Conseil.

≡≡ Les attributions :

Très vite les attributions du Président de la République seront exercées par le Président du Conseil

≡≡ Les structures

A partir du moment où la fonction sera reconnue et les attributions exercées l'institution se développera sur le plan des structures par l'attribution de moyens humains et matériels.

≡≡ les moyens humains

- création d'une équipe politique :

- nomination d'un sous-secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil (Jules Jeanneney, le 21 novembre 1917)
- augmentation du nombre de Sous-secrétaires d'Etat à la Présidence du Conseil
- création d'un ministre d'Etat à la Présidence du Conseil en 1938
 - création d'une équipe administrative :
- nomination d'un secrétaire général de la Présidence du Conseil (Emile Borel, le 13 septembre 1917)
- création de nombreux services

Les moyens matériels

La loi de finances pour 1935 (24-12-1934) et le décret du 31 janvier 1935 vont affecter

- un local à la Présidence du Conseil : l'Hôtel de Matignon
- un budget

3° Les formations du Gouvernement

Une formation est prévue par la Constitution, d'autres existeront de fait.

Le Conseil des Ministres (art 4 Loi du 25 fév 1875)

Le Conseil des Ministres comprend le Président de la République, le Président du Conseil et tous les ministres. La Loi du 25 fév 1875 prévoit que les nominations de conseillers d'Etat se font en Conseil des Ministres, ainsi que la constitution du Sénat en Haute Cour.

Le Conseil de Cabinet

C'est la réunion des ministres sous la présidence du Président du Conseil.

Le comité interministériel

C'est la réunion de quelques ministres intéressés par une même question, sous la présidence du Président du Conseil.

§ 2 Les relations entre les pouvoirs publics

En régime parlementaire, les deux pouvoirs disposent de moyens d'actions réciproques.

A - LES MOYENS D'ACTION DES CHAMBRES SUR LE GOUVERNEMENT

Il s'agit de la responsabilité ministérielle, bien sûr, mais aussi d'autres moyens.

a - La responsabilité ministérielle

La Loi du 25 février 1875 prévoit le principe de la responsabilité, les modalités de sa mise en œuvre naîtront de la pratique.

1° Le principe de la responsabilité

L'article 6 de la Loi du 25 février 1875 dispose :

« Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison. »

2° La mise en œuvre du principe

Elle est inorganisée par la Constitution. Mais la pratique parlementaire débouchera sur la naissance de deux techniques :

Le L'interpellation

Au départ, c'est une question posée par un parlementaire au Gouvernement suivie obligatoirement d'une réponse, elle-même suivie d'un débat. Le débat de la chambre se termine par un vote exprimant l'opinion de la chambre : c'est ce que l'on appelle la motion d'ordre du jour.

La motion peut être pure et simple : le Gouvernement a la confiance. Elle peut être motivée :

Il y a aussi les ordres du jour motivés : soit les ordres du jour de confiance (« la Chambre, confiante dans le Gouvernement pour assurer une politique nettement républicaine, passe à l'ordre du jour »), soit les ordres du jour de méfiance). (« La Chambre n'ayant pas confiance dans le Gouvernement pour assurer une politique nettement républicaine et laïque, passe à l'ordre du jour. »). - Si les motifs comprennent des éléments divers, la division est de droit si elle est demandée. « La Chambre, confiante dans le Gouvernement pour assurer une politique républicaine et pour défendre les droits de la France... ». Sur la demande d'un député, un vote spécial a lieu d'abord sur la première partie jusqu'aux mots : « une politique républicaine ». Le 14 juin 1898, après que la Chambre eut voté tous les éléments d'un ordre du jour, et avant qu'on votât sur l'ensemble, une addition fut proposée sur laquelle le ministre Méline dut donner sa démission. C'est pour éviter de pareilles surprises que les ordres du jour portent parfois cette mention « et repoussant toute addition ».

La motion de l'ordre du jour est donc un moyen très net de dire au Gouvernement qu'il a ou n'a pas la confiance de l'Assemblée. Si la Chambre repousse l'ordre du jour que le Gouvernement accepte, ou adopte celui qu'il combat, il doit donner sa démission.

JOSEPH-BARTHELEMY et P. DUEZ Traité de droit constitutionnel Dalloz 1933 p.703

≪≪ **La question de confiance**

Dans cette hypothèse le Gouvernement prend l'initiative qui provoque le vote de l'Assemblée.

b - Les autres moyens

1° Les questions

Non prévues par la Constitution.

≪≪ **questions orales**

≪≪ **questions écrites**

2° Les commissions

Là encore la Constitution n'a rien prévu, mais elles sont apparues très vite et se sont développées.

B - LES MOYENS D'ACTION DU GOUVERNEMENT SUR LES CHAMBRES

a - La dissolution

1° Les textes :

L'article 5 de la Loi du 25 février 1875 dispose :

« Le Président de la République peut sur avis conforme du Sénat dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat. En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois. »

2° La pratique

Une seule dissolution a été prononcée en 65 ans : celle du 25 juin 1877 prononcée par Mac Mahon.

b - Les autres moyens

1° Les moyens du Président de la République

≪≪ **L'initiative des lois (art 3 Loi du 25 février 1875)**

≪≪ **Pouvoir sur les sessions**

- la clôture des sessions (art 2 Loi du 16 juill. 1875)

- la prorogation (art 2 Loi du 16 juill. 1875) pas plus d'un mois
- la convocation d'une session extraordinaire (idem)

≪≪ **Le droit de message (art 6 Loi du 16 juillet 1875)**

2° Les moyens du Gouvernement

Les ministres disposent du droit d'entrée et de parole

Section 2 L'évolution du régime

§ 1 - Le parlementarisme dualiste (1875-1879)

Mac-Mahon interprétera le régime parlementaire sur le mode orléaniste. Cette volonté de faire fonctionner les institutions de cette manière débouchera sur la crise du 16 mai 1877 qui verra son aboutissement avec la «Constitution GREVY ».

A - LA CRISE DU 16 MAI 1877

a – La situation

1° Au fond

Les conservateurs et les Monarchistes disposant à travers Mac-Mahon du pouvoir veulent gouverner. Mais le rapport des forces politiques à évolué.

2° Le rapport de force

≪≪ Au Sénat

L'élection du 30 janvier 1876 est favorable aux conservateurs qui disposent d'une majorité de 154 voix contre 146 aux républicains.

≪≪ A la Chambre des Députés

Les élections des 20 février au 5 mars 1876 donnent la majorité aux républicains (360 contre 150)

b – Les événements

1° Le compromis : le ministère Jules Simon

Mac-Mahon nomme Jules Simon à la tête du Gouvernement. c'est un républicain - il a fait partie du Gouvernement de la Défense Nationale – mais il se définit lui-même comme conservateur.

2° L'épreuve de force

Mac-Mahon va provoquer l'épreuve de force en défiant les républicains, mais surtout en prononçant la dissolution de la Chambre des Députés.

≪≪ Le défi

- Il se traduit d'abord par le renvoi de Jules Simon qui présente sa démission le 16 mai 1877
- Il se traduit ensuite par la nomination du Duc de Broglie le chef des Monarchistes. Comme ce Gouvernement est minoritaire, le Président de la République proroge la Chambre pendant un mois. En réponse les républicains adoptent le Manifeste des 363

≪≪ La dissolution

- Elle intervient après le renversement du Gouvernement de Broglie le 19 juin 1877
- Elle est prononcée le 25 juin 1877 et suivie des élections (14 –28 octobre 1877)

La campagne électorale est animée. A cette occasion Léon Gambetta prononcera à l'adresse de Mac-Mahon cette phrase célèbre qui situe bien l'enjeu des élections : « Quand le pays aura parlé, il faudra se soumettre ou se démettre »

- la nouvelle Chambre comprend toujours une majorité républicaine, même si ceux-ci ont perdu des sièges (40)

3° L'épilogue

Il se déroulera en deux temps

≪≪ La soumission

Mac-Mahon ne se soumettra pas immédiatement.

- Il nommera d'abord un Gouvernement minoritaire conduit par le Général de Rochebouët. La Chambre refusera d'entrer en rapport avec lui. Elle inaugurera ainsi ce qui deviendra plus tard la « grève de l'investiture »

- De guerre lasse, il se soumettra en nommant le républicain Dufaure le 13 décembre 1877.

« Pour obéir aux règles parlementaires, j'ai formé un cabinet choisi dans les deux chambres, composé d'hommes résolus à défendre et à maintenir les institutions républicaines par la pratique sincère des lois constitutionnelles. »

≪≪ La démission

Après le renouvellement partiel du Sénat du 5 janvier 1879 les républicains sont majoritaires dans la Haute Assemblée (179 contre 121). Le Président de la République sait alors qu'il ne peut plus compter sur le Sénat pour dissoudre la Chambre, il perd définitivement tout espoir de l'emporter et démissionne le 30 janvier. Son successeur, Jules Grévy, un républicain met officiellement fin au parlementarisme dualiste à travers ce que l'on appellera la Constitution Grévy.

B - LA « CONSTITUTION GREVY »

A peine élu le nouveau Président de la République s'adresse par un message aux Chambres.

« Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels. »

C'est ce texte que l'on nomme la Constitution Grévy, car il traduit la nouvelle interprétation du régime parlementaire. Plus précisément deux lectures peuvent être faites, l'une technique, l'autre plus politique.

a - Signification technique : l'abandon du régime parlementaire dualiste

Le message annonce deux choses :

≪≪ **L'abandon de la dissolution** : « je n'entrerai jamais en lutte... »

≪≪ **La fin de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Président de la République** : le président n'exprime pas la volonté nationale

Techniquement, le Message annonce la fin du régime parlementaire dualiste et ce qui va devenir le « parlementarisme absolu » selon l'expression de Carré de Malberg. Mais il exprime aussi une certaine conception politique.

b - Signification politique : la souveraineté parlementaire

La souveraineté est exprimée par la Chambre. La souveraineté n'est plus nationale mais parlementaire, c'est une véritable captation qui est ainsi opérée. Elle débouche sur le plan du fonctionnement des institutions sur un système ultra-représentatif.

§ 2 - *Le parlementarisme absolu (1879-1914)*

La formule de Carré de Malberg dit bien de quoi il s'agit. Le régime parlementaire est déformé par un excès d'importance accordé au parlement. Ce type de régime parlementaire qui frise le régime d'assemblée se caractérise donc par la prépondérance du parlement. Les raisons expliquant le phénomène sont multiples.

A – CARACTERES

Le parlementarisme absolu se caractérise bien sûr par l'extension des prérogatives du Parlement mais aussi corrélativement par la diminution du rôle de l'Exécutif.

a - **L'extension des prérogatives du Parlement**

1° Le rôle des commissions

Les commissions permanentes vont progressivement développer les enquêtes, tant dans l'exercice de la fonction législative que dans celle de contrôle.

En convoquant de nombreux hauts fonctionnaires et Ministres, les commissions ont donc tendance à s'ingérer dans le fonctionnement de l'administration et à suppléer le Gouvernement. Ce faisant elles s'appuient consciemment ou non sur le modèle de la Convention où les Comités doublaient l'exécutif

La force de leur intervention est parfaitement suggérée par cette phrase de Raymond Poincaré :

« Il n'y a pas d'inculpé devant un juge d'instruction, il n'y a pas de prévenu devant un tribunal correctionnel qui ne se sente plus à l'aise qu'un Chef de Gouvernement en présence d'une Commission parlementaire. »

2° Le renvoi de certains Présidents de la République

Trois Présidents de la République seront contraints de démissionner par la Chambre, alors même que selon la Constitution le Président de la République est irresponsable.

≡≡ **Jules Grévy**

Réélu en 1885, il sera poussé à la démission deux ans plus tard le 2 décembre 1887. C'est à la suite du scandale des décorations dans lequel son gendre Wilson est compromis qu'il sera conduit à cette extrémité.

Ne voulant pas dans un premier temps s'exécuter, il se heurtera alors à la fameuse grève de l'investiture qui tend à devenir de fait une véritable procédure de mise en jeu de la responsabilité du Président de la République.

« par cette démission forcée, le mandat présidentiel devient révocable. c'est une date dans l'histoire de sa décadence » Adrien DANSETTE

≡≡ **Jean Casimir-Périer**

Elu le 27 juin 1894, après l'assassinat de Sadi Carnot, il démissionnera six mois plus tard. C'est sans doute parce qu'il est le père des «lois scélérates» destinées à lutter contre les menées anarchistes que Casimir-Périer a été élu.

C'est pourquoi il estime qu'il doit jouer un rôle actif à la tête de l'Etat :

« J'aurai le devoir de ne laisser ni méconnaître, ni prescrire les droits que la Constitution me confère »

Mais la Chambre ne l'entendra pas ainsi et le 16 janvier 1895 il donnera sa démission en persistant dans sa façon de voir les choses :

« Je ne me résigne pas à comparer le poids des responsabilités morales qui pèsent sur moi et l'impuissance à laquelle je suis condamné »

≡≡ **Alexandre Millerand**

Elu en 1920, il sera conduit à présenter sa démission le 11 juin 1924.

C'est parce qu'il est favorable à une conception active de la présidence qu'il devra démissionner.

« Si la majorité des deux Chambres... pense comme moi que le Président de la République, s'il ne doit jamais être l'homme d'un parti peut et doit être l'homme d'une politique arrêtée et appliquée en étroite collaboration avec ses ministres, je ne me déroberai pas à l'appel de la représentation nationale. »

Mais ce sont ses anciens amis politiques réunis dans le Cartel des Gauches qui provoqueront sa chute. Après leur succès aux élections de mai 1924 ils refuseront d'entrer en relation avec lui bien qu'il ait pressenti Edouard Herriot, leur leader, pour exercer les fonctions de Président du Conseil.

b - La diminution du rôle de l'exécutif

C'est tout l'exécutif qui voit son rôle diminuer, le Président de la République à travers son effacement, le Gouvernement à travers l'instabilité ministérielle.

1° L'effacement du Président de la République

≡≡ Il se traduit de différentes manières

- par le transfert d'une grande partie de ses pouvoirs au Président du Conseil.

- par le blocage du droit de dissolution

« Parmi tous les pouvoirs qui lui semblent attribués, il n'en est qu'un que le Président de la République puisse exercer librement et personnellement : c'est la présidence des solennités nationales...Le Président de la République n'est qu'un maître de cérémonie. » Jean CASIMIR-PERIER

≡≡ Il est entretenu par les parlementaires

Comme ce sont les Parlementaires réunis en Assemblée Nationale qui élisent le Président de la République, ils prendront l'habitude de porter à la présidence des hommes de second plan plutôt que de fortes personnalités. Ils appliqueront la formule de Clemenceau : « Je vote pour le plus bête »

C'est ainsi que selon JOSEPH-BARTHELEMY :

« Grévy fut préféré à Gambetta, Carnot à Jules Ferry, Félix Faure à Waldeck-Rousseau, Loubet à Méline, Deschanel enfin fut préféré à Clemenceau ».

et l'on pourrait ajouter que Paul Doumer fut préféré à Aristide Briand. La seule exception étant constituée par Raymond Poincaré.

2° L'instabilité ministérielle

≡≡ Sa consistance

- 104 Gouvernements en 65 ans; une durée de vie moyenne de 7 mois et demi. Frédéric François-Marsal 2 jours; Ribot 3 jours; Fallières 19 jours mais Briand 15 mois; Jules Ferry 2 ans et 1 mois (voir site); Clemenceau 2 ans et 8 mois; Waldeck-Rousseau 3 ans

- plus ou moins forte selon les périodes: ainsi entre 1920 et 1940 elle très forte alors qu'au début du siècle elle est certainement la plus faible.

≡≡ Ses limites

Ses effets néfastes sont compensés par deux phénomènes :

- la stabilité des ministres. Certains ministres ont duré plus que leur ministère : Delcassé sera ministre sans interruption pendant presque 7 ans, Freycinet, 4 ans et 7 mois; Barthou et Briand 4 ans et 3 mois

- la stabilité des fonctionnaires: les grandes directions conservent longtemps les mêmes titulaires, de plus dans certains ministères il existe des secrétaires généraux.

B – CAUSES

a - Causes institutionnelles

Les deux pouvoirs ne sont plus en équilibre. L'exécutif a perdu l'usage du droit de dissolution, le législatif en profite d'autant plus que la mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement est inorganisée.

1° *Le blocage du droit de dissolution*

En 65 ans, on ne compte qu'une seule dissolution: celle de Mac-Mahon le 25 juin 1877. Pourquoi un tel blocage ?

- raison technique : l'avis conforme du Sénat
- raison idéologique : la dissolution de Mac-Mahon fut présentée et ressentie comme «un coup d'Etat contre la République ».

2° *Le caractère inorganique de la mise en œuvre de la responsabilité*

« Il est plus facile à la Chambre de renverser le ministère qu'au Gouvernement de déplacer un instituteur ou de suspendre un postier » JOSEPH-BARTHELEMY

En effet, aucune procédure de mise en jeu de la responsabilité n'est prévue par la Constitution. Donc aucune limite, aucun cadre ne vient canaliser les prérogatives des Chambres qui sont poussées à les exercer d'autant plus que des raisons politiques les y incitent.

b - Causes politiques

1° *Le multipartisme*

Il est difficile de constituer des majorités stables sous la IIIe. Or sans majorité stable, le Gouvernement est sans force. Cela est dû au multipartisme indiscipliné qui règne alors.

≪≪ **Un grand nombre de partis....**

Ainsi, 19 groupes politiques sont représentés à la Chambre, en 1934.

≪≪ **...qui ne connaissent aucune discipline**

- ni interne, puisqu'il est rare que des consignes de vote soient données.
- ni externe, les accords entre les partis sont rares, et quand ils existent, ils sont rarement suivis d'effets : les accords électoraux sont rarement des accords de Gouvernement.

2° *La théorie de la souveraineté parlementaire*

On a déjà évoqué cette «théorie ». Disons que cette conception met au centre du système politique la Chambre des députés, par conséquent tous les autres organes lui sont inférieurs, tous les actes juridiques autres que la Loi sont inférieurs à celle-ci. Dans ce système les parlementaires sont seuls habilités à agir, le Peuple est exclu et les Juges ne peuvent contrôler la Loi, le Gouvernement ne peut vraiment mener une politique. c'est la «République des députés » que dénonçait Millerand dans son discours d'Evreux (14 octobre 1923) :

« *Le respect de la souveraineté du peuple, qui est la loi suprême, exige qu'il résiste à cet entraînement.*

Rigoureuse séparation des pouvoirs ; stricte observance de leurs attributions, la liberté est à ce prix.

Que le pouvoir législatif se contente de légiférer et de contrôler; que le pouvoir judiciaire rende, en toute indépendance, les arrêts que lui dictent la loi et sa conscience; que, soumis au contrôle de l'un, respectueux de l'indépendance de l'autre, le pouvoir exécutif administre et gouverne : la règle est plus aisée sans doute à formuler qu'à suivre. »

§ 3 - *Le renforcement de l'exécutif (1914-1940)*

A - LES TENTATIVES : LA REFORME DE L'ETAT

Dans les années trente, un certain nombre de propositions de réforme de l'Etat seront avancées par des hommes politiques comme Alexandre Millerand, André Tardieu, Georges Mandel s'appuyant sur les travaux de juristes comme Joseph Barthélémy, René Capitant et Boris Mirkine-Guetzévitch. C'est avant tout un thème mis en avant par la droite à travers l'ouvrage de Tardieu publié en 1934 : « L'heure de la décision », mais que la gauche évoquera également à travers Léon Blum qui la même année fait paraître : « La réforme gouvernementale »

Des propositions disparates verront le jour, mais elles ne seront pas retenues.

a – Des propositions...

Elles portent essentiellement sur deux points

1° Les pouvoirs publics

Il faut les rééquilibrer

~~Le~~ L'exécutif

- doit pouvoir retrouver l'usage de la dissolution
- la présidence du Conseil doit être organisée

~~Le~~ Le législatif doit être rationalisé par la

- réglementation de l'interpellation
- réduction des sessions
- réduction de l'initiative financière
- réduction du rôle des commissions permanentes

2° Le suffrage universel

~~Le~~ élargissement du corps électoral

- élargissement aux femmes
 - vote familial
 - représentation des intérêts sociaux-économiques
- ~~Le~~ meilleure efficacité du corps électoral
- vote obligatoire
 - scrutin proportionnel, scrutin majoritaire à un tour pour Tardieu
 - référendum

b – ...qui seront écartées

1° Les tentatives de Tardieu

Tardieu et Laval qui partage les vues du premier seront au pouvoir presque sans discontinuer du 3 novembre 1929 au 3 juin 1932. Ils essaieront de faire avancer leurs propositions mais elles effraieront la plupart des parlementaires.

Elles permettront cependant une prise de conscience et déboucheront sur des études importantes comme celles menées par la Conférence Interparlementaire de Madrid de 1933 et par le groupe d'études Châtenet cette même année.

2° Les tentatives de Doumergue

Il faudra cependant le choc des événements du 6 février 1934 pour que l'on prenne conscience de la nécessité de faire quelque chose. Gaston Doumergue appelé à former le nouveau Gouvernement met en avant un projet, mais il sera écarté. Il n'en restera qu'un renforcement de la présidence du Conseil qui interviendra l'année suivante, mais aussi, les décrets-lois.

LE PROJET DOUMERGUE

Directement influencé par les événements de février 1934 et inspiré par le discours d'Évreux de Millerand (14 octobre 1924), Doumergue, président du Conseil, propose six réformes visant à :

- 1) instaurer le droit de dissolution sans recours à l'avis conforme du Sénat, sauf la première année de la législature, attribué au chef du gouvernement*
- 2) faire de celui-ci un véritable Premier ministre ;*
- 3) réglementer le droit d'initiative financière des députés*
- 4) pouvoir proroger le budget par décret s'il n'est pas voté à temps*
- 5) donner un statut aux fonctionnaires*
- 6) proscrire le droit de grève.*

François de la SAUSSAY L'héritage institutionnel français Hachette 1992 p.107

B - LES RESULTATS : LES DECRETS-LOIS

a – La technique des décrets-lois

C'est la loi du 10 février 1918 qui met en place la technique des décrets-lois, dans l'urgence de la guerre. Par cette loi le Gouvernement est habilité exceptionnellement et temporairement à prendre des mesures à la place du Parlement. Les décrets pourront modifier des lois, d'où le nom qui leur sera donné.

La loi du 22 mars 1924 viendra officialiser la technique en période normale cette fois-ci.

1° Mise en œuvre

La délégation de compétence est nécessairement accordée par une loi qui détermine le domaine et la période pendant laquelle le Gouvernement pourra prendre des mesures par Décret. Dès qu'ils sont adoptés, ils entrent en vigueur avec force réglementaire.

Cependant, ils doivent dans les six mois qui suivent être soumis au Parlement en vue de leur ratification. Si le Parlement est d'accord, les décrets-lois prennent force législative, sinon ils deviennent caducs.

2° Régularité

Bien que largement utilisé, le procédé est irrégulier, plus précisément inconstitutionnel. Certes les Lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas explicitement interdit la délégation du pouvoir législatif. Mais, il est établi dans notre droit public que les compétences ne se délèguent pas. C'est ce que démontrait Paul-Boncour, à la tribune de la Chambre des députés, en 1934 dans les termes suivants :

« Le pouvoir législatif, ce n'est pas un droit dont nous pouvons disposer ; c'est une fonction qui nous a été confié dans les termes et dans la limite de la Constitution ; et nous ne pouvons y toucher sans changer la Constitution elle-même. »

b – La pratique des décrets-lois

Elle est importante sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif.

1° Sur le plan quantitatif

Si le procédé demeure relativement exceptionnel au lendemain de la Guerre, il va progressivement se généraliser. Onze lois habilitent le Gouvernement à prendre des mesures par décret-loi pendant l'entre-deux-guerres. A partir de 1934, presque tous les Gouvernements y auront recours. Durant la période 1934-1940, la technique a été utilisée pendant 31 mois sur 72.

2° Sur le plan qualitatif

Avec le temps, la délégation de compétence se fera moins précise. On fixera au Gouvernement un objectif : « la réalisation d'économies » ou « la défense du Franc ». C'est ce qui vaudra au procédé le nom de « pleins pouvoirs ».

CHAPITRE 2 - LA IV^{EME} REPUBLIQUE

La IV^e République ne suit pas immédiatement la III^e République. Elles sont séparées par la guerre et sur le plan institutionnel par le chassé-croisé de l'« Etat français » à la « France combattante ».

A – DEL'ETAT FRANCAIS...

Après l'invasion de juin 1940, le Gouvernement de Paul Reynaud quitte Paris et s'installe à Bordeaux. Le 16 juin 1940, le Président Lebrun nomme Pétain à la Présidence du Conseil. Le Maréchal annonce la signature de l'armistice le 22 juin en précisant qu'il « *fait don à la France de sa personne pour atténuer son malheur* ». L'Assemblée nationale convoquée le 10 juillet 1940 adopte par 569 voix contre 80 une loi constitutionnelle qui fait passer la France dans un nouveau cadre constitutionnel dans lequel une nouvelle politique sera appliquée.

a) Un nouveau cadre constitutionnel

1° Une révision-abrogation

« L'Assemblée nationale donne tous les pouvoirs au Gouvernement de la république sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, a l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'Etat français. Cette Constitution devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie ».

Ce texte abroge les lois constitutionnelles de 1875, c'en est donc fini de la III^e République, mais de plus le Maréchal Pétain, concentre entre ses mains tous les pouvoirs.

2° Les actes constitutionnels

Douze « actes constitutionnels » seront adoptés dans le cadre de cette loi :

- le 11 juillet 1940 sera supprimée la présidence de la République. La fonction de chef de l'Etat est confiée au Maréchal Pétain
- D'autres actes vont venir régler la succession de Pétain : Laval, puis Darnand, puis de nouveau Laval.
- Les autres actes serviront essentiellement à minorer les pouvoirs du chef de l'Etat au profit de ceux du chef du gouvernement (Laval).

b) Une nouvelle politique

Vichy veut établir un nouvel ordre : la révolution nationale. Elle se traduit par la collaboration sur le plan politique et par le corporatisme sur le plan économique et social.

1° La collaboration

Ses instruments

- La police est confiée à partir de 1942 aux SS aidés à compter de 1943 par le Service d'ordre légionnaire (SOL) qui deviendra la Milice en 1943.

- La justice

Des juridictions d'exception vont être créées dont les sections seront compétentes pour juger des « actes de terrorisme commis contre la sécurité de l'Etat français ». Parallèlement, les principales libertés seront remises en question (opinion, communication, presse, syndicale ...).

Sa traduction

- Les lois anti-juives : deux statuts se succéderont le 3 octobre 1941 et le 2 juin 1941 ils excluront les juifs de la fonction publique et de tout mandat électif. Les entreprises juives seront placées sous surveillance et vendues. Enfin un Commissariat aux affaires juives est créé en mars 1941. La déportation des juifs sera ensuite organisée.

- Le STO (Service du travail obligatoire) : à partir de 1943, tous les jeunes hommes en âge de partir au service militaire sont mobilisés pour aller en Allemagne, contribuer à l'effort de guerre.

- La LVF (Légion des volontaires français contre le bolchevisme) est créée en 1943, elle sera dirigée par Jacques Doriot. A partir de 1943, la LVF sera intégrée directement dans le corps des SS, puis, en août 1944, elle sera dissoute et remplacée par la division Charlemagne.

2° Le corporatisme

- Création des comités d'organisation

La loi du 16 octobre 1940 a pour objet de dissoudre tous les syndicats existants et de les remplacer par des comités d'organisation dans chaque branche industrielle.

- Création des corporations paysannes

La loi du 2 décembre 1940 transpose au monde agricole les comités d'organisation.

- Ediction d'une charte du travail 4 octobre 1941

Il s'agit de substituer à la lutte des classes un système de collaboration entre travailleurs et patronat. Aussi, le droit de grève est-il supprimé et le droit d'association réglementé.

B - ... A LA FRANCE COMBATTANTE

a) De Londres à Alger

1° Le Gouvernement de Londres

Le 22 juin 1940, au lendemain de son appel, le Général de Gaulle crée le Comité de la France libre. Il sera reconnu par les anglais comme « le chef de tous les français libres ».

Avec l'extension de la lutte au sein de l'Empire colonial et fort du ralliement d'un certain nombre de Gouverneurs est créé le Conseil de défense de l'Empire qui sera flanqué, à partir du 24 septembre 1941 du Conseil national français. Le 14 juillet 1942 la France libre devient la France combattante, la résistance extérieure et la résistance intérieure font leur jonction qui se traduit au-delà de la formule par un Conseil national de la résistance fondé le 14 juin 1943.

2° Le Gouvernement d'Alger

Après le débarquement en Afrique du Nord en novembre 1942, les alliés imposent l'entente entre de Gaulle et le général Giraud. Le Comité français de la libération nationale est alors créé. Les deux hommes se succéderont à sa tête. Mais de Gaulle évincera son allié encombrant. Une Assemblée consultative provisoire est alors mise en place par l'ordonnance du 17 septembre 1943. Elle est forte de 84 membres.

b) D'Alger à Paris

1° D'un provisoire ...

En débarquant sur le territoire métropolitain, le CFLN se transforme en Gouvernement provisoire de la République française, dirigé par le Général de Gaulle. L'Assemblée consultative s'élargit au fur et à mesure que les prisonniers et déportés sont libérés.

Des préfets sont nommés dans les départements. L'ordonnance du 8 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine met fin à la parenthèse institutionnelle.

2° ...à l'autre

Le 21 octobre un référendum est organisé pour donner une assise juridique aux institutions provisoires. Trois solutions sont possibles : le retour à la III^e République, l'élection d'une Assemblée constituante aux pouvoirs illimités, l'élection d'une Assemblée constituante aux pouvoirs limités. C'est la dernière solution qui l'emporte. La loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 prévoit la procédure d'élaboration de la future constitution et met en place les institutions provisoires.

L'Assemblée constituante qui a été élue le jour du référendum dispose du pouvoir législatif. Elle élit le Président du Gouvernement provisoire qui est responsable devant elle.

Le projet de constitution élaboré par l'Assemblée doit être approuvé par le peuple. Un premier projet est arrêté le 19 avril 1946 mais lors du référendum du 5 mai le peuple le rejette. Une nouvelle Assemblée est alors élue. Entre temps le Général de Gaulle a démissionné (20 janvier 1946).

Le deuxième projet est adopté le 29 septembre 1946 et approuvé par le peuple le 13 octobre.

La Constitution du 27 octobre 1946 a fait le choix du régime parlementaire rationalisé, ce qui implique un certain aménagement des pouvoirs publics (Section 1). Mais ce choix ne sera pas suivi d'effets quant au fonctionnement du régime et l'on verra la IV^{ème} évoluer d'une manière assez semblable à la III^{ème} (Section 2)

Section 1 - L'aménagement des pouvoirs publics

Le choix du régime parlementaire se traduit et sur le plan de l'organisation des pouvoirs, et sur le plan des relations entre ceux-ci.

§ 1 - L'organisation des pouvoirs publics

A - LE POUVOIR LEGISLATIF

Le bicaméralisme est l'un des éléments qui caractérise la Constitution du 27 octobre 1946 par rapport au projet du 19 avril 1946. Mais le bicaméralisme choisi est inégalitaire, c'est ce qui distingue la IV^{ème} de la III^{ème}. D'ailleurs, ce caractère inégalitaire apparaît bien dans les noms donnés aux deux assemblées.

a - L'Assemblée Nationale

1° Composition

≪≪ Les parlementaires

627 députés élus pour 5 ans au suffrage universel direct.

≪≪ Le mode de scrutin

- En 1945, c'est la proportionnelle qui a été choisie.

- Elle sera remplacée en 1951 (loi du 9 mai) par un mode de scrutin mixte que l'on appellera le système des apparentements.

C'est un scrutin de listes, départemental, à un tour. Les listes peuvent s'apparenter si elles sont présentes dans au moins 30 départements.

Si un apparentement obtient la majorité absolue, il emporte tous les sièges à pourvoir. Ils seront répartis entre les listes de l'apparentement à la proportionnelle.

Si aucune liste n'obtient la majorité absolue, la répartition des sièges se fait à la proportionnelle.

2° Pouvoirs

≪≪ Constituant (art 90)

- initiative : exclusive
- adoption : lui appartient car elle a le dernier mot
- ratification : lui appartient si la majorité des 2/3 est réunie législatif
- initiative : partagée avec le Président du Conseil (art 14)
- adoption : pouvoir exclusif (art 13)

«L'assemblée vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit.»

≪≪ Contrôle

- mineur : sous la forme des questions et des commissions d'enquêtes
- majeur : pouvoir exclusif

Le Gouvernement n'est politiquement responsable que devant l'Assemblée Nationale. (art 48)

« Les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée Nationale de la politique générale du Cabinet »

b - Le Conseil de la République

1° Composition

≪≪ Parlementaires

250 à 320 membres élus pour 6 ans au suffrage indirect, ils sont renouvelables par moitié tous les trois ans.

≪≪ Collège électoral

Presque semblable à celui d'aujourd'hui.

2° Pouvoirs

≪≪ Législatif

- initiative : oui
- adoption : non, simplement un veto temporaire puisque le Conseil de la République ne peut pas s'opposer plus de 100 jours à la loi adoptée par l'Assemblée Nationale.

≪≪ Contrôle

- mineur : oui sous la forme des questions et des commissions d'enquêtes
- majeur : non. L'article 48 précise en effet :

«Ils (les ministres) ne sont pas responsables devant le Conseil de la République»

B - LE POUVOIR EXECUTIF

Si le Parlement est bicaméral, l'exécutif est bicéphale, ce qui est le propre du régime parlementaire.

a - Le Président de la République

Il est élu dans des conditions qui sont quasiment les mêmes que celles de la III^{ème}. Mais ses pouvoirs sont amoindris.

1° L'élection

≪≪ Le scrutin

- Il est élu par le Congrès (Députés + Sénateurs) (art 29)
- A la majorité absolue des suffrages, au scrutin secret, par appel nominal
- Pour sept ans (art 29)
- 30 jours au plus, 15 jours au moins avant la fin du mandat ou dans les 10 jours en cas de décès ou de démission (art 39)

≪≪ Les candidats

Sont inéligibles :

- les personnes n'ayant pas 23 ans révolus ou privées de leur droits civils et politiques
- les membres de familles ayant régné en France (art 44)

Sont rééligibles les anciens Présidents de la République , mais une seule fois (art 29)

≪ Deux présidents seront élus dans ces conditions : Vincent AURIOL (16 janvier 1947- 16 janvier 1954) et René COTY (16 janvier 1954- 8 janvier 1958)

2° Pouvoirs

C'est un personnage amoindri car il perd des pouvoirs importants même s'il en conserve un certain nombre.

≪≪ Il perd des pouvoirs importants....

- il ne choisit plus le Président du Conseil, il ne fait que « pressentir » un candidat qu'il nomme certes mais uniquement lorsqu'il a été investi par l'Assemblée Nationale. (art 45)
- il perd le droit de dissolution qui est exercé désormais en Conseil des Ministres (art 51)

≪≪ ...mais il conserve certains pouvoirs secondaires

- Il signe et ratifie les traités (art 31), mêmes si les plus importants «sont ratifiés en vertu d'une loi» (art 27)
 - Il promulgue les lois, mais il ne peut refuser puisqu'il dispose d'un délai de 10 jours (art 36) simplement il peut demander une deuxième délibération.
 - Il nomme en Conseil des Ministres un certain nombre de hauts fonctionnaires (art 30)
 - Il dispose d'un droit de message à l'égard de l'Assemblée Nationale . (art 37)
- Tous ses actes sont contresignés par le Président du Conseil (art 38)

b - Le Gouvernement

Pièce mobile de l'exécutif dans un régime parlementaire, le Gouvernement est composé par les ministres, dirigé par le Président du Conseil, il se réunit dans le cadre de formations variées.

1° Le chef du Gouvernement : le Président du Conseil

A la différence de ce qui se passait sous la III^{ème}, le Président du Conseil dispose d'un statut constitutionnel. En effet, la Constitution du 27 octobre 1946 prévoit non seulement la procédure de nomination du Président du Conseil mais aussi ses pouvoirs. (art 45 et suivants)

≪≪ Nomination (art 45 et 46)

Jusqu'en 1954, date d'une importante révision, la procédure était la suivante :

- 1er temps : le Président de la République, après les consultations d'usage, présente un candidat.
- 2e temps : le candidat pressenti présente son programme à l'Assemblée Nationale qui l'investit par un vote à la majorité absolue des députés.
- 3e temps : le Président du Conseil choisit ses ministres.

- 4e temps : le Président de la République nomme le Président du Conseil et les membres du Gouvernement.

Ce système marque :

- une régression par rapport à la III ème République puisque le Président du Conseil procède de l'Assemblée Nationale

- un renforcement du Président du Conseil par rapport aux autres membres du Gouvernement dans la mesure où c'est lui qui les choisit.

Mais, ce système ne sera pas respecté dans les faits et c'est pourquoi il sera réformé en 1954.

≡≡ **Pouvoirs**

Il dispose de pouvoirs plus importants que son prédécesseur.

≡≡ des pouvoirs sur les autres ministres

-il les choisit : il est à l'origine de leur fonction

- il pose la question de confiance : il peut ainsi faire mettre fin à leur fonction

≡≡ des pouvoirs pris au Président de la République

- le pouvoir réglementaire (art 47)

- l'initiative des lois (art 12)

- la direction des forces armées (art 47) bien que le Président de la République conserve le titre de Chef des Armées.

- la nomination aux emplois civils et militaires à quelques exceptions près. (art 47)

2° Les membres du Gouvernement : les ministres

Ils sont choisis par le Président du Conseil

Leur nombre n'est pas fixé par la Constitution

Les catégories sont variées

3° Les formations du Gouvernement

≡≡ **Le Conseil des Ministres**

- présidé par le Président de la République, mais c'est une présidence inactive

- des décisions importantes ne peuvent être prises qu'en Conseil des Ministres :

- la dissolution de l'Assemblée Nationale même si elle est formellement prononcée par décret du Président de la République après avis du président de l'Assemblée Nationale (art 51)

- la question de confiance même si c'est le Président du Conseil qui la pose à l'Assemblée Nationale (art 49)

≡≡ **Le Conseil de Cabinet**

C'est l'ensemble des ministres assemblés sous la présidence du Président du Conseil. Il est fréquemment réuni et joue un rôle important.

≡≡ **Les comités interministériels**

§ 2 - Les relations entre les pouvoirs publics

C'est dans ce domaine que la rationalisation se fera jour, puisque rationaliser signifie inscrire dans la Constitution avec le plus de précision possible, les règles du régime parlementaire, afin d'éviter son dysfonctionnement.

A - LES MOYENS D'ACTION DU LEGISLATIF SUR L'EXECUTIF

a - La responsabilité ministérielle

On trouve inscrit dans la Constitution du 27 octobre 1946 non seulement le principe de la responsabilité ministérielle, mais aussi les modalités de sa mise en œuvre.

1° Le principe

Il est posé par l'article 48 de la Constitution :

« *Les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée Nationale de la politique générale du Cabinet et individuellement de leurs actes personnels.*

Ils ne sont pas responsables devant le Conseil de la République. »

2° La mise en œuvre

A la différence de la III^{ème}, les procédures de mise en œuvre de cette responsabilité sont prévues explicitement dans la Constitution, avec un luxe de détails.

La question de confiance (art 49)

Cette procédure se caractérise par le fait qu'il s'agit d'une mise en jeu de la responsabilité à l'initiative du Gouvernement. Mais bien sûr c'est l'Assemblée Nationale qui se prononce.

- elle est posée par le Président du Conseil après délibération du Conseil des Ministres
- le vote de l'Assemblée Nationale est encadré de trois manières afin de rendre plus difficile le renversement du Gouvernement :
 - il ne peut intervenir qu'après l'écoulement d'un délai de 24 heures
 - le scrutin est public
 - la majorité requise est simplement la majorité relative (à partir, il est vrai de 1954)

La motion de censure (art 50)

C'est la procédure la plus dangereuse pour le Gouvernement puisque l'initiative lui échappe.

Définition

C'est un texte rédigé à l'initiative d'un ou plusieurs députés condamnant le Gouvernement pour sa politique et soumis à l'approbation de l'assemblée toute entière.

Le vote,

- ne peut intervenir qu'après l'écoulement d'un délai de 24 heures
- au scrutin public
- il n'est acquis qu'à «la majorité absolue des députés à l'Assemblée Nationale »

b - Les autres moyens

Les questions des parlementaires

Les commissions d'enquêtes

B - LES MOYENS D'ACTION DE L'EXECUTIF SUR LE LEGISLATIF

a - La dissolution (art 51)

Par rapport aux Lois constitutionnelles de 1875, la dissolution voit ses titulaires et ses conditions d'utilisation évoluer sensiblement.

Les titulaires du droit de dissolution

- elle est décidée en Conseil des Ministres
- après avis du Président de l'Assemblée Nationale
- elle est prononcée par décret du Président de la République, contresigné par le Président du Conseil.

Les conditions de la dissolution

- elle ne peut être prononcée pendant les 18 premiers mois de la Législature

- passé ce délai, elle peut l'être que si deux Gouvernements ont été renversés dans les conditions prévues aux articles 49 et 50 dans un délai de 18 mois.

Le droit de dissolution redevient un moyen d'action appartenant exclusivement à l'exécutif. Mais le fait de lier son emploi à la forme des crises ministérielles va engendrer sa disparition de facto.

b - Les autres moyens

≪≪ **Les moyens du Président de la République** : le droit de message (art 37)

≪≪ **Les moyens des ministres** : le droit d'entrer et de parole (art 53)

Section 2 - L'évolution du régime

L'effort de rationalisation dont on vient de prendre la mesure ne portera pas ses fruits. Rapidement on verra réapparaître le «parlementarisme absolu». Aussi assistera-t-on comme sous la III ème à des tentatives de restauration de l'autorité de l'exécutif qui échoueront.

§ 1 - L'échec de la rénovation du régime

On voit se développer très vite deux phénomènes :

A - L'EFFACEMENT DU GOUVERNEMENT

Si les constituants avaient manifesté clairement leur volonté de réduire le rôle du Président de la République, ils avaient nettement exprimé le désir d'augmenter la place du Gouvernement et singulièrement de son chef, le Président du Conseil.

Dans les faits, ces derniers seront très rapidement rabaissés puisque l'on portera atteinte à l'autonomie du Gouvernement et à ses moyens d'action.

a - Les atteintes à l'autonomie du Gouvernement

L'autonomie du Gouvernement sera réduite à travers la pratique de la «double investiture» que l'on institutionnalisera lors de la révision de 1954.

1° La «double investiture»

Paul Ramadier inaugurerait cette pratique lors de la formation de son Gouvernement en 1947. Il s'agissait en réalité de rajouter une phase supplémentaire à la procédure de formation du Gouvernement.

≪≪ **La pratique**

Plus précisément, le Président du Conseil après avoir obtenu la confiance personnellement est revenu devant l'Assemblée Nationale avec l'ensemble de ses ministres et a demandé à nouveau un vote de confiance. A l'investiture personnelle s'ajoutait donc l'investiture collective

≪≪ **Ses conséquences**

- le Cabinet tout entier procède de l'Assemblée Nationale
- le Président du Conseil perd une partie de son autorité sur les ministres

2° La révision de 1954

Lors de cette révision on tirera les conséquences de cette pratique qui s'était définitivement instaurée. Désormais, le Président du Conseil forme son Gouvernement avant de se présenter devant l'Assemblée Nationale.

On supprime les deux investitures, mais on les remplace par l'investiture collective. L'esprit de la double investiture subsiste, on en supprime seulement l'inconvénient pratique : la longueur de la procédure.

b - Les atteintes aux moyens d'actions du Gouvernement

Le moyen d'action le plus efficace dont dispose le Gouvernement est sans aucun doute la dissolution. Or la réglementation de ce que l'on pourrait appeler les conséquences de la dissolution est telle qu'elle dissuade les Présidents du Conseil de l'utiliser. Là encore la révision de 1954 modifiera la situation sans pour autant changer fondamentalement les données du problème.

≠≠ **Les conséquences de la dissolution**

Dans sa formulation initiale, l'article 52 était rédigé de la manière suivante :

« En cas de dissolution, le Cabinet, à l'exception du Président du Conseil et du ministre de l'intérieur, reste en fonction pour expédier les affaires courantes.

Le Président de la République désigne le Président de l'Assemblée Nationale comme Président du Conseil. Celui-ci désigne le nouveau ministre de l'intérieur en accord avec le Bureau de l'Assemblée Nationale. Il désigne comme ministre d'Etat des membres des groupes non représentés au Gouvernement. »

Comme le faisait remarquer Jacques Chapsal :

« Autrement dit, on demande à un Gouvernement qui voudrait solliciter le pays de se prononcer entre lui et l'Assemblée de faire « hara-kiri » et d'ouvrir très largement les portes du pouvoir à ses adversaires politiques »

≠≠ **La révision de 1954**

La nouvelle formulation de l'article 52 ne maintient le système que nous venons de voir, qu'en cas de dissolution précédée de l'adoption d'une motion de censure.

B - L'INSTABILITE MINISTERIELLE

Sous la IV^{ème}, l'instabilité est encore plus grande que sous la III^{ème}, puisque la durée moyenne de vie d'un Gouvernement est de 6 mois.

a - L'instabilité, produit du dysfonctionnement des institutions

1° La dénaturation de la responsabilité ministérielle

Les crises ministérielles sont provoquées par d'autres causes que celles prévues par la Constitution

≠≠ **La banalisation de la question de confiance**

On voit apparaître des questions de confiance implicites ou des pseudo-questions de confiance.

≠≠ **La disparition de facto de la motion de censure**

Elle est remplacée par l'interpellation qui renaît de ses cendres

2° La disparition de fait de la dissolution

Une seule dissolution sera prononcée sous la IV^{ème}, celle du 2 décembre 1955 décidée par Edgar Faure. Pourquoi en est-on arrivé là ?

≠≠ **La dissolution n'était possible qu'à certaines conditions (art 51)**

Les deux crises ministérielles conformes à la Constitution.

≠≠ **Le contournement des dispositions de l'article 51**

Par des votes calibrés, les députés vont contourner ces dispositions rendant ainsi impossible le recours au droit de dissolution.

b - L'instabilité, produit d'une situation politique instable

Les Gouvernements tombent parce qu'ils ne disposent plus d'une majorité. En d'autres termes, pourquoi les majorités éclatent-elles ?

1° Le multipartisme indiscipliné

L'indiscipline existe à l'intérieur des partis où aucune directive de vote n'est donnée. Mais elle existe aussi à l'extérieur de partis, puisqu'aucune alliance stable n'est possible.

2° Le gouvernement au centre

Les partis du Centre au sens large écartent du pouvoir les extrêmes : à gauche les communistes, à droite les gaullistes et ensuite les poujadistes. Du fait de cette l'amputation des extrêmes, la base parlementaire est étroite.

§ 2- Les tentatives de restauration de l'autorité de l'exécutif

Aux mêmes maux les mêmes remèdes.

A - LA RENAISSANCE DES DECRETS-LOIS

Sous la IV^{ème}, les décrets-lois sont explicitement interdits par la Constitution. Pourtant, ils renaîtront d'abord de façon détournée, puis on assistera à un retour pur et simple du procédé pourtant interdit.

a - Les procédés détournés

1° Les deux procédés

La loi du 17 août 1948 prévoit deux procédés :

≠≠ **La loi-cadre**

C'est une loi qui fixe les principes généraux et qui renvoie à des décrets pour les mettre en œuvre.

≠≠ **L'extension du pouvoir réglementaire**

La loi détermine les matières qui sont réglementaires. Dans le domaine réglementaire ainsi déterminé, des décrets pourront modifier les lois.

2° L'avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953.

Le Haut Conseil confirmera la régularité de ces deux procédés à deux conditions :

≠≠ **Certaines matières sont réservées au législateur par la tradition républicaine**

≠≠ **L'extension du domaine réglementaire doit être limitée et précise**

b - Le retour pur et simple aux décrets-lois

L'avis du Conseil d'Etat va provoquer indirectement un retour pur et simple aux décrets-lois. A partir de 1954, pratiquement tous les Gouvernements auront recours au procédé.

B - LES PROJETS DE REFORME CONSTITUTIONNELLE

a – Les projets officiels

1° Les projets des politiques

☞☞ Paul Reynaud

En 1953 il préconise la dissolution automatique.

☞☞ Pierre Mendès-France

A la même époque il préconise dans «La République moderne » le contrat de législature.

2° Les projets des juristes

☞☞ Georges Vedel

Il propose avec le Club Jean Moulin d'adopter le régime présidentiel.

☞☞ Maurice Duverger

Il préfère une voie différente à savoir l'élection du Président du Conseil au suffrage universel direct. Il est intéressant de remarquer que cette solution sera mise en œuvre plus tard, mais en Israël.

b – Les projets officiels

☞☞ La proposition de Paul Coste-Floret (1957)

Elle se caractérise notamment par la motion de censure constructive par énumération des principes que le futur Gouvernement mettrait en œuvre.

☞☞ Le projet Félix Gaillard (1958)

Ce projet retient en particulier la motion de censure constructive par désignation du successeur du Président du Conseil en exercice et par l'engagement de responsabilité sur un texte.

BIBLIOGRAPHIE

✍ TRAITES ET MANUELS RECENTS

- ARDANT, P. Institutions politiques et Droit constitutionnel, 13^e édition, LGDJ. 2001.
- BURDEAU G. HAMON L TROPER M. Droit constitutionnel et Institutions politiques LGDJ. 1999, 26^e éd.
- CHANTEBOUT, B. Droit constitutionnel et Science politique. A. COLIN 2001 18^e éd.
- CHAGNOLLAUD D. Droit constitutionnel contemporain, Sirey 2000
- DRAGO, G Contentieux constitutionnel français PUF Thémis 1998
- DUHAMEL, O. Le pouvoir politique en France. SEUIL 1993.
- DUHAMEL, O. Les démocraties. SEUIL 1993.
- DUVERGER, M. Institutions politiques et droit constitutionnel. PUF, 1990.
- DUVERGER, M. Le système politique français. PUF, 1996.
- FAVOREU et autres Droit constitutionnel, DALLOZ, 3^e édition, 2000
- GICQUEL, J. Droit constitutionnel et institutions politiques MONTCHRESTIEN 1999 17^e éd.
- GREWE et M-H RUIZ FABRI Droit constitutionnels européens PUF 1995
- JEANNEAU, B. Droit constitutionnel et Institutions politiques. DALLOZ 1991.
- LAUVAUX P. Les grandes démocraties contemporaines, PUF, Droit fondamental, 2^e éd. 1998
- LAVROFF, D Le droit constitutionnel de la V^e République. DALLOZ 1999, 3^e éd.
- LECLERCQ, C. Droit constitutionnel et Institutions politiques. LITEC. 1999 10^e éd.
- MASSOT, J. Chef de l'Etat et chef de Gouvernement. Doc. franç. 1993.
- MAUS, D. Pratique institutionnelle de la V^e République. La Doc. Franç. 1992.
- MEKHANTAR J. Droit politique et constitutionnel. ESKA 1998 2^e édition
- MENY, Y. Politique comparée. MONTCHRESTIEN 1993.
- PORTELLI H Droit constitutionnel Dalloz, 3^e édition, 1999
- PACTET, P. Institutions politiques et Droit Constitutionnel. A. COLIN 2000 19^e ed.
- PRELOT M ; BOULOUIS J. Institutions politiques et Droit constitutionnel. DALLOZ 1990.
- ROUSSEAU. Droit du contentieux constitutionnel. MONTCHRESTIEN. 1998.
- TURPIN, D. Contentieux constitutionnel. PUF. 1994.
- TURPIN, D. Droit constitutionnel. PUF. 1999 4^e éd.
- ZILLER, J. Administrations comparées. MONTCHRESTIEN, 2^e édition, 2000.
- ZOLLER, E Droit constitutionnel. - Paris : PUF, 2^e édition, 1999.

✍ RECUEILS ET COMMENTAIRES DE TEXTES

- R. BARRILLON, J.M. BERARD, M.H. BERARD, G. DUPUIS, A. GRANGE-CABANE, Y. MENY - Dictionnaire de la Constitution, 4^eme éd., 1987
- Paul BASTID et Georges BERLIA. Corps constitutionnel, 4 vol., 1970-1974
- Charles DEBBASCH La constitution de la V^e République Dalloz 1999
- Maurice DUVERGER - Constitution et documents politiques, 14^e éd., 1996
- François LUCHAIRE et Gérard CONAC. - La constitution de la République française, 2^eme éd., 1988

Didier MAUS - Les grands textes et la pratique institutionnelle de la Vème République, La documentation française, 1998
Boris MIRKINE-GUETZEVITCH. - Les constitutions européennes, 1951
Stéphane RIALS - Textes constitutionnels français, PUF, QSJ ? 14ème éd., 1999
Stéphane RIALS - Textes constitutionnels étrangers, PUF, QSJ ? 8ème éd., 1998
Michel de VILLIERS Dictionnaire de droit constitutionnel A. Colin 1998

✍ **RECUEILS DE JURISPRUDENCE**

Philippe ARDANT - Les décisions du Conseil Constitutionnel, 1990
Louis FAVOREU et Loïc PHILIP. - Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 10^e éd., 1999

✍ **REVUES**

POUVOIRS
REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE
REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL
REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE
LES PETITES AFFICHES

✍ **SITES INTERNET**

Les institutions
<http://www.elysee.fr/>
<http://www.premier-ministre.gouv.fr/>
<http://www.assemblee-nationale.fr/>
<http://www.senat.fr/>
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/index.htm>
<http://www.legifrance.gouv.fr/>

Les revues juridiques du Web

<http://www.e-juris.org/>
<http://www.net-iris.com/>
<http://www.lagazettedescommunes.com>