

Droit constitutionnel et institutions politiques

Définitions introductives :

Droit constit : branche du droit qui définit les conditions juridiques selon lesquelles le pvr s'acquiert et s'exerce.

-Droit relatif à l'organisation du pvr politique - pvr pke qui rpz le pvr pol

-Dans la quasi maj des E - le droit est inscrit dans un texte appelé Constitution

THEME 1 : FONDEMENTS DU DROIT CONSTITUTIONNEL

Politique : (étymologie : grec polis - la cité)

Le pouvoir pol concerne le pvr exercé sur la cité - sens large au sein de la société.

Le pvr pol organise la société en fct des finalités qu'on lui assigne

K du pouvoir pol :

- **Phénomène d'autorité (ttes les soc humaines) qui implique une relation de commandement et d'obéissance (# entre ceux qui commandent et ceux qui doivent obéir) (gouvernants et gouvernés)**
- **Coercition - contrainte, les gouvernants doivent disposer de moyens de contraintes sur les gouvernés pour être obéis de ceux-ci**
- **Vocation globale - sur l'ensemble des membres de la société ou de la pop**

On parle de souveraineté sur l'ensemble du territoire national (=> cohésion soc)

CHAP INTRO : Le siège du pouvoir : L'Etat

I - Le conseil de l'Etat

L'E rpz une donnée fondamentale du droit constit - examen dde cette notion

-Etat assimilé à un pays (1^{er} sens)

-Droit constit : E = instrument d'un pvr pol institutionnalisé (2^{ème} sens)

A) **ETAT : Création des E - résultat d'un process historique**

- Apparition de l'E = **16^{ème} siècle**

Résultat d'un long processus historique - les indiv voulaient renforcer leur indépendance et entretenir des RI avec d'autres E

1/A l'origine pvr pol **individualisé** (= pvr incarné dans un H - le plus fort ou le plus riche ou le plus courageux ou le plus talentueux ou le plus inspirant de la peur...)

Cet homme va exercer le pvr **A LUI SEUL**, c'est une prérogative perso.

Ex : chef de tribu - roi - empereur ...

- Depuis le 16^{ème} cela est # : l'E s'est depuis lors **institutionnalisé**

CONSEQ : dissociation du pvr et du chef qui l'incarnait.

⇒ Incarnation dans l'institution qu'est l'E

REF / BOSSUET (Politiques tirées des paroles de l'écriture sainte)

Prince meurt - E immortel.

L'E agit au travers des instit qui le rpz - **Les personnes qui rpz l'E sont mortelles mais l'E est permanent !**
(Etat pérenne ou immortel)

REF / G. BURDEAU

PROVERBE : « Le roi est mort vive le roi »

-Avec l'apparition de l'E, les gouvernants exercent dorénavant les compétences dévolues à l'E, ces compétences sont écrites dans une Constitution.

L'E va transcender les gouvernants. (Il va survivre sans le gouvernant actuel - on peut toujours en avoir un autre)

B) ETAT : expression du contrat social

-L'autorité de l'E doit être acceptée par les gouvernés - l'E doit être obéi (soumission du peuple à l'E)
Histoire de **confiance** entre gouvernants et peuple

→ **Jus naturalistes** (auteurs du 17ème et 18ème) : HOBBS-LOCQUE-ROUSSEAU

Théorie des normes naturelles et inhérentes aux individus (supérieur au droit positif)

POINT VOCAB :

Droit idéal : Droit censé être juste « par nature », en ce qu'il découle de l'ordre du monde ou de l'essence de l'H (*en soi*). En théorie, le droit idéal a pour vocation de fonder le droit positif. Se rapproche de l'intérêt général et se base sur la csce humaine.

- Droit absolu - il serait moralement légitime d'enfreindre la loi au nom du respect de ce droit qui fonde la justice
- Volonté de dire non à un état de violence permanent dans la société et d'en finir avec la loi du plus fort.

Droit positif : ensemble concret des interdits, de toutes les réglementations auxquels les individus seront soumis dans les faits (**positif = existant dans les faits**) - *Il impose aux sociétés des normes ou morales universelles.*

C'est le droit réel tel qu'il existe historiquement dans les sociétés - il est constitué de lois établies par les Hommes. Il y a sans cesse des changements dans le droit positif.

Ex : le code de la route

Relève de la compétence des juristes.

Varie d'un E à l'autre.

Consentement du peuple à se soumettre **GRACE** au **contrat social**.

POINT VOCAB :

Qu'est ce qui définit et fonde un E républicain ? (Notion de contrat social)

- La force ne peut pas faire un E républicain - ATTENTION : la loi peut utiliser la force
- L'idée de droit du plus fort est une idée contradictoire - « guerre de tous contre tous »
- ETAT : * forme d'organisation sociale + structuration de la vie collective + ADMINISTRATION d'un territoire immense
- L'Etat a été institué par les H - on a créé une fct de gouvernement

- La seule conception des lois qui est légitime est celle de la rédaction et souscription de tous les citoyens à un contrat social
- Explication du CS :
 - Engagement réciproque
 - Volonté commune => engagement à faire ou non qqch
 - Décision libre d'y souscrire
 - NON à la nature.
- Acte de contrat : création de lois auxquelles il faudra obéir par la suite
- Invention des lois : renoncer au droit naturel de se gouverner eux-mêmes par la force => lois
- Gouverner et maintenir la paix : Autorité politique pour le bien général
- COMMUN ACCORD entre citoyens et E (leg -exec -judic)
- République : peuple à l'origine de l'autorité des lois et du pouvoir politique (volonté générale) par un acte de contrat social (peuple souverain)
- Fonction anonyme de l'autorité (abstrait) - Il est parfois légitime que l'Etat use la force pour faire respecter la loi.

Rousseau : « il n'est légitime pour un peuple d'obéir qu'à des lois qu'il a lui-même voulues » -

Pvr pke = institution (Etat crée par le contrat social = res publica)

- Le pouvoir ne doit pas être vacant : ceux qui l'incarnent passent et le pouvoir peut être réformé mais il y a toujours un dirigeant.

-Les gouvernés reconnaissent le pouvoir du PRINCE à cdt que celui-ci n'use du pouvoir pol pour l'intérêt général (maintien de l'ordre pke et préserver lib)

La confiance définit la source du pouvoir pol ! (dans ce cas précis)

- Critique par la suite : FORMATION DE L'E DE MANIERE #

M. Weber : (soc) E détient le monopole de la violence légitime de la force physique

« Un E est une communauté humaine qui revendique le monopole de l'usage légitime de la force physique sur un territoire donné »

La contrainte légitime définit la source du pouvoir pol !

Cette violence n'est en aucun cas légitime de la part de la pop - seul l'E peut exercer la violence physique.

C'est un MONOPOLE essentiel - il permet de # l'E des autres grps socio.

Seul l'E peut utiliser la force physique pour contraindre les indiv à lui obéir.

K. MARX : MANIFESTE DU PARTI COMMUNISTE - Conception plus instrumentale de l'E (E= instrument de classe crée pour la bourgeoisie et au service de celle-ci)

=> soumettre le prolétariat aux bourgeois

C) Eléments constitutifs de l'E

L'E est K par des éléments (3 cdt) :

- **Support territorial (=> imposer sa P)**

population nomade qui ne peut constituer un E

Le territoire permet de situer l'E dans l'espace - assise du pvr étatique

(Compris : sols et sous-sols + eaux territoriales + espace aérien)

L'E va disparaître quand il y a perte du terr.

- **Substrat humain**

Ensemble des indiv soumis à la P Etatique

REF / CARRE DE MALBERG (La théorie de l'E)

« Un E est avant tout une communauté humaine, une forme de gouv sociale »

Cette pop est liée à l'E par un lien juridique - la **citoyenneté**.

Les citoyens ont des **droits** et des **devoirs** (voter - payer des impôts - être juré dans un tribunal...)

Chaque E détermine librement quels sont ses citoy et quels sont les critères pour acquérir la citoyenneté.

EX / DDHC (pour les droits)

- **Juridiquement et politiquement organisé**

Souveraineté ou IMPERIUM - L'autorité doit être **K de prendre toutes les décisions pol** pour gérer les intérêts nationaux

Le peuple doit se soumettre à l'autorité.

D) Problématique de l'E nation

L'E doit être id à une nation ??

19^{ème} : E id à la nation - la nation est juridiquement organisée. (Selon les juristes)

Ce ne serait qu'une seule et même personne morale.

-DEF : Personnes ayant ORIGINE HISTOIRE LANGUE COUTUMES similaires...

Ex : les bretons pourraient former une nation

Cette thèse a très longtemps été une base du droit fr.

MAIS AUJ on se rend compte que l'E ne coïncide pas forcément avec la nation. # entre l'E (juridique) et la nation (socio)

-ATT : selon cette théorie chaque nation devrait se constituer en E - loin de l'absolu dans la réalité.

Ex : la Belgique comprend trois grps nationaux : wallons - flamands - minorité germanophone

La suisse : maj germanophone - min ital et franco

Difficultés pol de stabilité MAIS le roi fait ici en sorte que les min et maj puissent **coexister**.

Nécessité : formes d'E souples pour la cohabitation.

NB : La nationalité renvoie à la culture.

Procédés pour la coexistence :

- **Fédéralisme (ex : Suisse)** - Système politique d'un État fédéral, régissant les rapports entre le gouvernement central et les gouvernements des collectivités (États fédérés, républiques, cantons, provinces) qui forment cet État.
- **Régionalisme (ex : Italie)** - On donne des compétences aux régions mais certaines essaient de se constituer une état (ex : Catalogne)

Certaines nations sont écartelées entre pls E.

Ex : Corée ou All (après 45) ou encore Hongrie

Le dev de la théorie d'E nation avait conduit au principe **d'autodétermination des peuples**- toute nation DOIT pouvoir se constituer en E.

Ex : Congrès de Vienne (1815)

- **Ppe de centralisation (ancien Régime)**

Elle est aujourd'hui encore utilisée en France pour faire coexister des pop - Fr = archétype de la centralisation
DEF // Centralisation = mode d'organisation dans lequel toutes les décisions sont prises au niveau central pour garantir l'égalité de traitements des nationalités.

II- Les caractéristiques juridiques de l'E moderne

A) L'Etat est une personne morale de droit pke dotée d'une souveraineté

E = * personne morale
* détient de la souveraineté

-L'E comme tout grpmnt pol est une **personne morale**, il va exister *indépendamment des personnes physiques* qui le composent. C'est une **fiction** construite par le droit.

REF / LEON DUGUIT (positivisme juridique)

« Je n'ai jamais déjeuné avec l'E »

Il n'agit qu'à travers des institutions et administrations qui lui sont propres (ex : *parlement-préfet-président...*) L'E va avoir des avantages - budget, organisation, engagement financier à long terme- faire des lois...

-Il est donc doté de la **personnalité juridique** ; l'E est un suj de droit habilité à exercer une act juridique. Il est doté de la K de vouloir et agir sur le plan juridique.

Ex : *ester une action en justice - passer des marchés pkes - gérer son budget...*

-La personnalité morale va garantir la pérennité de l'E. (L'E demeure...)

Sur le plan juridique c'est l'E qui exerce le pouvoir. Les actes des gouvernants sont imputables à celui-ci. Les gouvernants prennent les décisions dans la réalité mais elles ne leur sont pas imputables.

Ex : *le pst de la rep ne dit rien en son nom perso mais en le nom de l'E français.*

<=> L'E n'est qu'une personne morale parmi d'autres (ex : *la région - les établissements pkes*) mais **seul l'E est SOUVERAIN.**

B) L'E souverain

La souveraineté ne peut être revendiquée par aucun autre pvr que l'E.

Jean BOUDIN / « La souveraineté rime avec le **summa potestas** » (E=puissance suprême)

L'E n'est subordonné à aucune autre autorité, la souveraineté est syn **d'indépendance**.

FACE INTERNE DE LA SOUV :

- Il possède un **pouvoir absolu de décision**. (*La compétence de la compétence - selon JELLINEK*)
- L'E dispose des **compétences régaliennes** - fonctions pol et administratives qui dépendent directement de l'E (marques de la souveraineté de l'E)

Pas de transfert de Kapac !!!

- ⇒ Sécurité extérieure (diplomatie)
- ⇒ Armée
- ⇒ Sécurité intérieure (ordre pke)
- ⇒ Droit de rendre justice
- ⇒ Emettre la monnaie

MAIS il a aussi d'autres prérogatives : droit de légiférer par ex.

FACE EXTERNE DE LA SOUV :

⇒ Jouir d'une **indépendance absolue** face aux autres E - tte autre autorité internationale

ATT : la souveraineté externe est tjrs limitée (ex : droit de l'UE)

Elle cadre mal avec la réalité.

III- Etat de droit et démocratie

E DE DROIT :

- Très courant auj : trouve son origine dans la théorie all du XIXème siècle (# E de police dans lequel règne l'arbitraire - l'E peut agir selon son bon vouloir // caractérisé par le pouvoir discrétionnaire de l'administration)
 - L'E de droit **n'est pas placé au-dessus des lois** (au sens du droit) // son action est engagée et régie par des lois. **L'E DE DROIT NE PEUT FAIRE USAGE QUE DES MOYENS QUI LUI SONT CONFÉRÉS PAR LE DROIT.**
 - C'est un concept fondateur du droit pke moderne - il traduit une certaine vision du pouvoir - forgée dans les démocraties libérales occidentales (théorie inhérente à la conception libérale de l'organisation politique)
 - Cela signifie le règne du droit (l'E est fondé sur le respect du droit mais aussi limité par le droit)
 - **LES GOUVERNANTS SONT AUSSI SOUMIS AU RESPECT DES LOIS - LEURS FONCTION EST ENCADREE PAR LE DROIT.**
- ⇒ La souveraineté de l'E serait arbitraire si elle n'était pas limitée par le droit.
- ⇒ C'est un modèle théorique considéré comme l'une des K de nos sociétés occidentales.
- ⇒ L'E de droit a permis de subordonner le ppe de légitimité étatique au ppe de la légalité (un E n'est légitime et donc démocratique que s'il respecte le droit)

On distingue l'E de droit formel et l'E de droit substantiel même si auj ces deux conceptions se complètent.

- **E de droit formel** : E soumis à la **hiérarchie des normes juridiques** (Un E doit respecter la Constitution) // cela implique le respect d'un **ordre hiérarchisé** avec au sommet la constitution
- ⇒ Dans ce cadre, les compétences des # organes de l'E doivent être **précisément définies**. Les normes que ces organes édictent ne sont valables qu'à condition de respecter les normes qui leur sont >.

Cette pyramide des normes (règlements internationaux / lois ...) admet comme maître suprême la **CONSTITUTION**.

⇒ Article 21 de la constitution de 1958 :

Article 21

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de [l'article 13](#), il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à [l'article 15](#).

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

➔ Cette hiérarchie des normes doit être **respectée via des juges**. (Indépendants par rapport au gouvernement)

Il doit pouvoir sanctionner les ministres (...) s'ils méconnaissent la constitution - existence de Cour constitutionnelle.

➔ **Nécessité de juges indépendants !!**

➔ Le Conseil Constit peut sanctionner le législateur - le Conseil d'E peut sanctionner l'administration.

La V^{ème} Rep est un E de droit dans la mesure où nous avons cette hiérarchie des normes et des juges indépendants - La III^{ème} et la IV^{ème} Rep # E de droit !!

C'est grâce à la création du Conseil constit que les lois sont **vérifiées** comme respectant la Constit.

1958 : Etablissement du Conseil Constit et donc de l'E de droit

- **E de droit Substantiel** : il invoque le respect par l'E d'un certain nombre de libertés et de valeurs
Il complète l'E de droit formel.

Il doit respecter des ppes fondamentaux :

Préambule de la constitution de 1946 (dans le bloc de la Constit actuelle)

- Liberté individus
 - Indep des juges
 - Liberté d'expression
 - Egalité
 - Liberté d'associations (...)
- ⇒ **Ppes et valeurs bénéficiant d'une consécration juridique** explicite au niveau le plus élevé (généralement au niveau Constit)

Ces ppes s'imposent à tous.

Actu : Pologne et Hongrie qui n'ont pas de juridiction suffisamment indépendante pour juger et sanctionner le pouvoir. Ils semblent méconnaître la notion d'E de droit.

Vœu de sanctions européennes mais elles n'aboutiront certainement point.

Chapitre 1 : LA CONSTITUTION

I- DEFINITION

- L'E est une personne morale souveraine - il ne peut exister qu'en vertu d'un statut qui détermine son existence.
- Son statut la dote d'organes qui lui sont propres et qui vont pouvoir agir en son nom + il fixe ses missions.
- La Constit a pour objet d'organiser et d'aménager l'E. Elle doit fixer les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'E.
- Pour les révolutionnaires de 1789, la Constitution doit fixer des limites à l'activité du gouvernant afin d'éviter que le monarque porte atteinte aux droits et libertés des citoyens. Elle devrait imposer des bornes à l'activité Etatique (limitation du pouvoir politique)
- Constitution ≠ constitutionnalisme MAIS ils se complètent. La constitution fixe des limites à l'intervention de l'E. (d'où la nécessité d'une cour constitutionnelle lorsque les gouvernants transgressent les règles)

On exigeait depuis le XVIIème siècle cette Constitution.

⇒ Réparation des compétences

- Elles sont en ppe précédées de la liste des droits que l'E doit garantir.

Première constitution : 1767 // Consit de l'E de Virginie

1787 : Constit Américaine

1791 : Constit française (pré : DDHC en 1789)

➤ Elles ont toujours varié mais ont tjrs été écrites.

- Elle est la règle au sommet de la hiérarchie des normes de chaque pays. C'est la loi fondamentale ou encore un ensemble de ppes qui, dans un E règlent l'organisation et les rapports des pouvoirs pkes. Elle détermine les ppes qui règlent les relations des gouvernants et des gouvernés.

Constitution comme fondement du pouvoir

Section 1 : conception matérielle et conception formelle de la C

Définition matérielle : ensemble des règles qui déterminent les conditions du pouvoir politique (règles incluses ou non dans la C écrite)

Tout E a forcément une Constitution au sens matériel du terme. (même le RU qui dispose d'une Constitution coutumière)

Définition formelle : elle concerne la forme de la Constitution. La Constitution est constituée par l'ensemble des règles juridiques élaborées ou révisées par une procédure plus solennelle que celle qui préside à l'élaboration des lois. (art 89)

Le critère de son existence tient à une procédure exceptionnelle pour établir une Constitution ou la réviser.

- Ce qui compte ++ est l'existence même d'une procédure spéciale. La Constitution est la norme suprême.

Pour qu'une loi ordinaire aux EUA soit considérée comme adoptée, il faut qu'elle recueille la majorité des suffrages à la HR et au Sénat. Puis, elle est soumise à l'approbation du psdt des EUA.

On ne parle pas de révision en Amérique mais on dit que l'on amende les lois.

- ⇒ Pour pouvoir réviser la Constitution, il faut que cet amendement obtienne 2/3 des suffrages dans chacune des deux chambres.
- ⇒ Il faut aussi que les ¾ des E fédérés approuvent la révision de la Constitution.

Article 5 de la Constitution américaine.

Procédure de révision de la Constitution Française (**article 89**)

Article 89

Modifié par [LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 45](#)

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'[article 42](#) et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Ambiguïtés de la Constitution :

- 1) Les E, auj. ont une Constitution élaborée et révisée via une procédure spéciale.** (Constitution formelle et matérielle)

Tout E n'a pas forcément de Constitution au sens formel du terme (RU)

Les lois peuvent concerner l'organisation de l'E (elles ont souvent réduit le pvr de la chambre des LORDS)

- La loi des réformes Constitutionnelles (**2005**) concerne la création de la cour suprême du RU.
 - La loi de **2011** : dissolution de la chambre des communes
- ⇒ La loi peut tout faire au RU !

L'avantage au RU : flexibilité et adaptabilité des normes (au gré du gouvernement)

- 2) On note souvent un décalage entre Constitution formelle et matérielle.**

Ex des règles électorales = NE SONT PAS INSCRITES DANS LA CTION.

A l'inverse, il existe des règles non relatives dans l'organisation de l'E dans la Constitution.

Ex : *Constitution suisse* - **article** relatif à l'abatage du bétail

Amendement américain concernant la boisson alcoolisée.

Ex tiré des trois lois constit de **1875** : disposition bizarre relative à une caisse d'amortissement de la dette pke. (Concerne en rien le fct de l'E)

Cette caisse d'amortissement pke bénéficierait du produit de certains impôts par exemple - en mettant cette loi dans la Constitution on la stabilise.

Section 2 : Constitution coutumière et constitution écrite

I- Des Constitutions coutumières

Constitutions coutumières : règles transmises de générations en générations // elles sont très peu nombreuses.

Au XVIIIème : ++ Constitution coutumières // le respect s'imposait au monarque - le domaine de la couronne était considéré comme inaliénable.

Auj, aucune Constitution n'est entièrement coutumière.

II- Des Constitutions écrites

Elles sont incarnées dans un texte écrits - dev sous la Révolution Française.

Depuis **1791**, la France est organisée par une Constitution écrite.

Chacun peut avoir une connaissance de ce texte écrit.

« Une bonne Constitution est une Constitution que l'on peut mettre dans sa poche » : T.Payne

Les règles sont clairement définies et dépourvues d'ambiguïté en règle générale.

L'établissement et la révision des Constitutions

- **Pouvoir constituant** : organe bénéficiant de la compétence Constitutionnel // il peut adopter la constitution ou réviser la Constitution en vigueur
- La procédure d'élaboration # procédure de révision

PCO // PCI -

PCO : pvr constituant originaire - chargé d'élaborer une nouvelle Constitution, il est inconditionné.

PCI : pvr constituant institué intervient pour réviser la Constitution - il est conditionné par la Constitution.

Section 1 : Etablissement de la constitution

A/ Les circonstances d'intervention du PCO

- ⇒ Création d'un nouvel E (symbolique forte- respectabilité internationale)
- ⇒ Création d'un nouveau régime politique - Révolution juridique (#civile)

Elle a pour effet de modifier l'ordre juridique tout entier ! Elle repart de 0

Passage d'une constitution non écrite à une Constitution écrite.

Exemple : Constitution du 3 septembre **1791** : 1^{ère} Constitution écrite dont s'est dotée la France - table rase des lois fondamentales du royaume

B/ Les modalités d'élaboration d'une nouvelle Constitution :

- Elles varient dans le temps et d'un E à un autre
- ⇒ Procédés + démoc que d'autres

1) Les procédés autoritaires

- La Constitution peut être établie par un H (monarque ou encore un empereur...), cela ne relève pas de l'élection.

Ex : Charte du 4 juin 1814 (charte octroyée) // elle tire sa valeur juridique du fait qu'elle a été concédée par Louis XVIII au peuple français (faveur !!)

- Aucun organe a été appelé à faire accepter cette charte - le roi fixe les limites de son pouvoir de monarque
- Préambule : « Nous avons volontairement et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroie à nos sujets tant pour nous que pour nos successeurs, de la charte constitutionnelle qui suit »
- Cette charte se distingue de la CHARTE CONSTIT // c'est ici un contrat signé par une assemblée et un monarque qui y consent.

Ex : Charte de 1830 - instauration de la Monarchie de Juillet.

Elle a été proposée et adoptée par les deux chambres.

- Plébiscite constituant : peuple invité à adopter la Constitution par c-voie de référendum.

Le vote ne porte pas véritablement sur le contenu mais consiste à prouver la politique d'une personne de cette manière de premier et le deuxième empire ont vu le jour

2) Les procédés démocratiques

Source de pouvoir constit se situe dans le peuple.

⇒ Ainsi cotée par l'AC élue par le peuple

2 modalités :

- La **Convention** : le pouvoir revient à une assemblée élue par le peuple. (AC)

Ex : Chute du IIème Empire.

⇒ Mise en place également d'une assemblée constit

L'AC prend fin lorsque la Constitution est élaborée et lorsque les nouveaux organes prévus par la nouvelle Constitution ont été mis en place.

- Référendum Constituant : peuple associé à l'élaboration de la Constitution et s'exprime par référendum portant sur le contenu de la Constitution

⇔ Système combiné à la convention - procédé le plus démocratique.

Difficile à mettre en œuvre

1946 : (fin de la SGM) assemblée chargée d'établir une nouvelle Constitution

Ce projet de Constitution est soumis à référendum - rejeté

Nouveau projet de Constitution après ce référendum - elle a pris forme et est devenue Constitution de la IVème rep.

Ce n'est pas une convention qui a décidé de rédiger le nouveau projet de Constitution mais le gouv de DG. (=> don de son sens moderne)

Section 2 : la révision des Constitutions

- ⇒ Société évolue de + en plus rapidement
- ⇒ Mécanisme de révision des Constitutions qui est destiné à adopter la Constitution originaire de nouvelles circonstances politiques
- ⇒ Elle n'a jamais été appliquée.

Constitution de l'an 1 : (**1793**) : un peuple a toujours en droit de revoir, de réformer et de changer leur Constitution.

On ne peut pas assujettir à ces lois pour les générations futures.

- ⇒ Elles doivent prévoir une procédure pour la réviser (mécanismes de révision)
- ⇒ Une Constitution peut-elle se déclarer éternelle ??

Oui sur le plan théorique !!

S'il n'y a pas de procédure permettant d'adopter la Constitution ; elle passerait par une résolution juridique - politiques

Ex : Louis Nap Bonaparte, disait dans sa proclamation :

'Une Constitution est œuvre du temps - il faut laisser aux changements une assez large voix pour qu'il y ait d'autres moins de salut pour que l'expédient désastreux des révolutions.

Qui est chargé de réviser la Constitution :

Le PCI est constitué par l'ensemble de organes chargés de réviser la Constitution

Le PCI est institué aux dérivés - il est conditionné, soit encadrés par les règles de révisions prévues par la Constitution ?

§a. Constitution souple et rigide.

- Opposition traditionnelle :

Constitution souple : Constitution dont la révision n'est soumise à aucune condition particulière et s'opère selon les modalités prévues pour les lois ordinaires.

Ex : RU - les règles peuvent à tout moment être modifiées par une loi ordinaire.

Ou **Nouvelle Zélande** qui a décidé en 1992 de ramener leurs Constit au rang de loi ordinaire.

Ou **Constitution de la IIIème Rep** // 1875 - prévision des modalités aussi simples que possibles - même pas d'exigence de maj qualifiée.

Délibération séparée dans chacune des deux chambres déclarant qu'il y a lieu d réviser la Constitution (maj absolue !!)

Constitution rigide : Procédure + solennelle que pour une loi ordinaire - lorsque révisée que par une constit ordinaire.

Le constituant a souhaité pérenniser son œuvre. On veut éviter une remise en cause trop facile et sous n'importe quel prétexte.

Elle permet d'assurer la participation des E fédérés à la révision constit.

Ex : EUA - il faut l'accord des E fédérés.

Article 89 de la Constitution de la Vème.

§b. Limitations imposées par la constitution imposées par la Constitution au PCI

PCI doit respecter les limitations qui lui sont imposées par le PCO

Le PCO veut protéger son œuvre

- ⇒ Premier type de limitation :
 - Certaines dispositions de la Constitution sont exclues de toute possibilité de révision et généralement ces interdictions destinées à protéger la forme de l'E défini par la Constitution

Ex : loi fondamentale ALL de 1949 - **article 79-3** // interdit toute révision qui porterait atteinte à la structure fédérale ALL.

USA - interdiction de porter atteinte à la rpe égalitaire des E fédérés au Sénat pour chacun des E.

FR : article 89 Alinéa 5 de la Constitution de 1958 : la forme républicaine du gouv ne peut faire l'objet de révision

- Circonstances politiques dans lesquelles les circonstances peuvent intervenir - certaines sit de crise sont considérées comme étant ++ grave pour INTERDIRE la révision de la Constitution

Ex : Article 89 alinéa 4 de la Constitution de 1958 prévoit qu'aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

Autre situation : la « vacance définitive » de la présidence de la Rep - vise le cas où a charge du pdt de la Rep ne peut plus être exercée (décès ou démission)

Article 7 de la Constitution de 1958 prévoit qu'il est impossible de la réviser dans ce cas-là. (Précaution)

Article 16 de la Constitution de 1958 : pouvoirs exceptionnels // le pst de la rep ne peut pas utiliser les pouvoirs qui lui sont confiés pour réviser la Constitution de 1958.

- Limitations temporelles : délai qui permet un temps de réflexion laissé au PCI pour décider si la révision s'impose ou NON.

Ex : révision du 3 sept 1791 qui subordonne sa révision à l'émission d'un vœu uniforme de trois législatures consécutives. (A l'époque - leg de 2 ans)

Ces limitations s'imposent au PCI - est-ce qu'elles peuvent être surmontées par ceux qui sont chargés de réviser la Constitution de 1958.

1/ les obstacles posés par la Constitution de 1958 sont symboliques et pourraient être surmontés.

⇒ On peut remplacer ces limites par d'autres dispositions

Ex : l'article 89-5 (la forme républicaine ne peut être modifiée) // rien n'empêche pourtant le retour de la monarchie en France - il suffirait de réviser cet article en le remplaçant par une autre disposition prévoyant le retour de la monarchie en France. On doit juste respecter la procédure. Ils ne constituent pas véritablement d'obstacles juridiques.

Ex : décision du 26 MARS 2003 du conseil constit sur l'organisation décentralisé de la Rep - 60 sénateurs avaient contesté la révision consist de cette orga décentralisée.

Les sénateurs estiment que la loi constit est inconstitutionnelle - elle porterait atteinte à l'intégrité de la Rep garantie par l'art 89-5.

Le conseil constitutionnel, dans cette décision, s'est déclaré incompétent pour statuer... il a estimé qu'il ne lui revenait pas de contrôler la constitutionnalité des lois constitutionnelles.

« Le conseil constit ne tient ni de l'article 61 ni de l'article 89 ni d'aucune autre disposition de la construction, le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle »

+ sur les lois référendaires

Il n'est compétent que pour les lois ordinaires.

Le pouvoir est donc totalement souverain. Il n'y a pas d'organe contrôlant le pouvoir révisant la Constitution de 1958.

⇒ Cela a fait débat ++

⇒ Le conseil constit aurait dû se déclarer compétente pour vérifier la procédure.

2/ Ecole contraire

Le PCI dérive de la Constitution de 1958, en conséquence, il est subordonné aux règles constit comme les autres pouvoirs pkes.

Pouvoir de révision nécessairement limité - il est possible que la Constitution de 1958 exclue des compétences.

Sur un plan plus factuel :

- La forme républicaine ne pouvait pas être modifiée. (Périodes de tourments juridiques) mais la révision constitutionnelle a remplacé les lois constitutionnelles par un régime dictatorial.

§c. La révision abrogation

Peut-on réviser toutes les clauses de la C ?

D'un pur point de vue théorique : elle peut porter sur toutes les dispositions de la C = on parle de révision abrogation.

1ère école contre la révision abrogation :

- Pour eux la révision implique la révision de plusieurs dispositions constitutionnelles pour l'améliorer
- Le concept de C s'oppose au terme d'abrogation, il ne semble pas légitime d'utiliser la révision pour abroger la C.

2ème école :

- Il faut que la procédure de révision ait été correctement suivie

1^{er} exemple :

- En 1940, à la suite de l'effondrement militaire de la France, le Maréchal de France, **Philippe Pétain**, est investi des fonctions de président du Conseil. Son vœu est que les lois constitutionnelles de 1875 soient révisées de manière à ce que soit mis en place un nouveau régime politique adapté aux circonstances de l'époque.
- La procédure de révision est suivie et les **deux Chambres se réunissent** en Assemblée nationale à Vichy puis adoptent à **une majorité écrasante** une loi constitutionnelle qui, non seulement abroge implicitement les trois lois constitutionnelles de 1875 mais encore donne tout pouvoir au gouvernement de la République sous l'autorité du Maréchal Pétain afin de **promulguer une nouvelle constitution**. S'IL EST CONTESTABLE, LE POUVOIR POLITIQUE N'EN EST PAS MOINS JURIDIQUEMENT CORRECT.
- Sur **le plan politique**, on considère que cette abrogation constitue une « **fraude à la constitution** », ce qui signifie un détournement de pouvoir. En droit civil on parle de « fraude à la loi ».
- On peut dire que le Maréchal Pétain a détourné l'esprit de la Constitution de 1875 puisque la procédure de révision a été utilisée pour mettre en place un régime totalement différent de celui républicain et démocratique de la IIIème République. On a maintenant un régime dictatorial.
- Tout le pouvoir appartient au maréchal Pétain, de telle sorte que l'on parle d'« État français » et non plus de « République ».

2ème exemple :

- En 1958, la Constitution de 1946 est abrogée. Le Général de Gaulle est appelé au secours parce que la Constitution de 1946 ne fonctionne plus. Il subordonne son retour à l'exigence de l'élaboration d'une nouvelle constitution. Le GDG ne veut encourir aucun reproche ni juridique ni politique. Il va respecter scrupuleusement la procédure de révision pour ne pas essuyer les critiques. Cette procédure comprend différentes phases :

- La révision doit être décidée par une résolution adoptée séparément à la **majorité absolue** des membres qui composent l'Assemblée Nationale et des membres qui composent le Conseil de la République. De Gaulle a utilisé deux résolutions de **1955** qui portaient sur la **procédure de révision** de la Constitution de **1946**, alors jugé trop **rigide**. Ces résolutions ont tenu lieu de la phase préparatoire de la révision de la C.
- La deuxième phase entend que le projet de révision constitutionnelle soit soumis au Parlement puis au référendum. (NB : dérogation **article 90** qui permet de ne pas passer par le référendum)

Le Général de Gaulle ne voulait pas recourir au référendum à ce stade mais pour l'adoption définitive. Ainsi, il attire l'attention des parlementaires sur la nécessité d'adopter **le projet à la majorité des 3/5** qui le dispense de l'utilisation du référendum. **Il l'obtient.** La loi constitutionnelle du **3 juin 1958**, **par dérogation** à **l'article 90** de la Constitution, autorise le gouvernement du Général de Gaulle à **réviser** dans son **intégralité**. Elle précise également un certain nombre de **limites** qui s'imposent à la nouvelle Constitution.

- 1) **L'abrogation de 1940 et l'abrogation de 1958 présentent des similitudes.** En effet, dans les deux cas la procédure de **révision** a été suivie.
- 2) De plus, **l'organe constituant n'effectue pas lui-même le changement constitutionnel** et donne compétence à une autorité non prévue dans la Constitution pour en élaborer une nouvelle.
=> Ces similitudes ne sont qu'apparentes. Le gouvernement du Général de Gaulle a pris soin d'intégrer les termes « par dérogation » à **l'article 90** de la Constitution de 1946 » ce qui revient à attirer l'attention des parlementaires sur le mécanisme de la révision abrogation et à rattacher la nouvelle procédure aux exigences de **l'article 90** de la Constitution de **1946**. La loi constitutionnelle interdit que soit proposé un régime non démocratique ou libéral et pose de nombreux principes à respecter comme l'élection au suffrage universel, la séparation des pouvoirs et la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. En outre, contrairement à la loi constitutionnelle de 1940, la loi constitutionnelle de 1958 impose le recours au référendum pour l'adoption de la nouvelle constitution.
Ainsi, à l'inverse de ce qu'il s'est passé en 1940, la transition constitutionnelle de 1958 s'opère dans un cadre politique inchangé, c'est-à-dire celui de la démocratie libérale.

Il n'y a pas de changement de régime entre la IVème et la Vème République. Il existe bien une filiation. Il n'y a pas de rupture de la légalité.

§d. La révision de la constitution par la coutume traditionnelle et la question de la supra constitutionnalité

Peut-on réviser une constitution écrite par voie coutumière ?

- Une telle question se pose dans le cadre des **Constitutions écrites**. Il existe des **pratiques** qui, dans le silence ou l'imprécision de la constitution, tentent de **combler des lacunes ou viennent interpréter** les dispositions de la constitution. Elles veulent aménager les relations entre les pouvoirs publics et qui peuvent **venir modifier l'esprit** de la constitution.

Exemples :

- Dans la IIIème République, les **pratiques coutumières** (développées en marge de la C) ont modifié/dénaturé son esprit.
- Les trois lois constitutionnelles sont brèves c'est pourquoi, pour les interpréter, se sont développées des règles coutumières en marge de la constitution écrite. L'intention des auteurs de la IIIème R était de **mettre en place un régime parlementaire où le président disposerait d'une place prépondérante comme chef de l'exécutif**.
- Or, très rapidement, à la suite de la victoire des Républicains et de l'élection de *Jules Grévy*, les pratiques coutumières vont **le priver de ses prérogatives les plus importantes**, dont le droit de dissolution de la Chambre des députés qui tombe en désuétude. En outre, toutes ces prérogatives vont passer dans les mains du président du Conseil qui va exercer les attributions du président de la République, contrairement à ce qui est prévu dans la Constitution de **1875**.
- La coutume a abouti à **effacer le rôle du président de la République** qui va se cantonner dans des fonctions de pure représentation (« inaugurer les chrysanthèmes »).
- Ici, ce sont des règles coutumières qui viennent modifier **entièrement l'esprit** originnaire des lois constitutionnelles de **1875**.

- Sous la Vème, il y a peu d'**exemples de révisions**, car la Constitution est très précise et ne laisse pas place à des règles coutumières.
- On s'est posé la question de savoir si l'utilisation de **l'article 11** sur le référendum en lieu et place de **l'article 89** n'était pas devenue une pratique constitutionnelle.
- En **1962**, le général de Gaulle voulait renforcer sa légitimité par l'élection au suffrage universel direct du président, ce qui nécessitait une révision de la Constitution **de 1958**.
- Jusqu'alors il était élu par un **collège électoral**. **Le Sénat aurait perdu beaucoup de ses prérogatives, c'est pourquoi il était fortement hostile à cette révision**.
- Le Général de Gaulle ne peut donc pas utiliser **l'article 89** et utilise **l'article 11** pour réviser la Constitution.
- Cet article est **relatif au référendum** et permet au président de soumettre au référendum tout projet de loi portant notamment sur **l'organisation des pouvoirs publics** et cela, sans passer par les Chambres.
- Le GDG a utilisé le référendum et celui-ci a été positif.
- En **1962**, la quasi-totalité des juristes s'est émue et a estimé qu'il s'agissait d'une violation flagrante de la Constitution.
- **L'article 89** n'avait en effet pas été respecté et **l'article 11** ne prévoit pas qu'il puisse être utilisé pour réviser la Constitution.
- À la suite du résultat positif du référendum, **les articles 6 et 7** ont été modifiés. Depuis lors le psdt est élu au SUD.
- En **1969**, le général de Gaulle récidive, il refait appel au référendum. Il décide de réduire le rôle du Sénat pour en faire une simple chambre économique et sociale dotée de pouvoirs purement consultatifs. Il voulait également décentraliser au niveau régional. Là encore, le Sénat était hostile à une telle révision. Le général de Gaulle a de nouveau utilisé **l'article 11** pour réviser la Constitution. Il pensait par là instaurer une coutume selon laquelle la Constitution pouvait être révisée en dehors de la procédure de l'article 89, c'est-à-dire par le biais de l'article 11. Mais cette seconde réforme n'a pas pu être menée à son terme en raison de la victoire du « Non » au référendum. Il est donc difficile de dire qu'est née une telle coutume parce qu'en droit la coutume nécessite une répétition : « une fois n'est pas coutume ». En l'occurrence, il n'y a pas eu de telle répétition.

- D'un point de vue plus théorique, la question qui se pose est de savoir si une coutume peut **modifier une constitution écrite**.
- Certains auteurs, les **normativistes**, comme Kelsen, **refusent** toute place à la coutume en droit constitutionnel. Pour ces derniers, la spécificité de la constitution tient à son caractère de norme suprême, c'est-à-dire à son caractère rigide. On ne peut donc pas admettre que des normes qui ne seraient pas élaborées conformément à cette **procédure** solennelle puissent réviser la constitution.
Auquel cas on remettrait en cause la rigidité de la constitution et sa supériorité.
- Une autre école, plus réaliste, distingue selon que la coutume est *contra legem* ou *praeter legem*. La première est la coutume qui va à l'encontre de la constitution. La seconde est une règle coutumière qui vient compléter la constitution, l'aménager. Seules les coutumes *contra legem* seraient anticonstitutionnelles. Rien n'interdit le développement de coutumes supplétives ou interprétatives qui peuvent acquérir une grande importance politique sans toutefois bénéficier d'une force juridique.

La limitation du pouvoir par la Constitution

Si la constitution limite le pouvoir, c'est qu'elle constitue le maître suprême au sein de l'ordre juridique. Cette suprématie résulte de la rigidité des lois constitutionnelles que l'on oppose aux lois ordinaires.

I. Le principe de suprématie constitutionnelle

- Cela implique que tous les actes juridiques édictés doivent être **conformes à la constitution**.
- Dans un ordre juridique, toutes les normes juridiques n'ont pas toutes la même valeur. Elles sont **hiérarchisées**. La constitution a une **valeur supérieure à loi** qui a une valeur supérieure aux décrets qui ont eux-mêmes une valeur supérieure à un arrêté pris par un préfet ou par un maire.
- De cette suprématie résulte le fait que tout l'ordre juridique interne d'un Etat en découle. Cela signifie que l'on va trouver dans une constitution l'énoncé des principes que doivent respecter les auteurs de toutes **les autres normes juridiques**, qu'il s'agisse du législateur, du président, du Premier ministre, du préfet ou encore du maire.
- De même, on trouve toutes les **règles de procédure** qui s'imposent à ces acteurs, comme la manière dont les lois doivent être élaborées.
- Toutes les règles de droit et tous les actes juridiques sont subordonnés à la constitution et doivent être à la fois **matériellement conformes** à la constitution mais aussi **formellement conformes** à celle-ci.

Matériellement, c'est-à-dire que ces actes respectent le contenu de la constitution. Formellement, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir été pris selon les procédures établies par la constitution.

II. La sanction de la suprématie constitutionnelle

- Nous allons voir comment sont **sanctionnées les violations** de la constitution par les **pouvoirs publics**.
- C'est le propre d'un Etat de disposer d'une constitution et d'un organe qui va contrôler la constitutionnalité des lois et qui va pouvoir sanctionner les pouvoirs publics lorsqu'ils

méconnaissent la constitution. C'est la caractéristique de l'Etat de droit. (# E de police)

- En France, il faut distinguer **deux périodes** : avant et après la **Constitution de 1958**.
- Avant la Constitution de **1958** il n'existe pas de contrôle de constitutionnalité des lois en raison du principe de **souveraineté parlementaire**. Il ne peut donc jamais faire l'objet d'un **contrôle** au nom de l'expression de la **volonté générale**. Outre ce principe invoqué sous la IIIème Repo, il entait souvent dit que le **Parlement**, en tant que représentant du peuple, est mieux placé que tout autre organe pour **interpréter la Constitution**. **La Constitution de 1875 n'a pas prévu un tel contrôle**. Ce n'entraînait pas un inconvénient dans la mesure où le Parlement entait particulièrement libéral et n'a pratiquement jamais porté atteintes aux droits assurés aux citoyens.

Avant 1958, il y a aussi eu la IVème repo. **On sent la nécessité d'instaurer un contrôle de constitutionnalité des lois**. Cette tentative a **avorté**. **L'article 91** de la Constitution de **1946** instaure un **Comité constitutionnel** mais le contrôle qui lui est conféré n'est pas un véritable contrôle de constitutionnalité des lois. Il a pour rôle de vérifier que les lois votées par l'Assemblée nationale supposent ou non une **révision** de la Constitution.

Si non, il faudra réviser la Constitution. **C'est donc un contrôle de légalité de la Constitution**. Le contrôle de constitutionnalité des lois se faisait **par rapport au seul texte de la Constitution** et non par rapport au *Préambule de la Constitution ni même la DDCH*. Or, ce dernier est très important, car il renvoie aux **droits civils** et énumère un certain nombre de droits sociaux reconnus aux citoyens.

Les lois liberticides peuvent donc fleurir. De plus, la saisine (recours ou droit d'appel d'un justiciable) du Comité constitutionnel ne pouvait avoir lieu que **sur demande du président de la République et du président du Conseil de la République**. **Il n'a donc enté saisi qu'une seule fois**.

La Constitution de 1958 va créer un organe spécifique : c'est le Conseil constitutionnel. **Si la loi est déclarée non conforme à la Constitution, la sanction sera le fait que le président de la République ne pourra pas la promulguer, cela empêchera la mise en application de celle-ci**. La loi n'entre donc pas en vigueur dans le cadre de **l'article 61** ou, dans la Question Prioritaire de Constitutionnalité, la loi est abrogée pour le futur. La promulgation permet de rendre une loi exécutoire en attestant formellement de son existence.

II. Les modalités de contrôles de constitutionnalité étrangers

- On va opérer à une classification simplificatrice. Elle prend en considération la nature de l'organe chargé du contrôle de constitutionnel, le moment auquel ce contrôle est opéré, la manière dont l'organe chargé du contrôle de constitutionnel est saisi et enfin les formes que revêtent un tel contrôle.

§a. L'organe chargé du contrôle de constitutionnalité

Il faut savoir quel organe est **chargé de ce contrôle**. Lorsqu'un tel organe est mis en place, il y a différentes solutions.

1. Le contrôle exercé par un organe politique

- C'est à dire un organe dont les membres pourraient être **élus** au **suffrage universel direct (ou indirect)** ou un organe dont les membres sont **désignés par des personnes elles-mêmes élues au**

suffrage universel direct (ou indirect), par exemple par le président de la République ou par les parlementaires.

- C'est un système qui trouve son inspiration dans les théories de Sieyès. Il est considéré comme le père de la théorie de la souveraineté nationale, opposée à celle populaire à la fin du XVIIIème.
- Il souhaitait que soit instaurée une « Jurie constitutionnelle ».
- En l'an 3 il met en place une Jurie constitutionnelle qui juge les réclamations contre toute atteinte portée à la Constitution. Ce projet est rejeté par l'Assemblée constituante avant d'être repris par la Constitution de l'an 8 qui met en place le Consulat. On parle alors de Sénat conservateur mais qui était alors soumis à la volonté de Napoléon Ier. Sous le IInd empire, il avait pour mission de contrôler la constitutionnalité des lois mais il était indirectement contrôlé par Napoléon III. Ainsi, le contrôle est autoritaire. Un tel organe ne sera jamais indépendant et impartial. Cet organe aura tendance à se prononcer pour des raisons d'ordre politique et non d'ordre juridique : il se demandera si la loi est bonne ou mauvaise sur le plan politique. Enfin, il aura tendance à substituer son autorité à celle du Parlement.

2. Le contrôle exercé par un organe juridictionnel

- Le juge apparaît mieux placé qu'un organe politique pour exercer un tel contrôle. Il est traditionnellement neutre et impartial sur le plan politique. En outre, il va placer au premier rang de ses préoccupations les problèmes de légalité. Il tranche en fonction du droit et non en raison d'opportunité politique.
- La question est alors du juge compétent : doit-il être spécialisé ou tous les juges peuvent-ils exercer ce contrôle ? La réponse varie d'un État à l'autre.
- Le modèle américain organise un contrôle diffus de constitutionnalité, c'est-à-dire un contrôle décentralisé qui peut être effectué par n'importe quel juge sous réserve d'un appel à la Cour suprême. La Cour suprême n'a donc aucun monopole en termes de contrôle. C'est également le cas au Japon et en Suisse.
- Le modèle préconisé par Hans Kelsen suppose un contrôle concentré fondé sur l'existence d'une juridiction spécialisée. Dans ce cadre, le juge ordinaire ne peut pas exercer un contrôle de constitutionnalité des lois. Il revient à un juge constitutionnel de l'effectuer.
- En France, en 1958, ce contrôle est confié au Conseil constitutionnel. La rigidité de ce contrôle est tempérée par la Question Prioritaire de Constitutionnalité en 2008 (introduction de la QPC) qui permet aux juridictions ordinaires d'exercer un premier contrôle avant même le Conseil constitutionnel.
- Cela pose par ailleurs la question du « gouvernement des J » fait l'objet de critique de la part de l'opposition. Cela fait-il vraiment du juge un organe politique qui gouverne ? Sa mission est très délicate. Il doit interpréter la constitution tout en évitant de heurter la sensibilité du Parlement.
- Le Conseil constitutionnel est-il une véritable juridiction ? On peut aujourd'hui dire que c'est un organe politico-juridictionnel.
- Ce qui renforce son côté politique est le fait que les anciens présidents de la République sont membres de droit du Conseil.
Juridictionnel dans la mesure où les membres bénéficient de garanties similaires à celles des juges. Les membres du Conseil ne peuvent pas être révoqués et leur mandat n'est pas renouvelable. En outre, l'exercice des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ne peut pas être couplée à l'exercice de toute autre fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée. Le juge constitutionnel a le dernier mot car il dégage la signification des dispos constit.

3. Les solutions intermédiaires

- Le conseil constitutionnel a tendance à s'auto proclamer juridiction. Le mode de désignation de ses membres fait que celui-ci est un organe politique (Article 56 de la constit)
- Le conseil constitutionnel **contient 9 membre renouvelable**, 3 de ses membres sont désignés par le **pst de la rep**, trois autres par le **pst du Sénat** et les trois derniers par le **pst de l'AN**. Conformément à l'article 56 alinéa 2, les anciens pst de la république peuvent siéger au CC, mais cela a souvent été critiqué car cela politise les débats.

NB : **M.Hollande et M.Sarkozy** ne siègent pas au CC - **Mr. Hollande** avait suggéré une modification de la C° afin de supprimer la présence des anciens présidents de la rep au CC. **VGE y siège encore.**

- C'est un organe **politico-juridictionnel** en raison de son mode de **saisine**. Dans le cadre de l'article 61 de la C°, le pst de la rep, le premier ministre, 60 députés et 60 sénateurs peuvent **RATTRAPER**
- Révision constitutionnelle de **2008** ; introduction de la QPC dans la C° (Article 61-1 de la constitution), le conseil constitutionnel **peut être saisi par un juge**. Cela soulève une « exception d'inconstitutionnalité devant le juge ». Si cette question présente un caractère sérieux, le juge pourra la transmettre au Conseil d'E ou cours de cassation qui va saisir en cas de doute le CC.
- Dans le souci d'atténuer le caractère politique des normes de désignation des membres du CC, on veut les doter d'un statut comparable à celui des juges. Cela pourra empêcher la politique de se mêler au CC. (Garantie d'indépendance)
- Les membres du CC ne peuvent pas être révoqués une fois nommés et leur mandat de neuf ans n'est pas renouvelable. **Le pouvoir politique ne peut pas faire pression sur eux.**
- L'exercice des fonctions de membre du CC est **incompatible à toute autre activité pro ni autre mandat** (pas de pression du secteur privé)

Ils ne peuvent pas cumuler leur fonction avec le fait d'être membre du Parlement ou ministre.

§b le contrôle de constitutionnalité à priori ou à postériori

Le contrôle de constitutionnalité peut être exercé a priori, avant l'entrée en vigueur, ou a posteriori, après sa promulgation. Tous les Etats Européens (ou presque) connaissent ces deux formes de contrôles. **En France, il y eut longtemps un unique contrôle a priori, jusqu'à 2008 avec la QPC nous avons un double contrôle aujourd'hui. Seule la France prévoit un contrôle à postériori.**

a) Le contrôle a priori

- On peut aussi parler de contrôle **préventif**. Il s'agit d'un contrôle qui s'exerce **avant l'entrée avant la promulgation de la loi**, elle n'a pas d'effets juridiques. Les délais sont, en conséquent, **assez brefs** et le contrôle doit s'exercer rapidement (pour ne pas retarder la promulgation de la loi). Il est de 25 jours au Portugal, **d'un mois en France ... Ce délai doit être respecté pour ne pas retarder l'entrée en vigueur de la loi. Comme l'a indiqué le CC : le contrôle préventif est non de gêner ou de retarder le programme législatif mais d'assurer la conformité de la loi à la C°.**

Il s'agit par essence d'un contrôle **abstrait, détaché de toute donnée factuelle**. Il porte sur le libellé d'une loi qui n'a pas encore été adoptée par le Parlement.

- La **finalité de ce contrôle** est d'**éviter qu'une norme qualifiée d'inconstitutionnelle puisse entrer en vigueur** (être mise en application). **Il garantit donc la sécurité juridique**. La disposition n'entrera pas en vigueur et ne « contaminera » pas l'ordre juridique (elle ne produira jamais d'effets juridiques- *ab initio*).
- Puisque la loi n'est pas rentrée en vigueur, le Parlement aura l'occasion de **revoir sa copie**. La loi pourra être **modifiée** pour correspondre aux exigences constitutionnelles.
- La difficulté réside en ce que **la saisine** du juge constitutionnelle est facultative. En conséquence, toutes les lois ne feront pas nécessairement l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Le **respect absolu de la C°** par toutes les lois votées n'est donc pas préservées, car elles ne sont pas toutes déferées au Conseil Constitutionnel.

⇔ L'ordre juridique national est donc susceptible de contenir des dispositions législatives inconstitutionnelles d'où l'intérêt de combiner le contrôle a priori et a posteriori.

b) Le contrôle a posteriori

- Il n'est pas rare que l'inconstitutionnalité d'une loi apparaisse **lors de son application**. Il présente un avantage considérable par rapport au contrôle à priori. **Il permet de contrôler la constitutionnalité d'une loi déjà en vigueur**. Aux USA il *n'y a pas de contrôle a priori*, pour que la contrôle de constitutionnalité puisse être réalisé il faut que la loi soit déjà en vigueur. **En France, il y eut longtemps un unique contrôle a priori, jusqu'à 2008 avec la QPC**, qui est un contrôle de constitutionnalité à postérieur.
- Le Conseil Constitutionnel peut alors « **abroger** » la loi soumise par voie de « question préjudicielle » (**chercher VOC**), par le juge ordinaire à l'occasion d'un différend entre particuliers.
- S'agissant du contrôle a posteriori, **il fait peser des risques sur la sécurité juridique**, dans la mesure où il ouvre la possibilité de **remettre en cause de manière permanente une loi de la loi qu'il concerne**, quelle que soit le délai depuis lequel elle a été promulguée. C'est une pagaille incommensurable.
- Par ce modèle, l'effet perturbateur d'un tel contrôle mérite d'être tempéré ; sous certaines conditions la décision d'inconstitutionnalité ne produit qu'un **effet entre les parties** : c'est le cas aux USA. La loi n'est pas appliquée aux partis aux litiges.
- Ou alors en France, la décision du CC ne produit que des effets **pour l'avenir et ne fait qu'abroger la disposition constitutionnelle**. Ces tempéraments diffèrent selon les modèles constitutionnels.

Il faut bien distinguer **annulation** (disparition d'une loi de l'ordre juridique pour le passé et le présent) d'une loi et **abrogation** d'une loi (disparition d'une loi pour l'avenir, les effets passés ne sont pas remis en cause)

c) L'articulation des deux contrôles

- De nombreux Etats pratiquent un **contrôle a priori** ET a **posteriori**. La question est comment les faire coexister. En France, on a longtemps pensé qu'il était **impossible de concilier les deux**, on considérait qu'il fallait **choisir** car la superposition de ces contrôles ne pouvait que mener à des

incohérences et à une incertitude juridique. On est revenu sur cette conception, en instaurant un contrôle a posteriori par la **QPC** (2008) qui se juxtapose au contrôle a priori.

- Certains pays ont admis la possibilité de **contrôles successifs sur une même disposition constitutionnelle** : un premier contrôle a priori puis un contrôle a posteriori.
- Deux systèmes peuvent être distingués.
 - Un système **souple**, comme au **Portugal**, qui admet **sans aucune restriction** les deux contrôles avec les risques d'incohérence que cela peut poser.
 - Il existe aussi un système **strict**, retenu par la **France**, une disposition législative qui est déclarée conforme à la C° au titre du **contrôle de constitutionnalité a priori** (Art.61) ne peut être soumise au contrôle de constitutionnalité a posteriori **sauf changement de circonstances**.

§c Les modalités de saisine

Une autre classification **s'opère quant aux modalités de saisine** de l'organe chargé du **contrôle de constitutionnalité**.

a) L'action populaire

Dans ce cas, **n'importe quel citoyen peut saisir l'organe en charge du contrôle de constitutionnalité** pour faire valoir qu'une **loi est inconstitutionnelle**. C'est un système rarement utilisé, car une conséquence est l'engorgement des organes de contrôle, **ex** : de la Hongrie après la chute du mur de Berlin. Elle serait donc **peu réaliste et impossible à mettre en œuvre**.

b) Saisine par des autorités politiques

- Dans ce cas seules certaines autorités politiques définies par la Constitution vont pouvoir saisir **l'organe responsable du contrôle de constitutionnalité**. Elles vont pouvoir faire valoir que la loi adoptée est inconstitutionnelle.
- C'est une solution intéressante dans la mesure où elle permet de **résoudre les conflits entre les autorités politiques**, et elle fait, de plus, **prévaloir les droits de l'opposition parlementaire**. Dans le cadre de la saisine de l'article 61 de la Constitution française (contrôle à priori), le Président de la République, le Président du Sénat, le Président de l'AN et depuis 1974 **60 parlementaires peuvent saisir le Conseil Constitutionnel** (réforme de Valéry Giscard d'Estaing qui voulait permettre à l'opposition de saisir le Conseil Constitutionnel). **Cette solution présente un potentiel danger, si la majorité se met informellement d'accord avec l'opposition pour ne pas saisir le Conseil Constitutionnel (organe chargé du contrôle de constitutionnalité), pour des raisons politiques, parce que, tant pour la majorité que pour l'opposition, le risque de censure de la loi par le Conseil Constitutionnel serait trop important.**
- **Ex** : S'agissant de la loi sur l'état d'urgence de **2015**, qui comprenait des dispositions attentatoires aux libertés publiques donc **inconstitutionnelles** (comme l'a montré le grand nombre de QPC déposées), **le Conseil Constitutionnel n'a pas été saisi** à priori, le risque d'une déclaration d'inconstitutionnalité était trop important.
 - Un autre exemple en est la loi du **30 Octobre 2017** renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

c) La saisine par les juridictions ordinaires

- Elle ne peut exister que s'il existe un organe spécifique chargé du **contrôle de constitutionnalité** ; pour éviter son engorgement **on peut décider que le juge de droit commun puisse le saisir**.

C'est un système couramment utilisé en Allemagne ou en Italie. Il peut correspondre au système de la QPC introduit en France par la révision constitutionnelle de **2008**, dans une certaine mesure, car le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation décident s'il y a lieu ou non de transmettre la QPC au Conseil Constitutionnel.

§d Les formes du contrôle de constitutionnalité

Ce contrôle de constitutionnalité *peut revêtir deux formes*, d'une part l'action, d'autre part l'exception.

a) Contrôle par voie d'action

- Une loi peut être DIRECTEMENT déférée dans les conditions prévues par la Constitution à un organe spécialisé qui contrôlera sa conformité à la Constitution.
- Le contrôle par voie d'action est **exercé en dehors du cadre d'un procès**. C'est l'Article 61 de la Constitution en France. Il s'agit forcément d'un contrôle **abstrait** car il s'exerce en **dehors de tout litige**. **Il a pour seul objet la garantie du respect de la Constitution par la loi**. Ce type de contrôle est particulièrement efficace ; la loi déclarée inconstitutionnelle est **annulée** – censée n'avoir jamais existé, produit d'effets juridiques ni dans le passé ni dans l'avenir.
- Autre avantage, l'annulation de la loi vaut *erga omnes* **c'est-à-dire à l'égard de tous**. Si on limite la saisine à qq organes slt, le contrôle risque de perdre de son efficacité.

b) Contrôle par voie d'exception (ou par voie de question préjudicielle)

- Cette voie d'exception, à la différence du contrôle précédent, **n'entraîne qu'INDIRECTEMENT le contrôle de constitutionnalité de la loi à la Constitution**. Elle s'inscrit dans le *cadre d'un litige* ou *d'un procès* et suppose qu'au cours d'une instance, le requérant à l'encontre de qui l'on veut appliquer une loi demande au juge que n'on fasse pas application de cette loi au motif qu'elle est inconstitutionnelle.
- On parle **d'incident de procédure**, qui vient se greffer sur la procédure principale, qui ne concerne pas, elle, la constitutionnalité des lois. Dans ce cas, l'inconstitutionnalité est invoquée devant le **juge ordinaire**, qui selon les Etats pourra statuer lui-même sur la constitutionnalité. On parle alors de contrôle par voie d'exception. Sinon, il pourra saisir le juge spécialement chargé du contrôle de constitutionnalité des lois par une question préjudicielle. C'est donc un contrôle par voie préjudicielle.
- Nous connaissons en France, un contrôle hybride. **Dans le cadre de la QPC, le contrôle se fait à la fois par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité et par la voie préjudicielle**.

Le juge n'annule pas la loi inconstitutionnelle à la différence du contrôle par voie d'action : **elle ne disparaît pas de l'ordre juridique mais il refuse d'en faire l'application à l'espèce** (la situation) **qui lui est soumise**. C'est le cas aux EUA. La loi reste valide, ce n'est que si les invalidations de la loi se multiplient, qu'il y a de

fortes chances que la loi reste inappliquée. Elle fait partie intégrante de l'ordre normatif.

Dans le cas de la QPC, c'est un autre système qui prévaut puisque le Conseil Constitutionnel peut abroger la loi. C'est-à-dire que la loi ne pourra plus produire d'effets juridiques pour l'avenir. Il est fréquent que le Conseil Constitutionnel module l'abrogation de la loi : délai...

Conclusion

Le respect de la Constitution est essentiel dans une démocratie et dans un Etat de Droit. La Cour Constitutionnelle ou le Conseil Constitutionnel s'assurent que les pouvoirs publics respectent la Constitution. **La Constitution étant l'esprit d'une philosophie politique (propre à chaque régime)**, de nature généralement libérale en démocratie, elle doit être respectée. *Elle est aussi la source du pouvoir politique et fixe le statut des gouvernants et les limites qui s'imposent à eux. Les gouvernants tirent leur pouvoir de la Constitution, et leur autorité est le fait s'ils aient été désignés selon les règles de la Constitution. On dit que la gouvernance est légale. En démocratie toutefois, la légalité de la gouvernance qui résulte de la suprématie de la Constitution, n'est pas toujours suffisante. La gouvernance doit aussi être légitime, c'est-à-dire qu'elle doit susciter l'adhésion populaire.*

II - LA DIVISION DU POUVOIR

La division du pouvoir peut être horizontale, on parle alors de séparation des pouvoirs, que l'on va distinguer de la division verticale, au sein d'un Etat militaire.

I- La séparation horizontale des pouvoirs

- Elle est fondée, en ppe, sur un **axiome essentiel** : celui de la **séparation des pouvoirs**. On distingue le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire. On parle aussi de division du pouvoir.
- Ce principe trouve son origine dans la philosophie politique qui s'est développée notamment aux 17^{ème} et 18^{ème} siècles en **Europe**, dans le mouvement du **constitutionnalisme** (des bornes doivent être fixées aux gouvernants pour ne pas qu'ils abusent du pouvoir), **avec pour finalité la garantie des droits et libertés des individus. (NB : DDHC)**
- La mise en place d'un tel principe est indispensable **dans le cadre d'une démocratie libérale et pour fixer des bornes aux gouvernants.**
- Ce principe a eu beaucoup d'influence et a permis de classer les régimes politiques selon que la séparation des pouvoir est plus ou moins rigide. Un régime fondé sur une séparation souple des pouvoir est un régime parlementaire alors qu'un régime fondé sur une séparation rigide est un régime présidentiel. **S'il y a confusion des pouvoirs (ils sont peu démocratiques), on parle des régimes d'assemblées.**

§a La théorie de la séparation des pouvoirs et l'influence de Montesquieu.

John Locke avait fortement influencé **Montesquieu**. Sa théorie, essentielle, est à l'origine du libéralisme et fut reprise et théorisée par Montesquieu. Il en est considéré comme le père de la théorie de la séparation des pouvoirs, qui a eu un succès important et influence encore la philosophie politique moderne. Elle a été certes aménagée mais fonde la plupart des régimes pol actuels.

NB : Rousseau est contre cette séparation des pvr et défend la souveraineté populaire. Seul le peuple est souverain pour lui. Cette souveraineté populaire est indivisible. Le peuple est un tout qui ne peut pas faire l'objet de division. Il faut s'en remettre à des commis chargés d'assurer la gestion des affaires courantes. La règle : les commis doivent être subordonnés au souverain qu'est le peuple. THEORIE INCONCEVABLE AVEC LA SEPARATION DES PVRS.

1) La théorie de la séparation des pouvoirs selon John Locke

- Ce philosophe des Lumières du 17^{ème} est le premier auteur à souligner que les fonctions législative et exécutive devaient être **séparées**. Pour **Locke**, il faut distinguer, au sein de l'Etat, **3 pouvoirs** : le pouvoir de faire la loi, **le législatif** // le pouvoir de gérer quotidiennement l'Etat en assurant l'exécution des lois, **l'exécutif** // auxquels il rajoute le pouvoir **confédératif** qui est celui de conduire les relations extérieures et inclue donc de faire la guerre ou la paix. *Il va souligner que la séparation entre ces deux derniers pouvoirs n'est pas toujours nécessaire.*
- Il insiste sur le fait que le pouvoir législatif doit être, parce qu'il est **supérieur**, séparé de l'exécutif et du fédératif, **pour qu'il n'y ait pas d'arbitraire possible**, de manière à éviter « **que les mêmes personnes puissent, et faire les lois, et assurer leur exécution** ». (LOCKE)

- Il serait, pour lui, **dangereux**, si les personnes qui faisaient la loi, **devaient aussi les exécuter**. C'est-à-dire s'il y avait **confusion entre le législatif et l'exécutif**, alors les personnes qui auraient élaboré la loi pourraient **se dispenser d'obéir aux lois qu'elles ont faites** et s'exempter elle-même de l'obéissance aux lois qu'elles ont élaborées. **Il faut dissocier ces pouvoirs** pour s'assurer que les personnes qui élaborent les lois ne puissent **les exécuter en fonction de leur avantage** et dans un **sens contraire au bien public**.
- Il faudrait un pouvoir exécutif **distinct** qui garantisse l'application des lois et qui s'assure que les lois sont correctement appliquées soit **observées et respectées** par ceux-là même qui les ont élaborées.
- C'est une théorie reprise par **Montesquieu** dans De l'Esprit des Lois publié à Genève en **1748**. Dans cet ouvrage il développe sa réflexion sur la séparation des pouvoirs.
- **Mais il va aussi théoriser le contrat social.** (L'état de nature est fondé sur les droits naturels et doivent garantir à l'H son individualité - ils doivent garantir à l'H d'être unique et irremplaçable) On veut assurer la sauvegarde de nos droits naturels via le CS. Par le CS, le Prince n'a qu'un seul devoir, celui de protéger les droits et libertés des individus. Locke prévoit le droit pour le citoyen de résister à l'oppression. Il a dév. Cette théorie dans un « traité gouvernement civil ». On retrouve cette vision dans la DDHC.

2) La théorie de la séparation des pouvoirs selon Montesquieu

- Comme **Locke**, il est un **grand libéral** et par sa théorie il veut éviter que **le pouvoir établi dans l'intérêt de tous** débouche sur un **absolutisme attentatoire aux droits et libertés de chacun**. Son idée est de déterminer un système (politique) de gouvernement qui garantirait au mieux la **liberté** des individus, face au risque d'arbitraire du pouvoir politique.
- **Montesquieu** est un **admirateur des institutions britanniques** telles qu'elles fonctionnaient au 18^{ème} siècle dont le fonctionnement repose selon lui, sur un équilibre harmonieux entre 3 formes de gouvernement : **la monarchie, la démocratie et l'aristocratie**. Montesquieu est un aristocrate qui aime bcp la compagnie savante. Il est fasciné par le RU.
- Il constate que les lois élaborées au RU sont le produit **de 3 volontés** : **celle du peuple** porté par la Chambre des Communes, celle de **l'aristocratie** représentée à la Chambre des Lords et celle de la **monarchie** donc du Roi. Les droits et intérêts de chacune de ces **trois forces sociales** ne peut imposer sa volonté politique aux deux autres ! elles sont donc garanties par la C° Britannique.
- **Montesquieu** va tirer de l'étude de ce régime politique les principes de sa **théorie de la séparation des pouvoirs**. **La théorie de Montesquieu à un objectif libéral.**

Il entend aménager le **pouvoir** de manière à **affaiblir son unité** ; c'est-à-dire éviter que le pouvoir abuse de **ses prérogatives** pour porter atteinte à la liberté « **il faut l'empêcher d'entreprendre contre la liberté** ».

- Cela a fait l'objet d'une de ses formules célèbres « **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. Pour qu'on ne puisse**

pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » Il pose comme principe premier celui de la **limitation du pouvoir par le pouvoir**.

- Or, pour Montesquieu, seule la séparation des pouvoirs en trois branches permet d'éviter les abus et l'arbitraire. Il distingue puissances (que l'on appellerait pouvoir en fonction aujourd'hui) **législative**, c'est-à-dire élaborer et adopter les lois, exécutive, **exécution** des lois et maintien de la sécurité intérieure et extérieure, et la puissance de **juger**, les crimes et les différends entre particuliers. Ce qui importe c'est que ces 3 pouvoirs ne soient remis à un même organe. « **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** » MONTESQUIEU. Cela implique qu'un seul organe ne puisse pas assurer l'intégralité de plusieurs pouvoirs en fonction.
- Ce principe étant posé, il reste une question essentielle ; celle de la nature des relations entre les pouvoirs, notamment **législatif** et **exécutif**. Il faut souligner que comme cela se passait au 18^{ème} au Royaume-Uni, les pouvoirs ne doivent pas être isolés de manière absolue les uns les autres et cantonnés chacun dans l'exercice de leur fonction. Au contraire, **ils doivent chacun disposer d'une faculté de statuer et d'empêcher**. Montesquieu écarte dans son analyse le pouvoir judiciaire, « **invisible et nul** » puisque le juge ne fait **qu'appliquer les lois aux litiges qui lui sont soumis**.
- La seule chose qui importe l'auteur c'est que le juge soit **indépendant**, surtout des deux autres pouvoirs. Cela parce que la puissance de juger s'occupe des particuliers, *peut les **emprisonner**, les **condamner** et donc porter atteinte à la liberté* et à la sûreté des personnes.
- S'agissant des deux autres pouvoirs, Montesquieu prône que chacun des puissances doit pouvoir prendre des décisions dans le domaine de leurs attributions, leurs compétences (**faculté de statuer**).
- Mais chaque puissance doit aussi disposer d'une **faculté d'empêcher**, pour empêcher l'autre puissance d'agir en cas de *désaccord politique*. Le pouvoir exécutif et législatif doivent pouvoir se **neutraliser ou se paralyser en cas de dissension politique**. (**L'un ne peut pas avoir le dessus sur l'autre**)
- C'est une capacité essentielle dans la théorie de Montesquieu ; le législateur doit pouvoir **élaborer la loi** mais le roi, puissance exécutive, doit avoir la faculté **d'empêcher la promulgation de la loi**.
⇔ Inversement l'exécutif doit assurer l'exécution des lois mais le législateur doit pouvoir s'opposer aux mesures prises par l'exécutif.
- Avec un tel système ; les puissances législative et exécutive sont liées, peuvent **réciroquement se limiter** et ne peuvent en conséquence agir que si **elles sont d'accord entre elles**. Par cette faculté d'empêcher, se réalise un **équilibre du pouvoir** qui permet d'éviter l'arbitraire et de préserver la liberté de chacun.
- RIQUE : Mais la théorie de Montesquieu pourrait alors conduire à une paralysie du pouvoir en **cas de désaccord permanent**. Mais, selon l'auteur les nécessités de l'action politique s'imposent et les pouvoirs vont être obligés de **collaborer et de coordonner leurs actions**. Il faut que les deux pouvoirs collaborent. Des synergies vont devoir s'imposer entre les pouvoirs : « **Par le mouvement**

nécessaire des choses, elles (les puissances) sont forcées d'aller de concert » MONTESQUIEU.

- Le but de cette théorie est donc d'affaiblir le pouvoir en le **redistribuant entre les organes de l'Etat** avec un objectif essentiel de réaliser un gouvernement modéré qui permet de garantir la liberté politique et la sûreté.
- Montesquieu a fait l'objet de vives critiques des conservateurs, et en même temps de grands éloges de la part de libéraux ou d'encyclopédistes comme **D'Alembert**, pour sa mise en garde contre le despotisme et l'absolutisme.
- Cette théorie fut, plus tard, critiquée par les marxistes et notamment **Althusser (philosophe marxiste)**, pour qui, Montesquieu issu de l'aristocratie entend par sa théorie protéger la noblesse, raison pour laquelle il est **séduit par les institutions britanniques** qui assurent l'hégémonie de l'aristocratie. C'est un régime qui ne tente pas d'assurer l'équilibre des pouvoirs mais l'équilibre des forces sociales en présence. A cette époque, la noblesse perd de son pouvoir au profit de la bourgeoisie. **Althusser** démontre que la séparation des pouvoirs telle que souhaitée par **Montesquieu** aboutit à un système qui garantit **l'hégémonie de la noblesse**, qui siégeait, au Royaume-Uni. La noblesse était rpx à la Chambre des Lords et pouvait **empêcher** les décisions prises à la Chambre des Communes (+ contrôler les décisions prises par le Roi)
- La séparation des pouvoirs a certainement influencé un certain nombre de constitutions dont celle de **1791**, qui montre l'importance que l'on a accordé à l'époque à ce principe. La séparation des pouvoirs a certainement influencé le système de check and balances dans la C° américaine.

II- **La séparation des pouvoirs, mythe fondateur sous la révolution Française**

La révolution Française

- La théorie de **Montesquieu** a été interprétée de **manières très diverses** car elle est **ambigüe** concernant la séparation de l'exécutif et de l'exécutif. Il se base sur le fonctionnement des institutions britanniques, au 18^{ème}, alors qu'elles étaient encore **en pleine évolution, façonnées par la coutume** qui, par définition, évolue au fil du temps et des circonstances. Le veto royal à l'encontre du pouvoir législatif **n'était pas encore tombé en désuétude**.
- **Autre exemple** : la responsabilité collective solidaire du gouvernement n'était pas encore établie.
- On préconisait plutôt la séparation des fonctions et non pas des pouvoirs. Un même organe ne doit pas pouvoir détenir l'intégralité des fonctions législatives et exécutives.
- En l'occurrence, la théorie de séparation des pouvoirs n'était pas équivoque ; les constituants américains et français l'ont interprété (autrement) comme exposant que **chaque organe soit cantonné dans une fonction particulière, sans pouvoir intervenir dans l'exercice de l'autre**.
- En d'autres termes : au *Parlement la fonction législative, à l'exécutif la fonction d'exécuter les lois*. Aucun des deux pouvoirs ne peut empiéter sur la fonction de l'autre, d'où l'interprétation d'une **séparation stricte ou rigide des pouvoirs (séparation tant des organes que des fonctions)**.
- La déclaration de 1789 montre l'importance que les révolutionnaires accordaient à la séparation des pvr. On peut se référer à l'article 16 de la DDHC. « **Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de C°** » // la séparation

des pouvoirs a pour objectif de préserver les droits de l'individu.

- Cette déclaration de 1789 a fortement influencé la C^o de 1791. (Exécutif au roi et législatif à l'AN)
Chaque organe est cantonné dans la fonction qui lui est dévolue.
- Les révolutionnaires veulent une séparation rigide car ils voulaient subordonner le roi à la volonté de l'AN et d'impliquer une hiérarchisation du pouvoir. (Plus d'absolutisme royal)
- Le pouvoir exécutif permet d'agir conformément à la volonté du corps social.
- Pwr législatif = tête // pouvoir exécutif = bras
- Article 3 chapitre 2 de la C^o de 1791 : « il n'y a point en France d'autorité supérieure à la loi, le roi ne règne que par elle et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance » // la place de l'AN est prépondérante dans le régime mis en place, en tout cas une place supérieure au roi.
- Les révolutionnaires avaient un pb à résoudre : ils ont bcp discuté sur le contenu de la faculté d'empêcher. (droit de veto ?)
- **Mirabeau** souhaitait que le roi dispose d'un droit de veto absolu - afin que le roi puisse paralyser le pouvoir législatif. La plupart des révolutionnaires résistent estimant que ce procédé est antidémocratique. Selon **Robespierre** le veto est contraire aux pps parlementaires.
- Le veto confié au roi est un veto suspensif. (Suspension de la loi votée par l'AN pendant un délai de 6 ans) // A cette époque-là, au RU, le roi disposait d'un tel droit de veto.
- Nul ne sait que cette interprétation soit celle de Montesquieu. Il estimait que le législatif collabore avec l'exécutif et non une séparation si tranchée.

§1 Le mythe fondateur de la classification des régimes politiques

- Chaque organe ne doit pas pouvoir empiéter sur l'exercice des fonctions dévolues à l'autre organe à la base (révolution française)
- Plus tard, on l'interpréta comme **préconisant plutôt une distinction des fonctions qu'une distinction des pouvoirs**. Cela signifie qu'un même organe ne peut détenir à lui tout seul l'intégralité de la fonction législative, ou exécutive, dans le but de préserver la liberté politique.
- **Chaque organe doit pouvoir empiéter sur l'exercice des fonctions dévolues à l'autre organe. Le législatif peut donc intervenir dans la fonction exécutive et à l'inverse l'exécutif peut intervenir dans l'exercice de la fonction législative** ; on parle alors de séparation souple des pouvoirs avec une collaboration des organes.
- Les régimes politiques sont classés en fonction de l'intensité de la séparation des pouvoirs existant entre l'exécutif et le législatif : selon le caractère plus ou moins rigide de cette séparation.

On distingue les régimes de confusion des pouvoirs, par excellence anti-démocratique car il s'agit d'une dictature donc contraire aux libertés, des régimes parlementaires et des régimes présidentiels. C'est seulement une des classifications possibles des régimes (on peut aussi utiliser le nombre de partis politiques etc).

a) Les régimes de confusion des pouvoirs

- L'exemple archétype du régime non-démocratique est le régime de confusion des pouvoirs, détestés par les constituants de 1791 qui estimaient que ces régimes n'ont **pas de C^o digne de ce nom** et étaient forcément **attentatoires aux libertés publiques** (comme le rappelle l'Article 16 de la DDHC).

- Ces régimes ne sont donc pas organisés selon le principe de la séparation des pouvoirs ; **un seul organe politique exerce les principales fonctions de l'Etat**. Ils organisent la confusion des pouvoirs, qui se produit selon les circonstances au profit de l'exécutif ou du législatif. On distingue donc un régime de dictature de l'exécutif, d'un régime de dictature d'une Assemblée. (au profit de l'assemblée ou au profit du pst - roi)

- La dictature de l'exécutif

- **Tous les pouvoirs sont regroupés dans les mains d'une seule personne**, qui détient alors l'intégralité du pouvoir. Un tel régime consiste pour un dictateur à tenter de **s'appuyer sur le peuple pour gouverner**.
- Lorsqu'un régime autoritaire se **cherche une base démocratique**, on parle de **césarisme démocratique**. Ce terme est utilisé en référence au régime que voulait imposer Jules César à Rome. Le pouvoir devait y être concentré entre les mains d'un Homme fort – l'Empereur – mais avec le **soutien du peuple** dont on attend qu'il cautionne l'exercice personnel du dictateur.
- **Généralement, cette personne, pour appuyer son pouvoir, fera usage de plébiscite**.
- Il s'agit par exemple du **Consulat de l'An 8** : La Constitution de l'an 8 marque une véritable rupture avec les C^o précédentes. Elle permet à Napoléon 1^{er} d'exercer un pouvoir personnel tout en instaurant une démocratie (**de pure façade**).
- ⇒ Le gouvernement est confié à 3 Consul mais seul le premier exerce le pouvoir, dans son intégralité, les deux autres n'ayant qu'un pouvoir consultatif. L'expression pouvoir exécutif n'est même plus utilisée, car elle renvoie à une subordination de l'exécutif au législatif qui ne fait qu'exécuter la loi. **On y préfère le terme de gouvernement qui implique la plénitude de la direction des affaires publiques**.
- ⇒ Pour mieux soumettre **le pouvoir législatif**, pour l'assujettir, il est **morcelé** et réparti entre **4** Assemblées aux attributions bien différentes. (**« comme selon la formule « diviser pour mieux régner »**).
- ⇒ Le législatif n'a alors aucune autorité : **le Conseil d'Etat** prépare seulement les textes de lois, puis les défend devant le Corps législatif, les membres du Conseil d'Etat sont nommés par le Premier Consul, envers lequel il est donc totalement subordonné.
- ⇒ Il y a ensuite le **Tribunat**, qui discute les projets de lois mais **ne les vote pas**, il émet un **vœu d'adoption ou de rejet du texte**.
- ⇒ Le **Corps Législatif** vote les lois sans les discuter.
- ⇒ Le **Sénat Conservateur** est finalement chargé de contrôler la constitutionnalité des lois. (il annule les lois inconstit)

ATT : **Aucune des Assemblées ne dispose de l'initiative législative** / seul le Premier Consul dispose d'une telle faculté.

- Du fait du morcellement du législatif, et du pouvoir consultatif de deux Consul, le régime réalise une concentration des pouvoirs aux mains du Premier Consul.
- La C^o de l'An 8 a engendré du fait de cette séparation factice des pouvoirs un pouvoir personnel

grandissant du Premier Consul, et par un référendum plébiscite le Premier Consul a été nommé Consul à vie le 14 Thermidor de l'An 10. (NAPOLEON)

- **Le gouvernement conventionnel – ou d'Assemblée**
- **Le législateur concentre l'intégralité des pouvoirs et assujettit l'exécutif.**
- L'expression de régime conventionnel vient du fait que ce type de gouvernement a été pratiqué sous la Convention. **Dans un tel régime, l'Assemblée est toute puissante et l'organe chargé d'assumer les lois y est soumis.**
- Gouvernement de la Convention : La Convention dura trois ans ; de 1792 à 1795 ; durant cette période la France reste sans C°.
- ⇒ Le 10 Août 1792 (marche sur les Tuileries) a mis fin à la monarchie Constitutionnelle et à la C° de 1791 qui l'avait instaurée. Il n'y a plus de C°.
- ⇒ Les pouvoirs de la Convention sont donc affranchis de toute règle constitutionnelle (alors que la C° doit fixer des limites au pouvoir politique). Elle exerce de ce fait une dictature justifiée par le fait que l'on doit faire face, en France, à de grands périls, extérieurs (*monarchies coalisées contre elles*) et intérieurs (*insurrections fédéralistes et guerre de Vendée*). D'où le recours à la Terreur.
- ⇒ L'Assemblée est alors omnipotente (leg + exec) et en confie l'exercice à de nombreux comités, sous son contrôle, dont l'un d'entre eux est le **Comité de Salut Public** dans lequel siégeait Robespierre, mais aussi le Comité de Sécurité Générale. I
- ⇒ Ils ne disposaient d'aucune indépendance par rapport à la Convention et n'en était que de simples « **commis** » (ROUSSEAU). La preuve en est que les membres de ces comités étaient élus **chaque mois** par la Convention, ce qui avait pour effet qu'ils dépendaient entièrement de cette dernière.
- Le Gouvernement Conventionnel trouve son apogée dans la C° de 1793 ou C° montagnarde, **élaborée par la Convention elle-même** et approuvée par voie de **référendum**. Mais cette C° n'est **jamais entrée en vigueur**, son application a été différée par des éléments historiques (chute de Robespierre et changement de majorité à la Convention). Elle est très démocratique car # techniques semi-directes sont utilisées. Il y avait une **AN** (élue pour un an) // **le Conseil exécutif était entièrement soumis à l'AN.**
- Elle n'a pas été reprise par les membres de la Convention qui ont abandonné l'idée de cette C°. **La France n'a plus jamais connu un tel type de régime**, heureusement pour la France car il est dangereux pour la démocratie, tout autant que la **dictature d'un Homme ou d'une assemblée.**
- Cela aboutit inéluctablement à une restriction des libertés publiques ; **le pouvoir ne supporte pas les critiques** et sera tenté de **museler l'opposition** donc la presse, la liberté d'expression. etc. Un tel régime va souvent de pair avec la suppression de la liberté d'expression et avec des restrictions des libertés fondamentales des individus.

\$2 Les régimes de séparation stricte des pouvoirs : le régime présidentiel

L'archétype du régime présidentiel est celui mis en place aux USA. Attention toutefois, un régime présidentiel n'est pas caractérisé par l'existence d'un président. Celui-ci est fondé sur un isolement

total des pvr.

- Les critères

Un tel régime est fondé sur une séparation totale, rigide, des **organes** (à l'inverse du régime parlementaire) mais aussi sur la séparation des **fonctions**. 3 critères le caractérisent :

☐ **Absence de collaboration entre les pouvoirs** : chaque pouvoir détient la **faculté de statuer**, mais le régime présidentiel suppose aussi une **séparation stricte des fonctions entre l'exécutif et le législatif**, de manière à ce que **la/les chambre/s** assure/nt **l'intégralité de la fonction législative** et que **l'exécutif** (un président en général) assure l'intégralité de la fonction exécutive. Chaque pouvoir est cantonné dans l'exercice de la fonction qui lui est attribuée. (pas d'interaction)

☐ **Absence de moyen de pression réciproque d'un pouvoir sur l'autre** : une fois désignés, les pouvoirs ne peuvent mettre fin mutuellement à leur existence. **Le législateur ne peut renverser le gouvernement ou le président en cas de désaccord politique**. Il ne peut engager la responsabilité politique de ces derniers. En sens inverse, le président n'a pas la possibilité de dissoudre la Chambre législative. Il en résulte, comme le souhaitait Montesquieu, que les deux organes doivent **cohabiter pendant la durée de leur mandat respectif** et cela même s'ils ne partagent pas le même point de vue politique.

☐ **L'existence d'une faculté d'empêcher** : dont chaque organe doit disposer selon Montesquieu. C'est la possibilité de **neutraliser l'autre organe en cas de dissension politique** pour permettre un équilibre souhaité et souhaitable entre l'exécutif et le législatif.

- Les USA fonctionnent avec un **régime présidentiel** selon une séparation rigide des pouvoirs ; ils connaissent et s'inspirent du système en place en Grande-Bretagne, leur « mère-patrie ».
- C'est cependant une **copie infidèle de leur régime** car au 18^{ème}, le roi ne disposait déjà plus d'une faculté **d'empêcher**, c'est-à-dire qu'il ne disposait plus d'un droit de veto sur les lois adoptées par le législatif.
- Les constituants ont voulu **garantir un équilibre entre les deux pouvoirs**, en leur reconnaissant une **faculté de neutraliser l'autre pouvoir**, qui passe par le fait de mettre sur un **pied d'égalité le législatif et l'exécutif**. Pour éviter la subordination du Président au Congrès, on a permis son élection au **suffrage universel**.
- Aux USA, il n'y a pas de collaboration des pouvoirs « le Président est tout l'exécutif mais rien que l'exécutif » ; il n'intervient donc pas dans le champ d'action du Congrès. L'inverse étant également vrai pour la relation du Congrès avec le pouvoir législatif. **Les organes ne peuvent se révoquer les uns les autres ; ils sont indépendants**.
- Le congrès ne peut exiger le départ du Président, qui ne peut dissoudre le Congrès. Chaque organe dispose aussi de la faculté de neutraliser l'action de l'autre selon la doctrine des **checks-and-balances**, que l'on traduit par l'existence de procédure de contrôle et de contrepoids en français.
- Les constituants ont donné au Président **un droit de veto législatif**, et parallèlement ils ont reconnu au Sénat la faculté de s'opposer aux nominations effectuées par le Président, s'agissant des hauts fonctionnaires de l'administration, ou des juges à la Cour Suprême. Le Sénat peut aussi **s'opposer aux traités internationaux** négociés par l'administration présidentielle.

- Le Congrès dans son ensemble peut empêcher l'action du Président, en refusant de voter le budget de tel ou tel programme, marquant ainsi son hostilité à la politique du Président.
Chaque pouvoir a donc la faculté de neutraliser l'autre pouvoir.
 - Mais un tel régime serait voué à l'échec si le Président et le Congrès étaient politiquement opposés et ne parvenaient à trouver les compromis nécessaires. Il faut que chaque organe fasse des compromis : le régime américain est donc fondé sur le **compromis politique**.
- ⇒ Les français ont connu des régimes de **type présidentiel** en **1791**, en **l'an 3** sous le directoire et en **1848** sous la deuxième République bien que la classification de régime présidentiel soit bien plus moderne puisque apparue récemment. Dans le cas de ces 3 C°, les **Constituants estimaient mettre en œuvre les idées** de **Montesquieu**.
- ⇒ Dans les faits, ils ont séparé les organes et les fonctions comme le voulait l'auteur, mais ce qui est différent c'est qu'ils n'ont **pas prévu de faculté d'empêcher**. Aussi la seule façon de résoudre un litige n'était pas le compromis **mais le coup d'Etat**.
- ⇒ Pour la C° de **l'An 3**, le Directoire a été pensé pour **éviter un retour à la monarchie ou à un régime d'Assemblée** comme sous la Convention. Il est aussi pensé pour éviter le retour à la monarchie.
- ⇒ La C° prévoit une séparation des pouvoirs extrêmement **rigide**. Les **Directeurs** d'un côté et le **Corps législatif** sont chacun spécialisés dans l'exercice de la fonction qui lui est reconnu.
- ⇒ **Le corps législatif est composé de deux assemblées** : le **Conseil des 500** et le **Conseil des Anciens**. Le Corps législatif ne pouvait obtenir de manière anticipée le départ du Directoire alors que les 5 directeurs ne peuvent dissoudre le Corps législatif.
- ⇒ Des intermédiaires spéciaux portaient le nom de « **messagers de l'Etat** ». **Sans faculté d'empêcher, un tel régime ne pouvait être viable**. En cas de conflit politique, cela aboutit à dresser un pouvoir contre l'autre. Aucune procédure n'était prévue pour résoudre les différends.
- ⇒ La seule solution était le **coup d'Etat** ; c'est ainsi que prit fin la C° de l'An 3, le 18 Brumaire de l'An 8 ; coup d'Etat préparé par Sieyès et exécuté par Napoléon Bonaparte.
- La C° de 1848 instaure la seconde République, faisant suite à la Monarchie de Juillet. Il est prévu une assemblée unique et un président de la république élu au SUD. **Elle constitue le régime présidentiel par excellence**. Alors que pendant plus de trente ans, le régime était caractérisé par une collaboration des pouvoirs, on revient à un régime de séparation rigide dont on connaissait pourtant les difficultés et dont l'expérience avait prouvé les dysfonctionnements. Le pouvoir est concentré, il y a une Assemblée législative unique et le Président de la République est élu comme l'Assemblée au suffrage universel direct.
 - La durée du mandat présidentiel est de 4 ans, et ce mandat n'est pas renouvelable, erreur funeste de l'histoire française puisqu'en raison de cette impossibilité de renouveler Napoléon III (**De la Martine** s'était présenté contre lui) organise le coup d'Etat du 2 Décembre 1851 et rétablit l'Empire.
 - Les relations entre les deux organes sont quasi nulles : le Président ne peut dissoudre l'Assemblée ni opérer un veto législatif. Il peut seulement demander une deuxième délibération

de la loi. Toutefois, il y a avait une audace dans cette c° : **le fait d'avoir reconnu au Président le droit d'initiative législative** qui permettait d'intervenir dans l'exercice de la fonction législative.

- Mais il était entouré de conditions si **sévères**, il ne pouvait être exercé qu'après avis du Conseil d'Etat dont les membres sont nommés par l'Assemblée, qu'il n'a pratiquement jamais joué. Il Erato ainsi contrôlé par l'assemblée. Le régime était ainsi non viable en raison d'une séparation trop rigide des pouvoirs.

§3 Les régimes de séparation souple des pouvoirs : le régime parlementaire

- **Un régime parlementaire** ne signifie **pas** un régime qui dispose d'un **Parlement**. Le régime parlementaire comme le régime présidentiel nécessite un Parlement pour fonctionner.
- Tout régime qui dispose d'un Parlement n'est donc pas un régime parlementaire. C'est le régime le plus répandu en Europe, il trouve son origine en Grande-Bretagne, mais on le retrouve en Espagne, en Italie...
- Il est difficile de le définir tant les variétés de régimes parlementaires sont nombreuses : il repose sur **une séparation souple des pouvoirs**, c'est-à-dire sur une **collaboration entre l'exécutif et le législatif**.
- Il encourage les relations et les rapports entre les pouvoirs, à l'inverse du régime **présidentiel**. La collaboration est sensée réaliser l'équilibre recherché entre l'exécutif et le législatif (alors que c'est la faculté d'empêcher qui l'assurer dans un régime présidentiel). C'est une autre manière d'interpréter la théorie de **Montesquieu**.

=> Pour définir le régime parlementaire : **il s'agit d'un régime politique dans lequel les organes exécutifs et législatifs, bien que distincts, sont tenus de collaborer dans l'exercice des fonctions étatiques et disposent de moyens politiques leur permettant de se contrôler mutuellement.**

A) Les critères

On en dénombre 2 dans le cadre du régime parlementaire :



- La **collaboration entre les pouvoirs** : elle est organisée par la C°, et implique que le législatif, d'une part, et l'exécutif, d'autre part, collaborent c'est-à-dire que les pouvoirs s'assistent mutuellement. Chaque organe peut intervenir dans la sphère de compétence de l'autre pouvoir ou organe.
- Dans un **régime parlementaire**, l'essentiel de la fonction législative appartient au Parlement, chargé d'élaborer les lois, puisqu'il représente **la nation et la volonté générale**.
- Mais le gouvernement va aussi jouer un rôle essentiel de **matière législative**.
- Il dispose dans la 5^{ème} République de **l'initiative des lois** au même titre que les Parlementaires et peut intervenir au cours du débat Parlementaire pour en accélérer le cours ou proposer des amendements.
- Le **chef de l'Etat** va intervenir **après le vote de la loi** pour certifier qu'elle a bien été adoptée conformément à la procédure législative prévue par la C°, et pour conférer à cette loi **une force**

exécutoire par la promulgation.

- L'exécutif en France peut demander aux chambres **une deuxième lecture de la loi** ou le président de la République ou tout organe prévu par la C° peut demander au Conseil Constitutionnel à ce qu'il procède au contrôle de constitutionnalité de la loi.
- ⇒ **L'exécutif collabore ainsi avec le législatif.** Quant à la ratification des traités internationaux, la conduite des relations internationales relève de la compétence de l'exécutif, il négocie et signe les traités : **les ratifie**. La **ratification** exprime le consentement d'un Etat à être lié par une convention internationale.
- ⇒ Dans un régime parlementaire, cette ratification ne peut s'effectuer **qu'après autorisation du Parlement**, c'est le système prévu en France depuis la III^{ème} République.
- Chaque organe peut **intervenir positivement dans la sphère de compétence dévolue à l'autre pouvoir** (et non plus négativement comme dans un régime présidentiel). Il n'existe donc **pas** véritablement de **séparation des fonctions**. Ce n'est cependant pas le critère le plus déterminant dans la définition d'un régime parlementaire.
- L'existence de **moyens de pression réciproque** : chaque organe doit pouvoir démettre l'autre de ses fonctions. Il s'agit de reconnaître un **droit de révocation réciproque** pour permettre l'instauration d'un équilibre entre les pouvoirs, chacun disposant d'une **arme destinée à faire plier l'autre pouvoir**. Ces armes ne jouent pas très souvent, mais la simple menace de leur utilisation. **Jean Claude Colliard** éminent constitutionnaliste, **parle d'équilibre par la menace**.

a) La responsabilité des gouvernements

- Un premier moyen est la **mise en jeu de la responsabilité du gouvernement**. Dans un **régime parlementaire**, le gouvernement est **politiquement responsable devant le Parlement** ; **il est tenu de démissionner s'il n'a plus la confiance des chambres**. Il faut comprendre que le gouvernement ne peut rester en place que s'il bénéficie de la confiance des chambres. **Il doit donc bénéficier d'une majorité**. Une première caractéristique est que cette responsabilité est en principe collective et concerne donc l'ensemble des ministres, c'est une responsabilité solidaire.
- De plus, les procédés de mise en jeu de la responsabilité politique varient selon les régimes : elle peut être à **l'initiative des parlementaires** ou du **gouvernement lui-même**. Dans le premier cas, les parlementaires ont l'initiative de la motion de censure qui marque la défiance de l'Assemblée envers le gouvernement. **Si elle est adoptée, en conséquence le gouvernement doit se retirer**.
- En France, la 5^{ème} République est un **régime parlementaire**, avec une prépondérance de **l'exécutif** (si bien que l'on parle parfois de **régime présidentieliste**).
- Ainsi, le gouvernement est **politiquement responsable devant le Parlement**, et est tenu de

démissionner s'il n'a pas sa confiance. Cette responsabilité est en principe **collective** et les ministres sont solidaires, et sauf cas spécifique il n'y a pas de responsabilité individuelle. De plus, les procédés de **mise en jeu** de la responsabilité sont divers.

- A l'initiative du gouvernement, on parle de **question de confiance**. Le gouvernement demande la confiance de l'Assemblée et engage sa **responsabilité politique devant cette dernière**. Il y a différents types de questions de confiance : elle peut être posée à propos d'un texte de loi, d'un aspect de la politique gouvernementale. La responsabilité peut aussi porter sur l'ensemble de la politique du gouvernement. **Si le vote de confiance demandé est négatif, alors le gouvernement est obligé de démissionner**. En général, des conditions procédurales, de majorité, sont exigées.
- ⇒ Parfois même, comme sous la 5^{ème} République, il est très réglementé afin d'éviter l'instabilité gouvernementale, pour ne pas que l'Assemblée ne renverse trop souvent le gouvernement.
- ⇒ La question de confiance est prévue aux articles 49-1 et 49-3. Elle permet au Premier Ministre **d'engager la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement** : soit sur son programme politique ou une déclaration de politique générale ; soit sur le vote d'un texte de loi. Des conditions importantes ont été posées pour limiter le risque d'instabilité.
- ⇒ L'article 49-2 concerne lui la motion de censure ; elle n'a été adoptée qu'une seule fois en **1962** et marqua l'hostilité de l'AN au projet du **Général de Gaulle**, alors Président de la République, de modifier la C^o par voie de référendum pour faire élire le président au suffrage universel direct. Les élections qui ont suivi ont donné une forte majorité au **Général de Gaulle**.

b) Le droit de dissolution

- Le **droit de dissolution** est un moyen de pression dont dispose **l'exécutif à l'égard du Parlement**. La dissolution consiste à la révocation collective du mandat des membres d'une Assemblée Parlementaire.
- En conséquence, les députés sont désinvestis de leur mandat et sont renvoyés devant les électeurs, ce qui entraîne **l'organisation de nouvelles élections législatives**. Elle est en principe laissée à l'appréciation de l'exécutif, seule juge de l'opportunité de dissoudre l'Assemblée concernée. La dissolution est en principe inconditionnée.
- Si on reconnaît ce droit à l'exécutif dans une régime parlementaire, **c'est pour réaliser l'équilibre institutionnel entre l'exécutif et les parlementaires**. C'est surtout la **menace** utilisée par l'exécutif qui garantit cet équilibre plus que la dissolution. L'exécutif peut menacer de dissolution une majorité parlementaire qui lui devient hostile ; en réponse le Parlement peut voter une **motion de censure**, engageant la responsabilité du gouvernement. C'est l'existence de ces menaces qui permet d'assurer **l'équilibre des pouvoirs** dans un régime parlementaire. L'équilibre institutionnel est assuré par cette possibilité de révocation mutuelle, qui incite les pouvoirs à collaborer et à trouver des compromis.
- Lorsqu'est apparu le droit de dissolution, il était conçu comme **un moyen de résoudre le conflit entre l'exécutif et le législatif par le peuple**, c'était une procédure **d'arbitrage populaire**. Actuellement il ne remplit plus tout à fait cette fonction. Dans les Etats qui s'appuient sur une **majorité nette et stable**, dans un régime bipartisan ou avec un parti dominant par exemple, la

dissolution permet au gouvernement de choisir le moment le plus opportun d'organiser ces élections pour les gagner.

- C'est souvent le cas au Royaume-Uni, où le Premier Ministre anticipe l'opinion publique pour gagner une majorité. Le gouvernement peut choisir de dissoudre l'Assemblée dans un contexte défavorable à l'opposition, anticipant les élections législatives pour que l'opposition n'ait aucune chance. Cela devient une question de stratégie politique. C'était le cas au RU jusqu'à la loi fixed term Parliament Act, adoptée en 2011 qui fixe des conditions au Premier Ministre pour pouvoir envisager la dissolution de la chambre des Communes. Il ne peut le faire que s'il n'a plus la confiance de celle-ci, et non pour anticiper les élections afin d'être sûr de les remporter.

B) Les différents types de régime parlementaire Il faut distinguer deux types de régimes parlementaires.

1) Le régime parlementaire dualiste ou orléaniste

- On l'appelle ainsi car il a été pratiqué sous la dynastie des Orléans, sous la monarchie de Juillet de **1830 à 1848**. Ce type de régime implique deux centres d'impulsion politique. Le premier est situé dans le Parlement et le second dans l'exécutif. Le gouvernement a un rôle tout à fait spécifique : il lui revient de **maintenir le contact entre le Parlement et l'exécutif incarné dans un Président ou un Roi**. Il doit donc bénéficier de la **confiance du chef de l'Etat et du Parlement à la fois**. Dualiste aussi parce qu'un tel régime implique un dualisme au sein de l'exécutif.
- En conséquence, **les ministres sont doublement responsables** : devant le chef de l'Etat et devant le Parlement. C'est donc difficile pour le gouvernement de gouverner dans la mesure où il doit bénéficier de cette double confiance. De plus, une telle forme de régime implique que l'exécutif soit bicéphale : le chef d'Etat est politiquement irresponsable, il ne peut être démis de l'exercice de ses fonctions ni par le Parlement ni par le Peuple. Quant au gouvernement – ou cabinet ministériel – il est constitué de l'ensemble des ministres, gouvernés par un Premier ministre ou Président du Conseil. **Ce dualisme de l'exécutif est une nécessité dans un régime dualiste**. Si le gouvernement est responsable devant le chef de l'Etat, cela implique que le chef de l'Etat dispose de prérogatives importantes et intervienne activement dans la vie politique. Le rôle du chef de l'Etat est donc actif ; en toute occurrence disposera du droit de dissolution. Il pourra être exercé discrétionnairement, sans accord préalable du gouvernement.
- L'article 42 de la Charte Constitutionnelle du **14 Août 1830** va autoriser le roi à dissoudre la chambre des députés. La seule limite au droit de dissolution conféré au Roi est que celui doit convoquer une nouvelle chambre par l'organisation d'élections législatives, dans un délai de 3 mois après la dissolution. Louis-Philippe a utilisé cette possibilité 6 fois sous la Monarchie de Juillet. **Aucune législature ne termina son mandat de 5 ans.**

*On dit parfois que ce régime n'a plus qu'un intérêt historique et certains auteurs se sont demandés si la C° de **1958** ne constituait pas un tel régime.*

- Le Président de la République **joue un rôle de plus en plus actif surtout depuis l'adoption du quinquennat**, sur un programme politique qu'il doit mettre en œuvre s'il veut être réélu. Il est normal, du fait que le président soit élu au **SUD** sur son **programme**, que ce dernier intervienne et dispose de prérogatives importantes telles que le droit de nommer au emplois civils et militaire de

l'Etat.

- Dans l'Article 16, il dispose de **pouvoirs exceptionnels**. Il existe aussi un droit de dissolution qui lui est confié par l'Article 12. Il l'exerce seul et sans l'approbation du gouvernement. De surcroît le Premier Ministre et les membres du gouvernement sont choisis par le Président, et **il peut révoquer certains voire tous les ministres**, même si cela n'est pas directement prévu par la C°. Le général de Gaulle a révoqué Michel Debré en 1962, puis Georges Pompidou en 1968. De même pour Chaban Delmas en 1972 sous le Président Pompidou alors qu'il venait d'obtenir une certaine majorité au Parlement. On préfère l'expression de **régime dualiste à présidentieliste**.

2) Le régime parlementaire moniste

- La Grande-Bretagne, archétype même du régime **parlementariste**, s'est orienté dès la fin du 18^{ème} siècle vers un régime **parlementaire moniste**, c'est-à-dire un régime parlementaire à prépondérance du Parlement, tout en conservant la **collaboration de l'exécutif et du législatif** et l'existence de moyens de pressions réciproques comme dans tout régime parlementaire.
- Il n'existe qu'un centre d'impulsion politique : le Parlement, alors que le chef de l'Etat ne joue qu'un rôle **politique effacé**. C'est le cas de la 3^{ème} ou de la 4^{ème} République en France, où le Président de la République n'avait que peu de pouvoirs. Les exemples d'un tel régime montre le risque de déviation de celui-ci vers un régime de souveraineté parlementaires où le Parlement a tendance à confisquer l'ensemble des pouvoirs ; tel que cela a été déploré par André Tardieu sous la 3^{ème} République, plusieurs fois Président du Conseil. Il estimait que le véritable souverain devait être, en démocratie, le peuple mais que celui-ci avait été « **mis en captivité par la chambre des Députés** », d'où le titre de son ouvrage Le Souverain Captif.
- Dans la mesure, où dans un régime parlementaire moniste, le Parlement concentre tous les pouvoirs, et qui en conséquence, soumet le gouvernement en faisant peser sur lui la mise en jeu de la responsabilité politique. **D'où le risque de déviation vers un régime d'Assemblée.**

Conclusion

Nous avons classifié les régimes politiques en nous fondant **sur la séparation des pouvoirs**, telle que la théorie de Montesquieu l'a établie puis a été **interprétée diversement** : d'autres classifications sont possibles. Par exemple celle qui distingue régime **bipartisan, multi partisan, à parti unique, fondée sur le nombre de partis politiques impliqués dans la vie politique**. Une autre classification possible est celle fondée sur le **nombre de titulaire du pouvoir**. On peut définir la démocratie comme « **gouvernement du peuple, par le peuple, et pour le peuple** » (Lincoln) et Aristote la distinguait de l'oligarchie, et de la monocratie, gouvernement d'un seul. **La plus pertinente en Droit Constitutionnel reste celle fondée sur la séparation des pouvoirs.**

Point méthodo : Une loi ne STIPULE PAS - c'est un contrat qui stipule.

I- S'il est vrai que ...

II- Il n'en demeure pas moins que ...

I- Principe

II- Exceptions

Section 2. La division verticale du pouvoir et les formes d'Etat

- Il existe **différentes formes d'Etat** : les **Etats unitaires** et les **Etats fédéraux**, aux caractéristiques variées.
 - La **Confédération** ne peut prétendre à la qualité d'Etat : il s'agit d'une **union d'Etats indépendants qui par voie de traités**, délègue l'exercice de certaines compétences à des organes communs, destinés à coordonner leurs politiques dans un certain nombre de domaines. Elle ne constitue pas un nouvel Etat qui serait superposé aux Etats membre : **elle s'oppose à une fédération où est constitué un Etat fédéral**.
 - Elle est fondée sur un traité international et non sur une C°. C'est le *Traité qui détermine ses compétences* et institue l'organe central qui les exerce.
 - La nature des relations entre les membres d'une confédération varie considérablement d'une confédération à une autre, **de même que varient les relations entre les Etats membres et les institutions communes**.
 - Il faut voir que les Etats partie à la Confédération restent **souverains**, ce qui explique qu'elle n'est pas un Etat. **Les décisions doivent être prises à l'unanimité**. Cela évite qu'un Etat puisse porter atteinte à la souveraineté d'une autre partie, en lui imposant une décision qu'il ne souhaite pas.
 - **Il faut donc éviter que la volonté de la Confédération l'emporte sur la volonté des Etats qui la constitue**. Seuls des exemples historiques permettent d'illustrer ce concept.
- ⇒ On peut citer l'Empire AH, la Confédération Américaine entre 1861 et 1865, la Confédération helvétique qui n'est plus une Confédération au sens juridique mais un Etat fédéral.
- ⇒ Les confédérations semblent ne pas survivre longtemps : soit elles implosent, soit elles évoluent vers un Etat fédéral (les USA) ou vers un Etat unitaire (les Pays- Bas).

1) L'Etat unitaire

- C'est une forme d'Etat **difficile à définir**, mais elle est la plus **répandue**, et concerne de grands Etats comme des petits : de nombreux Etats en Europe (non l'Allemagne) mais aussi la Chine etc...
- **La France est même l'archétype de l'Etat unitaire**.
- Dès **1792**, la Constituante a proclamé que la France était une **république une et indivisible** pour couper court à toute tentation d'instaurer un Etat fédéral, comme c'est le cas aux USA.

- La convention tenait tant au régime **de l'état unitaire** qu'elle avait voté pendant la Terreur une division qui punissait de *la peine de mort* tout défenseur de l'état fédéral.
- L'état unitaire se caractérise par le fait qu'il n'existe qu'un **centre d'impulsion politique unique** sur l'ensemble de son territoire et qui s'impose à tous les citoyens.
- Il y a donc une **autorité politique unique**, qui se traduit par l'existence **d'un seul chef d'Etat, d'un seul gouvernement, d'un seul Parlement et d'un système judiciaire unique. Il y a une seule C°, selon le principe de l'unité du droit ; la loi doit être la même pour tous.**
- Le principe d'égalité devant la loi découle de l'Etat unitaire.
- Si l'Etat unitaire est instauré pour garantir la **cohésion nationale**, les Etats ont vite compris qu'il n'était **pas souhaitable** car pas efficace de décider à partir d'un pouvoir centralisé et unique.
- La centralisation rend difficile la gestion d'un Etat : les décisions prises par le pouvoir ne sont généralement pas adaptées aux spécificités locales, les décisions sont coupées de la **réalité locale**, prises loin du lieu où elles vont s'appliquer.
- Le processus est, de plus, bien trop lent, lourd et complexe car toutes les décisions, importantes ou non, sont prises au niveau central. *On a essayé d'aménager l'administration pour rapprocher les centres de décision des administrés.*
- Deux variantes sont possibles :
 - La déconcentration
 - La décentralisation
 - Il faut savoir que l'une n'exclut pas l'autre, un Etat unitaire pouvant suivre les deux à la fois.
 - Mais dans un cas comme dans l'autre, le pouvoir local s'exerce sur des entités infra-étatiques, départements ou régions par exemple, qui coïncide lorsque l'Etat est à la fois déconcentré et décentralisé.
 - En France il existe, **des régions, des départements, des communes, qui sont à la fois des circonscriptions administrations** (déconcentration) et **des collectivités territoriales** (décentralisation).
 - Il y a une différence notable entre ces deux mécanismes : **dans le cas de la déconcentration le pouvoir local est exercé par un agent de l'Etat**, alors que dans le cadre de la **décentralisation, le pouvoir est exercé par des organes élus.**

2.1.1 La déconcentration

- Il est apparu normal, tout en laissant aux organes centraux le soin de prendre les décisions les plus importantes concernant l'ensemble des citoyens habitant sur le territoire, de confier à des agents représentant les organes centraux mais placés à un niveau territorial le soin de prendre les décisions qui affectent plus directement les administrés des circonscriptions de l'Etat.
- La **déconcentration** désigne un mode d'organisation de l'administration par lequel **certaines attributions** sont confiées à des **agents du pouvoir central**, placés à la tête de circonscriptions administratives ou de divers services, mais qui **restent placés sous le strict contrôle de**

l'autorité centrale. Dans ce cadre, ce sont donc les **agents de l'Etat** qui vont prendre les décisions à un niveau **local**, toujours **sous contrôle de l'Etat**.

- En France, c'est le **préfet** qui constitue le meilleur exemple de l'organisation **déconcentrée** ; il est placé au niveau de la **région et du département** en France ; dans lesquels il représente l'Etat et prend **des décisions** pour le compte et sous le contrôle de celui-ci.
- **Odilon Barreau**, connu des spécialistes de l'aménagement de l'Etat déclara ainsi « **c'est le même marteau qui frappe (à savoir l'E) mais on en a raccourci le manche** ».

⇒ Le maire aussi agit en tant qu'agent de l'Etat, dans certains **domaines** uniquement : il est agent de la **déconcentration** en matière d'Etat civil, pour garantir le maintien de l'ordre public sur le territoire de la commune. Lorsqu'ils agissent au nom de l'Etat, préfets et maires le font toujours sous son contrôle.

2 objectifs :

- Elle contribue à **désengorger le pouvoir central**, mais peut provoquer de la lenteur dans les processus de décisions.
 - Elle **rapproche** toutefois **l'administration des administrés** et permet de prendre en compte les **intérêts locaux**, de la population, en accord avec **l'intérêt général**.
- La déconcentration est difficile à mettre en œuvre, et on lui reproche de n'être qu'un palliatif à une centralisation excessive d'où la nécessité de décentraliser.

2.1.2 La décentralisation

- La **décentralisation** est liée à la prise en compte par l'Etat des particularismes locaux et consiste à conférer un véritable pouvoir de décision à des collectivités territoriales, dotées d'une certaine **autonomie** par rapport à **l'Etat**.
 - Dans un Etat décentralisé, on trouve à côté de **l'Etat** qui exerce son pouvoir sur l'ensemble du territoire, **différentes collectivités territoriales** dont les compétences s'exercent à un niveau **local**.
 - Un avantage est de tenter de **mettre fin à la lenteur** du processus décisionnel. Les décisions seront **mieux adaptées aux particularismes locaux**. Mais en plus de cela, les décisions sont prises par les **citoyens de la collectivité**, au travers des organes qu'ils *élisent* et qui les *représentent*.
- ⇒ Elles sont donc prises de manière plus démocratique et mieux adaptées aux circonstances locales.
- Cette autonomie recouvre **différentes modalités**, selon qu'elle est plus ou moins poussée, ce qui dépend de la volonté des Etats.
 - Il faut (au minimum) qu'elles aient la **personnalité morale à la collectivité décentralisée**, pour qu'elles disposent d'une certaine **autonomie** juridique, ce qui implique qu'elles disposent **d'organes qui leur sont propres**.
 - **Il est nécessaire qu'ils soient élus par les citoyens dans le cadre de cette collectivité**. Mais il faut aussi que ces organes disposent d'un **pouvoir décisionnel** important (non pas un pouvoir législatif mais un **pouvoir réglementaire**) pour la gestion de affaires locales et un budget propre, financé par des ressources propres, pour pouvoir **financer les décisions prises**.
- ⇒ Il faut donc une certaine autonomie juridique et financière.

- Cela ne signifie pas pour autant que ces collectivités locales décentralisées (ne peuvent pas faire ce que bon leur semble) ne sont plus soumises au contrôle de l'Etat central. Mais ce contrôle va varier d'un Etat à un autre.
- On dit à cet égard, comme le **Pr. Eisenmann**, « que la décentralisation ne peut s'effectuer que sous la loi », c'est-à-dire **dans le cadre de la loi** adoptée dans le cadre étatique. Cela est nécessaire pour **préserver le cadre unitaire de l'Etat concerné**, pour ne pas que la décentralisation aille jusqu'à conférer une indépendance totale aux collectivités territoriales qui pourraient alors s'ériger en Etat.
- Cela signifie que **plusieurs conditions** dans un état décentralisé doivent être prises en considération.
- **Une première condition** est qu'elles doivent être fixées par la **loi nationale** ; il revient au législateur de définir la mesure ou le **degré de décentralisation** qu'il entend conférer aux collectivités territoriales. Cette intensité est **variable** selon le degré d'autonomie accordé par le législateur, selon les circonstances historiques et les périodes etc.

Le président Macron a laissé entendre qu'il allait laisser de l'autonomie aux collectivités locales en France pas plus tard qu'hier devant les maires de France.

- La **seconde condition**, dans le but de préserver le caractère unitaire de l'Etat, est que les collectivités territoriales **ne peuvent s'affranchir du respect de la loi** et doivent s'y **conformer**. En conséquence, cela suppose que le législateur au niveau national, prévoit l'existence d'un **contrôle de légalité** afin de préserver la sauvegarde des intérêts nationaux et l'unité de l'Etat, sur ceux des collectivités locales. Un principe de légalité doit impérativement être prévu par le législateur pour **éviter la dislocation de l'unité nationale**, la **décomposition** de l'Etat. D'où la nécessité pour les collectivités d'agir sous la loi, et pour le législateur de la décentralisation de prévoir l'existence d'un contrôle de légalité.
- Il est difficile de trouver un juste milieu quant au contrôle exercé sur les collectivités.
- ⇒ En France, la loi du **2 Mars 1982** Loi relative **aux droits et libertés des communes, des départements, et des régions** dite loi de **décentralisation** a été mise en œuvre sur les idées de **Charles Eisenmann**.
- ⇒ Elle a supprimé la tutelle **administrative et financière** pesant sur les collectivités territoriales pour la **remplacer par un simple contrôle de légalité** qui ne porte que sur la légalité des actes territoriaux par rapport à la loi nationale.
- ⇒ C'est le **juge** -notamment administratif- qui est compétent pour **résoudre le conflit** : il se borne à contrôler si les actes pris par les collectivités décentralisées sont **légaux**, s'ils ont été pris conformément à la réglementation juridique nationale.
- ⇒ Cela fut une révolution juridique car, auparavant, les décisions des collectivités locales étaient contrôlées tant sur le plan de leur opportunité politique que sur le plan de la légalité. Elles n'étaient **exécutoires** que si elles avaient été **approuvées par l'Etat**.
- ⇒ Ce n'est plus le cas aujourd'hui, une fois adoptée elles peuvent seulement **être contestées juridiquement**. Une plus grande liberté et plus de droits sont ainsi conférés aux collectivités.
- La France est à la fois **déconcentrée et décentralisée** comme l'indique l'Article 1^{er} de la C^o, qui a été modifié en **2003**, pour compléter par la précision suivante « **l'organisation de la France est**

décentralisée ». On a rajouté un petit alinéa.

- Également, à l'article 73, important en matière de décentralisation, précise qu'il existe en France « des collectivités qui s'administrent librement par des conseils élus et qui disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Il marque bien que la France est décentralisée. Le pouvoir est réglementaire. On parle ici des communes, départements, régions, collectivités à caractère particulier et coll d'outre-mer.
 - Article 72 : ppe de subsidiarité - les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mise en œuvre à leur échelon.
- Alexis de Tocqueville (De la démocratie en Amérique) : la décentralisation faisait en qq sorte école de la démocratie et de la liberté - les citoyens apprennent la démocratie et la liberté en la pratiquant. « Les institutions locales sont à la portée du peuple, lui font goûter à l'usage de la liberté et l'habitue à s'en servir » // les citoyens peuvent élire leurs rps et c'est un moyen de faire participer les administrés à la gestion des affaires locales.

2.1.3. La régionalisation

- Elle constitue la forme la plus poussée de décentralisation dans un état unitaire :
 - C'est le cas de l'Italie, divisée en 20 régions prévues par la C° italienne et détenant des compétences législatives et non seulement réglementaires.
 - C'est aussi le cas de l'Espagne avec les communautés autonomes prévues dans la C° de 1978 dotées de compétences variables selon les communautés. (Certaines sont dotées de plus de compétences que d'autres)
 - Autre exemple : le RU, après la dévolution du pouvoir à l'Ecosse et au Pays de Galles ; il est aujourd'hui un E régional.
- Elle permet de préserver le particularisme de certaines nations : catalans, écossais... tout en conservant le caractère unitaire de l'Etat.
- Le régionalisme est source de tensions, car les régions ont toujours tendance à vouloir s'autonomiser et s'émanciper de l'Etat. Il faut souligner que la régionalisation est le procédé constitutionnel inverse à celui du fédéralisme.
- Dans le cadre du fédéralisme, ce sont les « Etats fédérés » qui délèguent des pouvoirs à un échelon supérieur, s'associent.
- Alors que dans le cadre du régionalisme, c'est l'Etat central qui dévolue des compétences et des pouvoirs aux régions.

Le risque c'est de voir des Etats régionaux se désintégrer :

- ♥ La Première Ministre écossaise défend l'autonomie de l'Ecosse pour qu'elle puisse bénéficier du marché unique dans le phénomène incertain du Brexit.
- ♥ Les velléités d'indépendance fortes en Catalogne au sein de l'E espagnol. (Indépendance de la Catalogne proclamée en Octobre 2017) // l'E ne s'est pas laissé faire : il a utilisé l'article 155 de la C° qui lui permet de mettre la Catalogne sous tutelle. Le référendum était inconstitutionnel selon l'E espagnol. Aujourd'hui encore la Catalogne revendique leur indépendance mais les autorités

font la sourde oreille car selon eux la C° ne le permet pas.

Le risque de trop d'autonomie est de voir l'Etat unitaire implorer.

2.2. L'Etat fédéral

- Les grands Etats sont généralement constitués sous la forme d'Etats fédéraux : USA, Russie, Canada, Inde mais aussi de plus petits Etats intéressés et fondés sur le phénomène fédératif : Suisse par exemple.
- Il est difficile de définir le **fédéralisme** car il en existe autant de variétés que d'Etats fédérés. D'un Etat à l'autre il présente des caractéristiques différentes, mais un certain nombre de traits communs peuvent se dessiner que nous allons décrire en étudiant la notion d'Etat fédéral puis les techniques utilisées pour garantir le fédéralisme.

2.2.1. La notion d'Etat fédéral et sa spécificité

* Un **Etat fédéral** est une association d'Etats qui décident de remettre une partie de leur compétence à un Etat **central**. En conséquence, il existe dans une fédération des Etats fédérés et un Etat central. Un Etat fédéral est donc constitué par des Etats fédérés qui ont transféré une partie de leur compétence à un « **super** » Etat ; **l'Etat fédéral se superpose aux Etats fédérés. (USA)**

A) La formation du fédéralisme Il peut se former par voie d'association, ou par voie de dissociation.

1) Le fédéralisme par voie d'association

- La formation par **association** est historiquement commune, **un grand nombre d'Etats fédéraux sont nés du regroupement d'Etats** jusqu'alors unitaires-souverains.
- Différents facteurs peuvent expliquer cela : **un péril extérieur** tel qu'une menace militaire, la volonté de **constituer un espace économique et politique** suffisamment pour s'imposer sur la scène internationale. Parfois aussi, l'un des Etats **impose sa volonté** aux autres Etats qui vont se fédérer. Dans d'autres cas, il peut s'agir de faire **coexister différentes collectivités hétérogènes**, par leur culture, leur population ou leur histoire mais en même temps de protéger le particularisme de celles-ci. L'Etat fédéral permet de préserver une certaine **autonomie** à ces collectivités.
- Ces Etats forment généralement d'abord une confédération qui va se transformer progressivement en Etat fédéral : c'est le cas des **USA**, qui regroupèrent les **13 anciennes colonies** dans une colonie dès **1776**, qui prit fin en **1787** par la C° qui **établit l'Etat fédéral**.
- La Suisse a été une Confédération de **1815 à 1848**.

2) Le fédéralisme par voie de dissociation

Ce type de fédéralisme résulte de **l'implosion** d'un Etat unitaire, qui accepte de transformer son organisation et de transférer aux collectivités qui le compose, une autonomie plus ou moins importante selon les circonstances.

- C'est le cas de la Belgique, née de l'éclatement du Royaume-Uni de Belgique, suite auquel les Accords de la saint Michel furent signés en 1893.
- La Belgique est devenue un Etat fédéral dans lequel coexistent dans un système compliqué deux types d'entités fédérées : **les communautés et les régions**.
- C'est un système fédéral extrêmement complexe car il doit faire coexister les deux communautés des **Wallons** ainsi que les **Flamands** qui connaissent des **tensions**. Le roi maintient l'équilibre.
- L'article 1^{er} de la C° Belge donne naissance à cet E fédéral (Accords de la saint Michel 1993).
- La structure de l'Etat fédéral Belge est extrêmement complexe. Il existe en effet 3 communautés : la communauté française, flamande et germanophone. Il existe 3 régions qui ne correspondent pas à ces trois communautés : la région Wallonne, la région Flamande, et la région Bruxelloise. Il existe 4 régions linguistiques : la région de langue française, celle de langue flamande, la région bilingue de Bruxelles et la région germanophone. (Administrer un E unitaire ou administrer un E multinational)

- *On s'aperçoit que le fédéralisme a surtout été utilisé dans deux cas :*

- *Soit pour administrer un territoire vaste, dont l'administration serait impossible par un état unitaire parce que la superficie est trop vaste.*

- *Soit pour permettre la coexistence des nations vivant sur ce territoire. Il s'agit d'administrer des Etats multinationaux alors que l'Etat unitaire aboutirait à une négation de ces nations.*

B) Les caractéristiques du fédéralisme

- A la différence de l'Etat unitaire, le fédéralisme implique la superposition de deux ordres juridiques sur le même territoire et la même population : l'ordre **fédéral** se superpose à l'**ordre juridique des Etats fédérés**.
- L'ordre fédéral régit **l'ensemble du territoire de la fédération** alors que l'ordre juridique des Etats fédérés recouvre le **seul territoire de ces entités fédérées**.
- ⇒ **Le problème qui s'est posé est de savoir si les Etats fédérés puissent être qualifiés d'Etat au sens juridique du terme.**
- Pour cette raison certains Etats préfèrent utiliser le terme d'entité. En effet, la souveraineté, caractéristique de l'Etat, **n'est pas pleine et entière** pour ces Etats fédérés. Ils doivent posséder un pouvoir absolu de décision mais **ils sont limités par la C° fédérale** (→ par les transferts de compétence librement acceptés par les Etats fédérés).
- De plus, un Etat fédéré peut se voir **imposer des transferts de compétence sans qu'il n'en ait donné son accord**. Comment faire ? Il suffit pour cela de réviser / modifier la C° fédérale, qui détermine le statut de l'Etat fédéral.
- Or cette **révision constitutionnelle** ne nécessite jamais l'accord de **tous** les Etats fédérés. En conséquence, il est possible **qu'un Etat fédéré**, alors que cette révision est souhaitée par les autres Etats fédérés, **se voit imposer contre son gré** une révision de la C° fédérale qui étendrait les

compétences de l'Etat fédéral.

- Aux EUA, pour réviser la C°, l'amendement doit être **ratifié par les 3/4 des Etats fédérés** pour entrer en vigueur. Ce qui explique que certains Etats (hostiles) fédérés peuvent se voir imposer une modification de la répartition des compétences, **à leur détriment. (exemple important !)**
- L'Etat fédéral lui est souverain, au sens où sa compétence n'est pas **limitée**, il peut donc être juridiquement qualifié d'Etat. Ils n'ont plus la compétence de leur compétence.
- En dernier ressort, son organe constituant (chargé de réviser la C°) peut restreindre les compétences déléguées aux entités fédérés et étendre les siennes propres.

ATTENTION : l'E fédéral est souverain parce que sa compétence n'est pas limitée - en dernier ressort son organe constituant peut restreindre les compétences aux E fédérés.

§2 Les principes communs aux Etats fédéraux

Ils visent à répondre aux besoins d'ordre et de sécurité puis d'autonomie des Etats fédérés.

A) Le principe de participation

- Il implique la participation des Etats fédérés à la gestion de l'Etat fédéral. La volonté de l'Etat fédéral ne pourra se former que s'il y a **participation des Etats fédérés**.
- La technique qui permet cette participation est le **bicaméralisme** : il suppose l'existence de **deux chambres** législatives au sein du Parlement fédéral.
- L'une **représente la population de l'Etat fédéral**, l'autre les **Etats fédérés**, afin de faire participer ces derniers à l'élaboration de la loi fédérale.
- Ce **bicaméralisme n'est pas de la même nature que celui que l'on peut trouver dans un Etat unitaire**, comme en France, où la seconde chambre a vocation à modérer l'ardeur législative de la première chambre élue au suffrage universel : c'est le Sénat en France qui peut revoir les lois adoptées par l'AN ou la Chambre des Lords au Royaume-Uni qui peut tempérer l'action de la chambre des communes.

- ⇒ Dans un Etat fédéral, la vocation de la 2^{nde} chambre est de représenter les **Etats fédérés**, de leur permettre de faire valoir **leur point de vue**, et de les faire participer à la fonction législative.
- ⇒ En principe, **la représentation des Etats fédérés devrait être égalitaire (+ les faire participer à la fonction législative)**.
- ⇒ C'est le cas aux USA où le sénat est exclusivement dédié à la représentation des Etats fédérés, mis sur un pied d'égalité (qq soit sa taille et sa population) ; chacun étant représenté par **2 sénateurs**.
- ⇒ Plus rarement la représentation des Etats fédérés au sein de la seconde chambre est inégalitaire ; il s'agit de tenir compte des **disparités démographiques**. C'est le cas de l'Allemagne ou du Canada.
- ⇒ Le **Bundesrat** en Allemagne représente les Lander, il permet à ces Etats fédérés de participer à l'élaboration des **lois de la fédération**. La loi fondamentale allemande de **1949** indique que chaque Land a au moins **3 voix**, et ceux de plus de 2 millions d'habitants en ont 4, ceux de plus de 6 millions

d'habitants en ont 5 et ceux de plus de 7 millions d'habitants en ont 6.

- ⇒ Parfois aussi mais c'est plus rare, les Etats fédérés peuvent être représentés au sein du gouvernement fédéral (exécutif) ; **l'exécutif est alors collégial comme en Suisse par exemple**. C'est l'exemple de la Suisse où le Conseil fédéral doit représenter de manière équitable les différentes régions et communautés linguistiques.
- Enfin, dernier point s'agissant du principe de participation, il faut aussi que les Etats fédérés puissent participer à la révision de la C° fédérale. Les Etats interviennent le plus souvent par le biais des chambres qui les représentent. **Sinon ils sont appelés à ratifier la révision.**

B) Le principe d'autonomie

- Chaque Etat conserve une **autonomie organisationnelle** pour la **maîtrise de son organisation institutionnelle**, et dispose en principe de **pouvoirs propres**, qu'il pourra donc exercer de façon autonome **sans aucune ingérence** de l'Etat fédéral.

1) Une autonomie institutionnelle

- Chaque Etat fédéré se voit reconnaître la **fonction constituante** : il va pouvoir élaborer sa propre C° (PCO / PCI), ce qui est un acte juridique important.
- La C° va permettre à l'Etat fédéré de **choisir son mode d'organisation**, avec une condition essentielle qui est que ces règles **ne soient pas contradictoires avec celles posées par la loi fédérale**. La C° fédérale prime sur la C° des Etats fédérés.
- Les Etats fédérés peuvent exercer la **fonction législative** dans leurs compétences, dans des domaines propres définies par la C° fédérale. **Cette fonction est exercée par les parlements des Etats fédérés, dont l'organisation varie d'une entité à l'autre.**

→ Chaque Etat fédéré va disposer d'une administration et d'un système juridique qui lui sont propres, qu'il organise comme il l'entend. Ils se superposent à l'administration fédérale ou au système juridictionnel.

2) Une autonomie en matière de compétence

- Pour que l'autonomie soit complète, il faut que les Etats disposent **d'un Parlement**, ou d'un **gouverneur**.
- A cette fin, il va revenir à la **C° fédérale** de **répartir** les compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés.
- Ce système de répartition est variable selon les Etats fédéraux : les compétences attribuées vont être plus ou moins importantes.
- La répartition s'effectue selon le principe de **subsidiarité**, l'Etat fédéral ne devrait **bénéficier de compétences qu'il est à même d'exercer plus efficacement que les Etats fédérés**.

- Il existe 4 techniques de répartition des compétences :
 - La première, la plus simple, consiste pour la C° fédéral à énumérer les **compétences dévolues à l'Etat fédéral**. **Par déduction, les autres compétences appartiennent aux Etats fédérés**. C'est le cas de la C° américaine qui énumère dans les sections 8,9,10 de l'article 1^{er} de la C° les compétences du Congrès et du président des EUA.
 - La deuxième solution est la **solution inverse** : la C° fédérale décrit les compétences dévolues aux Etats fédérés, l'Etat fédéral détenant une **compétence de principe**. Elle est généralement **peu favorable aux Etats fédérés**, dans la mesure où on **limite** à l'avance leur compétence.
 - Troisième technique, la C° fédérale peut énumérer à la fois les **compétences de l'Etat fédéral** et des **Etats fédérés**, comme dans le C° Canadienne. Un tel système doit être extrêmement **précis** pour éviter les divergences d'interprétation ; il peut être source de difficultés entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. (Il peut, sinon, être dangereux)
 - Un dernier système concerne la répartition des compétences telles que fixées par la loi fondamentale allemande de **1949**, extrêmement compliqué. Les Lander ont en principe le droit de **légiférer** dans la mesure où ce droit **n'est pas reconnu par la loi fondamentale à l'Etat fédéral**. Cependant, dans cette loi fondamentale, des **matières relèvent exclusivement de la compétence de l'Etat fédéral et dans lesquelles les Etats fédérés ne peuvent légiférer**. Il existe aussi des **compétences concurrentes, pour lesquelles tant l'Etat fédéral que les Etats fédérés peuvent intervenir**. Il a été décidé que les Lander ne pourraient légiférer **tant que et dans la mesure où l'E fédéral n'a pas fait usage de son pouvoir législatif**.
- Quelles que soit la répartition des compétences retenues, c'est le **Juge Constitutionnel** qui en est le **garant**. Il va veiller à ce que cette répartition opérée par la C° fédérale soit respectée tant par l'Etat fédéral que par les Etats fédérés.
- Le juge Constitutionnel joue donc un **rôle essentiel**, pourra **écarter une loi fédérale** au motif qu'elle en contradiction avec la **répartition des compétences**, de même que pour une **législation des Etats fédérés**. Le JC est le **régulateur de la répartition des compétences** ; il lui revient de maintenir cet équilibre entre **l'Etat fédéral et les Etats fédérés**.
- Aux USA, c'est la **Cour Suprême** qui exerce ce contrôle de constitutionnalité et organise la répartition des compétences entre E fédéral et Es fédérés, composée de **9** juges désignés par le Président et après approbation par le Sénat.

C) Le principe de superposition

- La C° fédérale donne naissance à un ordre juridique qui se superpose à celui des Etats fédérés. En conséquence, il existe une **superposition d'institutions**. **L'Etat fédéral dispose d'institutions qui lui sont propres de même que les Etats fédérés**. Il y a un Président et un Parlement pour le premier, et par exemple un gouverneur et un Parlement (mono ou bi caméral) pour les seconds. Il y a aussi un système judiciaire # entre l'E fédéral et des E fédérés.
- ⇒ **La superposition des ordres juridiques est une seconde conséquence. Elle entraîne une possibilité de conflits, gérés par le Juge constitutionnel fédéral.**

- La loi joue un rôle fondamental dans un E unitaire et ne peut pas être # d'une région à une autre. Ce n'est pas le cas dans un E fédéraux. (Ex : de la peine de mort aux EUA)

Il faut voir aussi que le droit fédéral l'emporte sur le droit des entités fédérées : **c'est la règle de la primauté du droit fédéral sur le droit des entités fédérées**, parfaitement exprimée dans l'article 31 de la loi fondamentale allemande « Le droit fédéral prime le droit de Land ».

- Dernière conséquence, le droit fédéral est **d'applicabilité directe sur tous les citoyens** sans qu'il n'y ait besoin de l'intervention des Etats fédérés. (Parallèle avec l'UE)

§3. L'évolution du fédéralisme vers une certaine forme centralisation

- Le régime fédéral est souvent le résultat d'un **compromis entre ceux qui souhaitent une indépendance complète des Etats fédérés**, et **ceux qui souhaitent une intégration des peuples au sein d'une même nation**, dans l'Etat fédéral.
- Le résultat d'un tel compromis est que l'équilibre sur lequel l'Etat fédéral est basé est souvent très **précaire**.
- Cela explique que le fédéralisme est en principe animé par une dynamique **centralisatrice**.
- Les Etats fédéraux ont tendance à évoluer vers un système **centralisé**, c'est-à-dire marqué par un renforcement des institutions fédérales. On l'observe un peu partout : EUA ou Amérique latine par exemple. On assiste à un interventionnisme **de plus en plus fréquent de l'Etat fédéral dans les Etats fédérés**. **Il y a donc une diminution des pouvoirs reconnus aux entités fédérées**.
- Les causes de cette évolution sont multiples et tiennent à **différents facteurs**.
 - Sur le **plan économique**, du fait de la **mondialisation** des échanges éco et de la **domination du marché par les FTN**, pour qu'un acteur soit concurrent, il lui faut des espaces territoriaux de plus en plus vastes, pour affronter la concurrence des autres puissances économiques. Il revient logiquement à l'Etat fédéral de gérer ce nouvel espace économique qui ne peut se réduire au seul territoire d'une entité fédérée. (Concurrence ++)
 - Sur le **plan politique**, il faut constater que **les partis politiques d'un Etat fédéral** s'organisent naturellement au **niveau fédéral** (non pas au niveau des E fédérés) ce qui **contribue à renforcer l'unité de l'Etat fédéral** et à consolider son importance, au détriment des Etats fédérés. Souvent, les carrières politiques commencent dans les **Etats fédérés**, qui dérivent de **tremplin** pour une **carrière au niveau fédéral**. Un autre phénomène consolide la centralisation comme le fait que le président soit élu au Suffrage Universel et représente la nation : comme aux USA, le Président représente la nation américaine (NB : mode de vote # de la France). Cela renforce le phénomène centralisateur que connaissent les E fédéraux.
 - Sur un **plan juridique**, les Etats fédéraux ont très vite interprété le texte de la C° fédérale comme leur conférant des compétences de plus en plus étendues, au détriment des entités fédérées. *Cette interprétation extensive a pu s'effectuer en l'absence de réaction des Etats fédérés*. Aux **USA**, la Cour Suprême est aujourd'hui chargée de **contrôler la**

constitutionnalité des lois, et elle a très tôt interprété la C° dans un sens favorable à l'**Etat fédéral**. Elle a même conforté l'extension des pouvoirs de l'Etat fédéral en développant **la théorie des pouvoirs implicites (cf : conf de méthode)**, fondée sur une interprétation très large de la C° fédérale. Cette théorie dispose que **l'Etat fédéral bénéficie implicitement de toutes les compétences qui lui sont nécessaires pour l'exercice des compétences qui lui sont confiées par la C°**. Cette théorie a été imaginée dès les débuts de la C° consacrée par l'arrêt **McCulloch Vs Maryland** de **1819**.

- La Cour Suprême a développé une autre théorie au même objectif de renforcer les pouvoirs de la fédération : **la théorie des pouvoirs résultants**. Elle a pour objet d'attribuer au congrès des USA, des pouvoirs qui **résultaient de la combinaison de plusieurs compétences** dévolues à l'Etat fédéral par la C°
- Ces deux théories eurent une influence importante, **grâce à la jurisprudence de la cour Suprême**, le Congrès a pu intervenir dans tous les domaines de compétences pourtant **reconnues aux Etats fédérés**. La Cour suprême a donc **justifié des interventions du congrès fédéral** dans l'économie alors même qu'elles n'étaient pas prévues par la C° fédérale. (système défavorable aux entités fédérées)
- Même chose en Allemagne (illustration parfaite du système fédéral et de la tendance à la centralisation que connaissent aujourd'hui la plupart des Etats fédéraux) où le système de répartition des **compétences est favorable à l'Etat fédéral**. On constate que de larges secteurs de compétences concurrentes sont devenus des compétences exclusives de la fédération. En outre, il faut voir que les compétences dévolues aux Lander par la loi fondamentale de **1949** sont très faibles. On insistera aussi sur le fait, que depuis cette date, il y eut **plus d'une dizaine de révisions constitutionnelles**, avec chaque fois le même objet : **l'extension de la compétence du législateur fédéral** dans de nombreux domaines. Nous pourrions par exemple citer l'enseignement supérieur, la lutte contre la pollution... cela a conduit à un affaiblissement des Lander.
- Enfin, considérant des raisons financières, les **recettes de l'Etat fédéral** sont généralement **plus importantes** que celles des **Etats fédérés**. En principe, l'Etat fédéral perçoit l'impôt sur le revenu, alors que les Etats fédérés doivent se **contenter de ressources sans commune mesure** avec celles de l'Etat fédéral. Celui-ci va redistribuer une partie de leur budget sous forme de subventions, affectées à des programmes particuliers ou des politiques particulières.
- L'acceptation de ces subventions par l'Etat fédéré suppose une **contribution financière de l'Etat fédéré** (c'est une condition sine qua non), un cofinancement.
- Cela va permettre à l'Etat fédéral **d'orienter la politique de l'Etat fédéré**, d'orienter les choix, et de pousser les Etats fédérés à réaliser les politiques fédérales pour lesquelles la subvention a été accordée.
- **C'est une technique très courante de redistribution à condition d'un cofinancement ce qui permet à l'Etat fédéral d'imposer sa politique.**
- Pour ces raisons, la tendance centralisatrice, contestée par les Etats fédérés, est parfois tempérée

par différents mécanismes comme un renforcement de la **coopération entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés**, ou **entre les Etats fédérés (→ faire bloc à l'E fédéral)**, constatés dans certains Etats fédéraux et aujourd'hui considérée comme indispensable, surtout lorsque les compétences sont partagées.

- En Autriche, il y a des **arrangements institutionnels** conclus pour organiser cette coopération. En Suisse, coopération qui s'est étendue à la coopération entre les Etats fédérés où la C^o fédérale prévoit pour les cantons la possibilité d'adopter des **concordats**.
- Malgré cela, la tendance à la centralisation reste présente dans tous les Etats fédéraux. De rares exemples permettent de la **contredire**. En Belgique on constate un phénomène inverse, les entités fédérées imposent leur point de vue à l'Etat fédéral, qui vide de sa substance le pouvoir dévolu à l'Etat fédéral, avec une autonomie croissante des entités fédérées. Le roi essaie de maintenir la cohésion en Belgique.

CCL : En conclusion, on peut se poser la question de la nature de l'Union Européenne : Etat fédéral ou Confédération.

- Elle se situerait à mi-chemin comme l'a reconnu le Tribunal Constitutionnel Allemand dans un arrêt du 30 Janvier 2009 sur le Traité de Lisbonne : l'Union Européenne constitue une formule intermédiaire entre la confédération et l'Etat fédéral.
- Elle n'est pas fondée sur une C^o mais sur des **traités internationaux**. En même temps, la souveraineté des Etats membres reste entière. **En apparence, il s'agirait d'une Confédération d'Etats**.
- Mais de fait, l'UE présente certaines caractéristiques **du fédéralisme** et semble se comporter comme une **fédération d'Etat**. Le pouvoir législatif est exercé de manière conjointe par le Conseil des Ministres et par le Parlement Européen, élu au suffrage universel direct comme c'est le cas dans un E fédéral.
- Les décisions ne sont pas prises à l'unanimité mais généralement à la majorité qualifiée. Autre ressemblance avec le fédéralisme, certains actes de l'Union Européenne, **les règlements, s'appliquent directement aux particuliers sans qu'il soit besoin d'une intervention des Etats Membres** (Applicabilité directe de certains actes).
- Plus important encore, **le droit de l'UE prime le droit interne**, dans les compétences qui lui sont reconnues. Enfin, des **conflits de compétences** entre l'UE et les Etats membres sont tranchés par une juridiction européenne : **la CJUE**. S'agissant de l'UE, le Traité de Maastricht vient instaurer une **citoyenneté européenne** qui **confère des droits politiques aux citoyens** : tel que le droit d'élire les représentants du PE. Il se superpose à la citoyenneté nationale.

→ l'UE ne peut pas être un E fédéral car les Etats membres ont toujours gardé leur souveraineté. L'union

repose sur des traités impossibles à modifier sans l'accords des E. LA citoyenneté européenne ne renverse pas la citoyenneté nationale.

- Certains auteurs parlent de communauté d'intégration ou de communauté supranationale.

CHAPITRE 3 – Le fondement du pouvoir : la souveraineté

⇒ Qui détient le pouvoir de commander au sein de l'E ?

Introduction : Il s'agit de déterminer qui détient le pouvoir de commander au sein de l'Etat. La réponse à

cette question a fait l'objet de réponses variées selon le temps, l'histoire, l'actualité. Ce pouvoir de commander peut appartenir aux plus âgés ; on parle de **gérontocratie**. On peut aussi imaginer qu'il appartienne aux plus riches, en **ploutocratie**. Il peut aussi appartenir aux plus forts, (ceux qui ont obtenu le pouvoir par la force) sinon on parle de méritocratie quand il apparaît aux plus méritants

L'histoire constitutionnelle montre que les théories **démocratiques** et **théocratiques** principalement se sont opposées quand il s'agit d'examiner qui devait détenir la souveraineté

I- Le titulaire de la souveraineté

On va s'interroger sur l'origine du pouvoir pour caractériser les régimes politiques : **est-elle divine ou populaire ? C'est-à-dire émane de Dieu ou du peuple ?**

§1 Les théories théocratiques de la souveraineté

- Ces théories sont fondées sur l'idée que le pouvoir a une **origine divine**. Le pouvoir du gouvernement vient de Dieu. On peut citer une **formule** résumant parfaitement cette théorie, que l'on attribue à l'apôtre Saint Paul « **non est potestas nisi a deo** ». *Il n'y a pas d'autre pouvoir qui ne vienne du Dieu.*
- La **détermination du titulaire du pouvoir** peut alors donner lieu à des interprétations variables & questionnements.
- Deux théories sont généralement distinguées : **la théorie du droit divin surnaturel** et la **théorie du droit divin providentiel**.

a) La théorie du droit divin surnaturel

- D'après cette doctrine, il appartient à **Dieu** de **désigner le titulaire de la souveraineté**. C'est la monarchie de droit divin, qui a longtemps **prévalu en France**, jusque sous la **Révolution Française**. Lorsque l'archevêque de Reims consacrait il prononçait cette formule : soit béni et constitué roi en ce royaume que Dieu t'a donné.
- Théorie qui permet de justifier la monarchie telle qu'elle fut conçue jusque sous Louis XIV. Elle a été soutenue par les **protestants** de l'époque, qui, tous admettent que le Prince tient son autorité directement de **Dieu**, parce que l'arrière-pensée politique était là de lutter contre l'autorité du Pape, comme un intermédiaire entre Dieu et le Roi pour les catholiques et que les **protestants ne reconnaissaient pas**.

b) La théorie du droit divin providentiel

- C'est une théorie développée par **St Thomas d'Aquin**, ou l'apôtre **Paul**. Le souverain dans ce cas n'est **pas désigné par Dieu**, mais il **agit** au nom de Dieu.
- Elle ne donne **aucune préférence à aucune forme de gouvernement** tant que le souverain agit au nom de Dieu.
- Ce régime s'accommode généralement d'un **régime monarchique** mais pourrait aussi

s'accommoder avec un **régime démocratique**. Il n'y a pas d'antinomie frontale entre démocratie et théorie du droit divin providentiel. **Le peuple peut participer aux choix du gouvernant.**

- Il faut ici citer **BOSSUET** (précepteur du dauphin Louis de France) « Dieu prend sous sa protection tous les gouvernements légitimes, en quelque forme qu'ils soient établis ».

§2 Les théories démocratiques de la souveraineté

- Ces théories s'opposent aux premières, et se sont développées sous l'influence de la philosophie grecque. Le concept de démocratie est apparu sous l'Antiquité, **Aristote** et **Platon** ont beaucoup écrit à ce sujet. Le pouvoir vient du peuple et doit être exercé au nom de tous. Le pouvoir s'autocontrôle + la gouvernance est respectée (ses idées sont relativement modernes).
- Ses idées sont parfaitement bien connues et reprises au Moyen-Age puis au 16^{ème} siècle. Ces théories inspirées des théories d'Aristote ont longuement été débattues à chaque époque et surtout reprises et discutées pendant la **Révolution Française**.
- Elles sont fondées sur l'idée que le peuple est **souverain, il détient donc le pouvoir de commander** au sein de l'Etat. La démocratie implique que **le pouvoir trouve sa source dans le peuple** et qu'il soit **exercé dans l'intérêt du peuple**. La démocratie est donc « le gouvernement du peuple, par lui-même et pour lui-même » (**LINCOLN**). Le ppe est retrouvé à l'article deux de la C° de **1958**.
- Comme les théories théocratiques, elles vont donner lieu à deux variantes ; chacune produisant des effets spécifiques bien différentes : **la souveraineté populaire** et la **souveraineté nationale**. Une différence qui semble s'atténuer car la nation est reconnue comme le peuple aujourd'hui.

La théorie démocratique n'est pas incompatible avec le régime monarchique - une monarchie n'est pas antidémocratique. Le peuple peut consentir à transférer le pvr de commandement à un monarque. **Ces régimes démocratiques qui s'accommodent de la monarchie sont nombreux en Europe.** (ex : Espagne)

a) La souveraineté populaire

- Selon la théorie de **JJ ROUSSEAU**, la souveraineté **appartient au peuple**, mais elle est **partageable entre tous les individus** qui le composent. La souveraineté est **donc divisible et fractionnée** ; tous les Hommes naissent libres et égaux en droit. En conséquence, chaque Homme doit détenir **une part égale de souveraineté**. **Chaque personne doit détenir 1/5000000 de la souveraineté dans un pays de 5000000 habitants.**
- En concluant le **contrat social (contrat fictif)**, qui procède à l'établissement de la vie en société et de l'Etat, **chaque individu va accepter de mettre en commun la part de souveraineté qu'il détient.**
- **Ces parts réunies constituent l'Etat.**
- Chaque individu s'engage dans le cadre de ce contrat social fictif, **à obéir à l'Etat**, tout comme l'Etat **s'engage à protéger les droits et libertés** que chaque individu détient.
- Il s'agit d'un contrat **synallagmatique** (l'E s'engage à l'égard de l'individu et vice versa), par lequel les parties s'engagent réciproquement l'une envers l'autre.
- **Chaque individu a l'obligation essentielle d'obéir à l'Etat, or il le constitue lui-même.** Puisqu'il constitue l'Etat, l'individu dans une théorie démocratique s'engage à **n'obéir qu'à lui-même**. Ainsi, il va préserver **ses droits et libertés**.

- L'Etat, parce qu'il est **constitué** et **représenté** par les citoyens, va toujours avoir pour fonction **d'incarner l'intérêt général**. L'Etat ne peut jamais être **arbitraire ou oppressif** en ce sens.
- Pour qu'une société soit **véritablement démocratique**, la logique voudrait que **toutes les décisions soient prises à l'unanimité**. Mais il faut être réaliste, l'unanimité est toujours un objectif difficilement atteignable et praticable.
- ⇒ **Rousseau** va essayer de trouver un subterfuge et trouver une solution qui justifierait que la majorité soit utilisée au lieu de l'unanimité.
- ⇒ Selon **Rousseau** lorsqu'un citoyen vote, il ne fait qu'exprimer un **avis sur ce que doit être l'IG**, si l'avis contraire l'emporte c'est que cet individu s'est **trompé** sur le contenu de l'intérêt général de la société. Puisqu'il s'est trompé, il doit changer d'avis et se **rallier à la majorité**, qui devient ainsi **l'unanimité**. **La loi de la majorité l'emporte car elle sait ce qu'exige l'intérêt général**.
- Cette théorie développée par **Rousseau** est dangereuse et peut très vite dégénérer vers le **totalitarisme** ; **la majorité écrase toujours la minorité, l'opposition**.
- C'est une théorie qui instaure la **dictature de la majorité**. C'est un régime qui ne laisse aucune place à **ceux qui pensent différemment de la majorité**, car ils se seraient trompés sur la signification de l'intérêt général. C'est une théorie se veut démocratique mais qui l'est paradoxalement **peu**, car les droits de l'opposition ne peuvent être reconnus. Le pluralisme de l'opinion doit être respecté.
- C'est une théorie qui a connu **peu de succès**, et n'a inspiré que la C° de **1793**, qui n'est jamais entrée en vigueur.
- Il est nécessaire d'en parler toutefois, car elle a le mérite d'insister sur l'idée que **le citoyen possède un droit naturel** à participer à **l'exercice du pouvoir** (droit inhérent à la nature humaine) soit **directement** (référendum) soit **indirectement** (par une participation aux élections).
- ⇒ Cette la théorie de la souveraineté populaire a 3 implications :
- 🌐 **La théorie de l'électorat droit** : différente de celle de *l'électorat fonction* qui joue dans la théorie de la souveraineté nationale. Il existe un droit pour chaque citoyen d'être électeur et donc de voter que celui-ci est **libre d'exercer ou non** (et non contraint). Cela découle du fait que chaque citoyen est détenteur d'une part de **souveraineté**. La souveraineté populaire a donc pour corolaire le **suffrage universel**.
- 🌐 Une deuxième implication est **le mandat impératif** : pour **Rousseau** c'est le peuple qui compte et il se **méfie des représentants du peuple**.

Il voulait éviter que ces derniers **abusent du pouvoir** qui leur est confié, qu'ils aliènent pouvoir du peuple au détriment de ce dernier. Dans l'idéal, c'est le peuple qui devrait **légiférer lui-même**, mais comme cela **n'est pas possible** il doit élire des représentants.

Ces représentants, dans la théorie de la souveraineté populaire disposeront donc d'un **mandat impératif**, c'est-à-dire que les représentants devront **voter conformément au souhait des électeurs**.

Ils ne sont que **les porte-paroles** des **électeurs** et n'ont aucune marge d'initiative personnelle.

Ex : C'est le cas des **grands-électeurs aux USA**. Ils doivent voter pour le candidat annoncé avant l'élection. Ce système s'accompagne, pour les électeurs, du droit **révoquer leur représentant** si celui-ci ne respecte pas les vœux du peuple. Ce système de révocation des r pz qui avait été préconisé en France notamment par **Robespierre**, ou repris en **1945** à l'occasion de la Première constituante.

 Le recours au **mode d'expression directe des citoyens** : avec l'utilisation de **l'initiative populaire**, de référendums législatifs ou constitutants, de veto législatif...

Cette théorie s'oppose, tant par son contenu que ses modalités) dans ses principes et ses effets à la théorie de la souveraineté nationale.

b) La théorie de la souveraineté nationale

- On doit cette théorie à **l'Abbé Sieyès** qui a rédigé, en **1789**, une brochure intitulée Qu'est-ce que le Tiers Etat ? (3 parties)
- C'est le texte fondateur de la Révolution Française, dans laquelle il prend une part active par cet ouvrage. Dans le cadre de cette théorie de la souveraineté nationale, la souveraineté n'appartient pas aux individus mais à une entité fictive mais aussi abstraite et indivisible qu'est la nation. La nation est **distincte des individus qui la composent**. Il faut souligner que, pour cette raison, la nation a une volonté propre. Selon cette théorie la souveraineté appartient à la nation France mais pas aux français.
- Pour citer **Carré de Malberg** « Dans la théorie de la souveraineté nationale, il n'y a pas en France 40 millions de souverains, il n'y en a qu'un la nation ».
- La nation **ne peut exprimer elle-même sa volonté**, ni gouverner directement. La seule solution est que la nation s'exprime au **travers de ses représentants**. On a donc recours à des mandataires, qui sont les élus de la nation. **Chaque élu représente l'intérêt de la nation et non pas l'intérêt du peuple**.
- C'est une théorie qui a fortement influencé les révolutionnaires de **1789**. On lit dans la DDHC – article 4 « Le principe de souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, Nul individu ne peut exprimer d'autorité qui n'en émane expressément ».
- Dans la C° de **1791**, on trouve la formule suivante, qui traduit bien la théorie de la souveraineté nationale : « la souveraineté est une, indivisible, inaliénable, et imprescriptible. Elle appartient à la nation, aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».
- Cette théorie, si elle a marqué les révolutionnaires de **1789**, n'a plus qu'un intérêt historique, mais elle a permis de dissocier au 18^{ème}, l'Etat de la personne royale. (Dissociation de l'E et de la personne royale)
- **En effet le Roi n'est plus souverain, puisque la souveraineté appartient à la nation**. Mais la souveraineté nationale peut s'accommoder de la monarchie, dans la mesure où le roi comme les élus, peut être considéré comme un représentant de la nation. Le roi pourra exercer le

pouvoir **dans les limites que lui fixe la nation**, et c'est la C° qui en **1791** vient fixer les limites à l'exercice du pouvoir royal. Le roi représente la nation, au même titre que les élus du Corps législatif. Chacun de ces organes disposent d'attributions définies avec précision par la C° de **1791** et définies par celle-ci

Les implications de la théorie nationale sont opposées à celles qui découlent de la théorie de la souveraineté nationale ?? (Opposition à la théorie de la souveraineté populaire)

- ✓ **Théorie de l'électorat fonction** : être électeur devient une fonction. La seule fonction des électeurs est de désigner les représentants de la nation au travers desquels la nation s'exprime. Puisqu'il s'agit d'une **fonction (et non pas d'un droit)**, elle peut avoir des conditions. On pourra estimer que **certaines catégories**, pas suffisamment riches ou instruites, ne pourront pas remplir cette fonction. Le suffrage universel n'est donc pas forcément impliqué. **La théorie de la souveraineté nationale s'accommode parfaitement du suffrage censitaire.**

- ⇒ Ce type de suffrage n'a pas été choisi par hasard : la C° de **1791** distingue entre les **citoyens actifs et passifs**, seuls les citoyens actifs, **les plus riches, avaient le droit de vote**, et pouvait se présenter comme candidat à la représentation de la nation. (ceux qui pouvaient payer 3 jours de salaires en impôt pouvaient voter)
- ⇒ Les citoyens **passifs** (ceux qui ne payaient pas une contribution publique supérieure à 3 journées de travail) représentaient un quart de l'ensemble des citoyens. Ils étaient ainsi exclus du droit de vote. Seuls les citoyens les plus riches pouvaient représenter la nation, ce qui a fait dire que la révolution était bourgeoise, car elle a permis à la bourgeoisie d'accéder et d'exercer le pouvoir par le suffrage censitaire.
- ✓ **La prohibition du mandat impératif** : dans un système de souveraineté nationale, **l'électeur ne fait que désigner un représentant de la nation. IL DECIDE AU NOM DE LA NATION** - En conséquence, la nation ayant une volonté propre, le citoyen ne peut lui imposer une vision et le représentant décide toujours au nom de la nation, le député ne peut alors jamais être révoqué par les électeurs dans le cas où il ne se conformerait pas aux intérêts du peuple. En d'autres termes, le député, le représentant est irresponsable devant les électeurs.

CONDORCET disait « **le peuple m'a envoyé pour exprimer mes idées, non les siennes** ». L'élus est indépendant des électeurs.

C'est une théorie consacrée par la C° de **1791**, dans laquelle on peut voir que « **les représentants hommes dans les départements ne sont pas représentant d'un département tout entier mais de la nation toute entière** ». Les départements étant à l'époque la circonscription électorale.

- En France, les C° **interdisent en général le mandat impératif** ce qui eut des conséquences intéressantes pour l'Alsace, lorsqu'elle a été annexée en **1871** par l'Allemagne. Les députés alsaciens ont démissionné de l'Assemblée Nationale mais cette démission **a été refusée parce qu'ils avaient été élus non pas pour représenter l'Alsace et la Lorraine mais la nation toute entière.**
- **L'élus est aussi indépendant du parti politique dont il émane.** Il ne peut remettre son mandat

dans les mains d'un parti politique une fois élu. C'est l'exemple du « **système de tourniquet** » qui avait été envisagé par certains partis ; avec une liste organisant la succession pour un mandat. *Mais les partis ont dû abandonné ce système car il fut considéré comme contraire à la prohibition du mandat impératif.*

- ✓ Le **régime représentatif** : la nation ne peut s'exprimer que par des représentants, c'est-à-dire par des élus, ce qui exclut tout mode d'expression directe comme le référendum ou l'initiative populaire... **Le seul rôle du peuple est d'élire les représentants de la nation.**
 - La théorie de la souveraineté nationale a été préférée par les constituants de 1791, alors que l'on aurait pu penser la théorie de la souveraineté populaire plus proche de leurs idéaux. Cela tient au fait que la première favorise la bourgeoisie, classe dominante à l'époque et qui conteste la monarchie, et s'approprie le pouvoir (au désavantage de la démocratie). La théorie de la souveraineté nationale leur a en effet été bien utile.

§3 Vers une démocratie représentative.

- On peut croire que les deux théories s'opposent voire s'excluent, tant leurs implications sont différentes dans leur contenu et leurs effets. Cette opposition a été théorisée par Carré de Malberg dans son ouvrage 'Contribution à la théorie générale de l'Etat'. Il faut voir que dès l'époque révolutionnaire **l'opposition entre les deux théories n'était pas aussi nette qu'on pouvait le penser.**
- Les universitaires ont réussi à démontrer qu'entre 1791 et 1795, la France n'a en fait connu qu'une **conception de la souveraineté.**
- Au terme de laquelle la souveraineté aurait été **exclusivement attribuée à l'ensemble indivisible des citoyens** considérés comme constituant la nation. Le recours au concept de nation a été utilisé pour donner une **apparence de justification au suffrage censitaire**, et donc au **refus du suffrage universel** direct ainsi qu'à la prohibition du mandat impératif.
- Cette opposition entre les **deux théories** n'était donc pas aussi conséquente que leurs théoriciens l'avaient imaginée. **Cette opposition semble dépassée aujourd'hui ; un régime démocratique qui se veut démocratique suppose toujours la participation des gouvernés.** Il serait difficile de revenir sur le SUD. On peut dire que la nation se confond avec le peuple.
- C'est que signifie l'Article 3 de la C° de 1968 « **La souveraineté nationale appartient au peuple, qu'il exerce par ses représentants et par la voie du référendum** ». Il y a donc un **amalgame** entre théories de la souveraineté populaire et de la souveraineté nationale, en raison de l'émergence du suffrage universel qui est devenu **irréversible** depuis la **Seconde République** et qui suppose que le droit de vote soit **accordé à tous les citoyens**. *Le suffrage est toujours universel et secret.*
- C'est l'ensemble de la population qui est considéré comme **digne d'exercer la fonction électorale** et de choisir ses représentants. *La conséquence du suffrage universel est bien que le peuple soit assimilé à la nation.*

- En outre, la mise en place d'un régime représentatif est le plus souvent **tempérée par le recours à des procédés de démocratie semi-direct**, tel que le référendum législatif, ou la procédure de l'élection du président de la République au suffrage universel direct (suite à la révision C° de 62).
- De même, le droit de dissolution joue un rôle important en ce qu'il laisse au peuple de donner tort ou raison au Parlement ou au gouv.
- *De même au Royaume-Uni, il y a désignation indirecte par le peuple du Premier Ministre. Un droit joue un rôle important : le droit de dissolution, qui joue un rôle essentiel, en ce qui laisse au peuple en dernier ressort donner raison soit à l'exécutif en renvoyant une majorité hostile à l'Assemblée, soit en exprimant sa confiance à l'égard de cette dernière. C'est donc le peuple qui peut résoudre les conflits.*

Bien qu'on assiste aujourd'hui à un profond rapprochement de ces deux doctrines, il faut tout de même constater que les deux théories produisent des effets différents quant au mode d'exercice de la souveraineté.

II- Les modalités d'exercice de la démocratie

Les régimes de souveraineté nationale et populaire **ont donné naissance à des modes d'exercice différents de la démocratie** : la souveraineté nationale implique un régime représentatif alors que la souveraineté populaire implique un **régime de démocratie directe ou semi direct**. Il est cependant difficile de trouver de tels régimes en fonction de concepts juridiques et à l'état pur car ils varient en fonction des circonstances historiques ou de ceux qui exercent le pouvoir.

Le régime représentatif est souvent trop rigide et peu démocratique, **ne faisant pas assez appel au peuple**, alors que le régime de démocratie directe est impossible à mettre en œuvre et il a fallu le **tempérer**, par la mise en place **d'élections** tout en autorisant les citoyens à **intervenir directement dans le jeu politique**.

NB : article 3 de la C° concernant le référendum

§1 Les régimes issus de la théorie de la souveraineté populaire

- Cette théorie impliquerait la démocratie directe, avec des décisions **prises par le peuple** réunis dans un même lieu. L'exécutif doit être choisi, élu et contrôlé par le peuple, qui doit pouvoir puisqu'il est souverain, le révoquer à tout moment.
- C'était le cas en Grèce, où le peuple se réunissait régulièrement sur l'Agora pour **délibérer de décisions** relatives à la cité.
- Cet exemple historique semble aujourd'hui **utopiste** en raison de **la taille des Etats**.
- Certains régimes se sont toutefois inspirés de la **démocratie directe & souveraineté populaire**, en la tempérant pour la rendre praticable. On les qualifie ces régimes de **démocratie semi-directe**. **Les techniques utilisées varient d'un E à l'autre**.

a) La démocratie directe

- Ce régime est fondé sur la **défiance à l'égard des élus**. Un discours que l'on entend aujourd'hui à

travers les sondages ; les citoyens se **sentent mal représentés**. Elle est devenue assez **banale** : les citoyens se sentent mal r pz par les députés par exemple (→ coupés de la base).

- *Les représentants constituent l'élite et leur seul but est la conservation des privilèges.*
- La démocratie directe ne semble concevable que dans de **très petits Etats**, elle permettrait cependant de compenser de tels inconvénients.
- **La démocratie athénienne antique** : exemple de la démocratie directe - les citoyens réunis à l'ecclésia ou assemblée du peuple se réunissait ¼ fois par an pour voter les lois et élire les magistrats les plus importants (=exécutif) et peut les suspendre de leurs fonctions. Les esclaves et les femmes ne disposaient pas du droit de vote ! déjà à l'époque ce système était critiqué comme étant un système de démagogues et de manipulateurs.
- L'exemple le plus marquant rassemble les procédés qui subsistent en Suisse : **Glaris, Appenzell**, entités fédérées de la Confédération helvétique, des cantons où les citoyens se réunissent en plein air pour élire les magistrats chargés de défendre le canton et pour voter les lois. Cela est nommé la Landsgemeinde.
- Dans le premier canton chacun peut participer pour proposer ou amender un projet une fois par an sur la place générale des cantons. Mais la démocratie directe ne joue que pour les décisions les plus importantes et elle est maintenue pour les apparences. Les suisses y sont cependant très attachés.
- Ces réunions semblent plutôt folkloriques et les décisions semblent suivre celles des administrateurs.
- Aux USA, dans le **New-England**, les citoyens se réunissent aussi pour discuter de question administrative. (On pratique les New England town meeting qui existent dans certains villages depuis le XVIIème siècle) // ils ont aussi un pouvoir budgétaire.
- On peut penser à l'utilisation d'internet pour ++ la démocratie directe → cyber démocratie !!

Le citoyen pourrait s'exprimer directement concernant un choix politique. (Loi amendée ??) // serait-ce un idéal ? → on y arrivera sûrement et à terme on votera sur internet.

Le seul problème qui pourrait empêcher la cyber démocratie d'être un succès est l'identification des citoyens => vote secret et unique !! L'exécutif pourrait aussi tendre vers le populisme et la démagogie.

D'autres objections plus pratiques concernent la fracture numérique : obstacle des personnes qui n'ont pas l'accès à l'internet.

Au niveau étatique on peut songer à la cyber démocratie mais elle a bien du mal à se développer.

En Italie le M5S pratique la cyberdémocratie en son sein et prône la cyber démocratie : ils consultent le peuple sur les sujets importants et les r pz au sein du parlement doivent voter conformément aux aspirations du peuple. Le M5S dirigé par Grillo (humoriste de base) puis Di Maio, rencontre un franc succès : il se présente comme une organisation qui milite pour stimuler toute forme de démocratie directe et davantage de transparence politique. Ils consultent leurs adhérents qui peuvent donner leur point de vue sur tout type de sujets d'actu. Ils r pz des projets liés à l'eau - développement- énergie transport-

environnement.

Les élus sont subordonnés à la volonté des membres du parti et du peuple.

En 2013, lors des élections législatives italiennes, le M5S va retenir environ 25% des voix au 2 chambres - en 2018, ils vont récolter 32% des voix. Ils ont donc pu former un gouvernement de coalition avec la LEGA et plus récemment avec le PD (gauche).

Le parti pirate allemand a obtenu un franc succès dans les années 2010 dans les deux chambres mais il a perdu ses sièges en 2017. Il était aussi fondé sur la démocratie directe.

- ⇒ Avenir pour les E ?? // Cela semble rester une utopie.
- ⇒ La démocratie directe est généralement tempérée par des Instit qui rpz le peuple.
- La démocratie directe peut être dangereuse selon certains auteurs : Sieyès disait que nos concitoyens n'avaient **pas assez d'instruction et assez de loisirs** pour s'occuper des affaires d'E. Il prône donc le régime rpz. Il est hostile à la démocratie populaire souhaitée par Rousseau. (NB : ville de Vanina & Chloé = GENEVE)

b) La démocratie semi-directe

- Même celle-ci est difficilement praticable dans un Etat moderne. Ceux qui prônaient la démocratie directe sont obligés d'admettre certaines formes de **représentations du peuple au sein d'un Parlement**. Ils ont aussi inventé un certain nombre de procédés permettant au peuple de contrôler, influencer voire destituer ses représentants lorsque cela s'avère nécessaire.
- ⇒ Ceux qui prônent la démocratie directe ont jugé indispensable de permettre au peuple de s'exprimer et de **participer directement à la vie politique de l'Etat**, sans intermédiaire, en préconisant différentes techniques.
- L'archétype du modèle de démocratie semi-directe est la **Suisse** : le modèle de démocratie semi-directe y est très poussé à l'échelle des cantons de l'Etat fédéral.
- *La démocratie semi-directe est rendue plus facile par l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux. Certains partis permettent la consultation du peuple sur des sujets de société importants. Ces partis ont tendance à devenir populistes et démagogiques parce que cela permet de faire contrôler les élus par les électeurs, qui peuvent imposer leur point de vue aux élus.*

Les méthodes de démocratie semi-directe varient d'un Etat à un autre. Une solution à la démocratie directe serait la cyberdémocratie, où les élus consultent les électeurs par Internet, en conséquence les élus doivent se conformer aux vœux des électeurs qui se sont manifestés. Il y a une dépendance directe des élus aux électeurs. (Voir a)

- La France n'a jamais été favorable à un tel type de régime, certainement pour des raisons historiques. L'histoire constitutionnelle ayant été marquée par la révolution française, qui s'inspirait plutôt de la théorie de la souveraineté nationale. Mais sous la III^{ème}, IV^{ème} et V^{ème} République on a eu recours à des techniques de **démocratie directe ; référendums** (NB : DG), droit de dissolution... pour *tempérer le régime représentatif* que la France a toujours connu depuis la Révolution Française.

A) Le contrôle des élus

- Une méthode dont on peut parler serait le contrôle des élus, implication du **mandat représentatif** des **représentants soit un mandat impératif**, selon la théorie de la souveraineté populaire. Cela signifie que les représentants **doivent se conformer aux vœux de ceux qui les ont élus**, sinon ils pourront être **révoqués** par ceux-ci.
- C'est la technique du rappel, ou *recall* en anglais, qui permet au citoyen de **retirer son mandat à un agent public ou député**, et de **le remplacer avant le terme de son mandat**.
- Cette technique de révocation est utilisée dans certains Etats fédérés américains, pour révoquer des **représentants du Congrès de l'Etat fédéré**, ou le **gouverneur**. Elle est appliquée dans un quart des E fédérés.
- Si une proportion déterminée de citoyens demande la révocation d'un élu ou d'un fonctionnaire de l'Etat fédéré, généralement **par voie de pétition**, on organise une nouvelle élection est organisée, ce qui déclenche un *vote sur la révocation de l'élu ou du fonctionnaire désigné*, **couplé** en général à *un autre vote sur le nom du remplaçant* au poste vacant. La non réélection du candidat manifeste alors la **volonté du peuple de révoquer celui-ci**.
- Dans L'Etat de Californie, la technique du *recall* est prévue dans la C° de l'Etat fédéré et a été utilisée en **2003**, une pétition fut signée par 1,3 millions de californiens, pour révoquer le gouverneur démocrate. Des élections ont bien été organisées et il fut remplacé par un gouverneur républicain : Schwarzenegger.

B) La participation directe du peuple au processus législatif ou constitutionnel

1) L'initiative populaire

- Le premier de ces processus est **l'initiative populaire**. C'est un mécanisme technique de démocratie semi-directe, il permet à un **certain nombre de citoyen dont le nombre est prévu par la C°**, de saisir une **Assemblée législative** afin qu'elle statue sur une proposition de loi.
- L'initiative populaire se caractérise par le fait qu'elle doit recueillir un certain nombre de signatures, si suffisamment de citoyens demande à ce qu'une loi soit adoptée, cette proposition devra **obligatoirement être examinée par le Parlement**, qui devra émettre un vote à son sujet. Dans certains cas, elle peut directement être **soumise à référendum** : **on parle de référendum d'initiative populaire**.
- L'initiative populaire joue un rôle particulièrement important en Suisse dans la mesure où elle est **encore utilisée très fréquemment**. C'est un Etat plus conservateur car il y a plus de démocratie directe, et le peuple est toujours plus conservateur que ne le sont ses représentants.
- Ce droit d'initiative populaire existe aux trois niveaux de la politique nationale : à **l'échelle fédérale** pour réviser la C°, au **niveau des cantons** et au **niveau communal** pour proposer la modification d'une loi existante ou **l'élaboration d'une nouvelle loi**.
- La Suisse est profondément attachée à ce droit, à tel point que l'un des arguments qui a été invoqué par la Suisse pour refuser le marché commun était qu'il aurait fallu **renoncer au droit d'initiative populaire** ce que les suisses n'auraient jamais accepté.

- ⇒ On distingue, au sein de l'initiative populaire, *l'initiative non formulée*, lorsque les côtes présentent un vœu à l'examen des chambres, pour une loi sur tel ou tel sujet ; lorsque l'initiative est formulée, les citoyens présentent un projet de loi **entièrement rédigée et formulé**.
- ⇒ L'Italie connaît aussi cette procédure d'initiative populaire, en matière législative. L'article 71 de la C° italienne adoptée en **1947** prévoit que « **le peuple exerce l'initiative législative au moyen de la proposition par 50.000 électeurs au moins, d'un projet rédigé en articles** ». Il doit donc d'agir d'une initiative formulée au Parlement, qui ne concerne que la loi et non la C°.
- ⇒ Un mécanisme d'initiative populaire est notamment par l'Article 11 du TUE et le *Traité de Lisbonne*, qui permet aux citoyens européens d'influer la politique de l'UE. Ce mécanisme accorde aux citoyens européens le droit d'inviter la Comm Européenne à présenter, sur un sujet déterminé, **une proposition législative**, par 1 million de citoyens, issus d'un nombre significatifs d'Etats membres. Ils peuvent invier la commission sur une question qu'ils estiment nécessaire de traiter au niveau européen.
- ⇒ Encore faut-il que cette question relève du droit de l'UE selon l'Article 71 et on parle **d'initiative citoyenne européenne**. C'est une avancée majeure dans le cadre de l'UE. (ex : vivisection)
- ⇒ Différentes initiatives ont abouti comme celle interdisant la protection juridique de la dignité, du droit à la vie et à l'intégrité de tout être humain depuis sa conception.
- ⇒ L'une actuellement enregistrée par la CE est intitulée « **Halte à la fraude et à la mauvaise utilisation des fonds de l'UE** » // « **Sauvetage des abeilles** » // « **mesures de lutte contre le du réchauffement climatique** ».

2) Le référendum

- C'est une technique qui permet sous des formes diverses de **consulter directement** le peuple sur une question donnée, ou qui permet au peuple de **l'associer** directement à l'exercice de la fonction législative.
- C'est une pratique **largement utilisée en Europe**, car elle tempère à la fois les effets de la **démocratie directe et de la démocratie représentative**. Elle permet de consolider la démocratie en assurant un intermédiaire non médiatisé des citoyens, **le peuple s'exprime directement sur une mesure qui lui est soumise par l'exécutif généralement**, et qu'il peut accepter ou refuser.
- ⇒ Mais le référendum n'est pas toujours un gage démocratique ... : son risque est qu'il peut avoir une connotation plébiscitaire lorsqu'il est **organisé à l'initiative de l'exécutif**. Il faut distinguer le plébiscite (dans les régimes dictatoriaux) du référendum (démocratie).
- ⇒ Le premier étant un dévoiement du second, le plébiscite consiste à faire directement ou sous couvert d'une question, l'accession ou le maintien au pouvoir d'une personne.
- ⇒ Il sert à légitimer le pouvoir que cette personne détient, en montrant la **confiance que le peuple accorde à un Homme**, alors que le **référendum porte sur une question**. Napoléon 1^{er} comme Napoléon 3 ont abusé du plébiscite, tant pour se porter au pouvoir que pour s'y conforter. Ils ont tenté d'établir un **lien direct** avec le peuple par ce biais. L'un comme l'autre ont pourtant mis en

place un régime personnel, autoritaire, très centralisé et méfiant vis-à-vis des corps intermédiaires et notamment des partis et du Parlement.

- ⇒ De nombreux Etats sont hantés par le souvenir de régime mis en place et conforté par le biais de plébiscite ; il a été l'un des instruments de la puissance d'Hitler, qui a conforté le pouvoir du dictateur et entériné sa politique. Encore Aujourd'hui, grâce à des référendums plébiscites, des dictateurs ont accédé au pouvoir. Il faut citer les référendums de DG (article 11). On s'est posé la question de savoir si en France, le référendum de 1969 qui portait sur la régionalisation et la suppression du Sénat, organisé sur le fondement de l'article 11 et portait sur la rénovation du Sénat, et la régionalisation, a été considéré comme une sorte de plébiscite. Le général de Gaulle avait lié son maintien en fonction à un résultat positif à ce référendum. Les français ont voté négativement. En conséquence, le Président a démissionné. Ce référendum fut ainsi teinté d'ambiguïté.
- ⇒ Il y a un risque de démagogie, et donc un risque que le référendum entraîne un certain populisme. Il permet de contourner les Assemblées et surtout d'éviter les débats parlementaires. Enfin, il est souvent utilisé pour dramatiser les grands débats politiques avec des questions simplifiées et réductrices. Certains partis politiques ont radicalisé ces idées de référendums en cherchant à l'instituer comme méthode de gouvernement ; cette forme de démocratie directe est présentée par ces partis populistes comme seule moyen de donner la parole au peuple. **C'est une arme dangereuse. Il permet d'éviter des débats au sein du P. Il permet aussi de dramatiser les questions posées au peuple.**

Dans les grandes démocraties, à condition que cet usage soit modéré et raisonné, l'usage du référendum s'impose pour des **questions essentielles et primordiales**. C'est un instrument d'une démocratie semi-directe et un complément du régime représentatif.

Il existe différents types de référendums.

- Le **référendum d'initiative populaire**, que l'on connaît surtout dans les pays étrangers : en Suisse, en Italie, en Autriche, est caractérisé par le fait que l'initiative du référendum appartient au peuple et il peut porter tant sur une révision de la C° que sur des lois générales.
- Le **référendum législatif** qui permet de régler une question sur une loi populaire.

Il s'agira d'un référendum constituant dans le premier cas, ou législatif dans le second.

- ⇒ Les procédures varient mais on peut en dégager des **étapes principales** : les initiateurs d'un projet doivent **réunir un nombre pré établi par la C° de signatures** soutenant le texte envisagé. Les pouvoirs publics sont alors obligés **d'organiser un référendum**, et troisième étape, si la réponse y est positive, le Parlement doit discuter d'une modification de la loi dans le sens indiquée par le référendum.
- ⇒ En Suisse il y a un référendum obligatoire et un référendum facultatif - le peuple pourra demander un scrutin populaire pour s'opposer à un acte législatif proposé par le P.

- ⇒ On peut s'opposer à l'entrée en vig. De ++ textes tels qu'un traité international.
- ⇒ En général, et le plus souvent, le référendum est à l'initiative des institutions, du Président de la République ou du gouvernement, avec le danger d'un dévoiement vers le plébiscite et d'une manipulation des électeurs. Ce qui est intéressant c'est que les gouvernants maîtrisent le moment et le sujet du référendum, de même que la formulation des questions posées qui peuvent influencer le peuple.
- ⇒ **Ex** : référendum biaisé du l'adoption de la C° européenne // soumission au diktat car la question posée est incompréhensible pour le citoyen lambda.

Le référendum abrogation permet l'abrogation d'une loi et est par exemple prévu par la C° italienne, dans l'Article 75 qui **consacre un référendum abrogation d'initiative populaire (à la demande de 500.000 électeurs ou 5 conseils régionaux)**. Les principales critiques qui y sont apportées portent sur son utilisation qui peut être **excessive** et sur **la possibilité d'amputer les lois et de les dénaturer** par le recours à une abrogation partielle.

- ⇒ On le rapproche du référendum veto, qui permet de s'opposer à l'entrée en vigueur d'une loi adoptée par le Parlement.
- ⇒ Dans ce cas, l'entrée en vigueur est suspendu jusqu'à l'écoulement d'un délai au cours duquel les citoyens peuvent demander l'organisation d'un référendum, s'ils ne le demandent pas ou s'il est favorable à la loi, alors le texte pourra être promulgué. En cas de résultat défavorable, la loi ne sera pas exécutoire. La possibilité d'un tel veto est pratiqué en Suisse, avec un **délai de 90 jours** une fois la loi adoptée par le Parlement, pour que les citoyens opposent leur veto à la loi éventuellement.
- ⇒ Le référendum consultatif, **qui ne peut être considéré comme un instrument de la démocratie semi-directe**. Il permet d'atténuer le régime r pz.
- ⇒ Le Parlement peut, par une loi spéciale, décider de consulter le peuple sur un point qu'il juge essentiel. Mais les résultats du référendum ne lient pas le Parlement. *C'est le cas au Royaume-Uni pour le référendum de 2016 au sujet du Brexit*. Comme l'a indiqué la Cour Suprême du RU, la force des référendums est plus politique que juridique, en raison de la souveraineté du Parlement au RU le référendum ne peut être contraignant. Le résultat doit être acté par le Parlement. Le PA n'est pas tenu de suivre les résultats.
- ⇒ En 2016, il y a eu un ref mais on a exigé que le PA adopte une loi qui vienne acter le résultat du référendum.

→ Le référendum est constituant est construit sur l'article 89 de la C°, il est obligatoire pour réviser de la C° mais il est facultatif si c'est le pst qui en est à l'origine. **Il a un champ d'action limité !! (organisation des pouvoirs pkes / réformes relatives à la politique éco sociale ou environnementale de la nation ou services pkes/ projet de lois tendant à autoriser la ratification d'un traité qui sans être contraire à la C° aurait des incidences sur le fonctionnement de la C°)**

→ Ce référendum peut être à l'initiative d'1/5 des parlementaires soutenus par un dixième des électeurs - on parle d'initiative partagée entre le P et les citoyens (→ RIP)

NB : Privatisation des aéroports de Paris.

→ Le RIC des GJ (sans intervention du Parlement qui ne reprz pas les I des français) // définir la politique

de la nation sans passer par le Pa ou le gouv.

⇒ Se réapproprier le pvr de décider entre deux élections.

Attention : risque de ralentir la procédure législative (→ reproche au P français déjà fait) + risque de conflit permanent entre représentés et représentants.

Mais combien faudrait-il de citoyen pour soutenir le RIC ? (Suffisamment peu pour que le seuil soit atteignable → 700.000 citoyens soit 1,5 % des électeurs ? / Qui rédige cette initiative ? / Peut-elle permettre de rédiger la C° ?)

⇒ Difficulté de poser des questions car elle biaise forcément la réponse de certains citoyens !!

c) La démocratie représentative

- ⇒ Les révolutionnaires de 1789 n'aimaient pas du tout la démocratie directe ! le peuple n'aurait pas assez d'éducation et l'aurait à défendre le régime. Ce serait le règne de la démagogie. Les flatteurs d'opinion useraient leur pvr dans leur l.
- Peuple incapable de décider car aucune d'éducation
 - DD = démagogie ou populisme.

On va inventer la démocratie rpz au XVIIIème siècle. Le peuple est souverain en théorie mais en pratique il n'agit pas, il va déléguer son pvr à des rpz qui vont gouverner à sa place. Sieyès a inventé le ppe de démocratie rpz.

L'archétype du régime représentatif est le Royaume-Uni, et dans une moindre mesure la France (IIIème et IVème rep)

A) Le principe

- C'est l'idée que le peuple n'est pas capable d'exercer directement le pouvoir et qu'il lui faut des représentants élus. Le peuple exerce donc sa souveraineté au travers de représentants élus. Parce que ces derniers ne font qu'exprimer la volonté de la nation, et non du peuple, **ils ne peuvent faire l'objet d'aucun contrôle de la part du peuple (pas de place pour le mandat impératif).**
 - Les représentants du peuple sont **pleinement indépendants** par rapport à leurs électeurs, et par rapport **aux partis** dont ils sont issus. Le régime rpz présente un risque : le premier inconvénient est l'ultra-représentativité du Parlement.
- ⇒ On en trouve un exemple dans la C° de 1946, qui a mis en place un régime de souveraineté parlementaire qui confère tout le pouvoir de représentation à une seule assemblée (=à l'**Assemblée Nationale**)
- ⇒ Il dépossède de leur compétence tous les autres organes constituant comme la deuxième Chambre ou le gouvernement, qui est entre les mains de l'Assemblée Nationale. Cette assemblée nationale va pouvoir le **renverser très facilement.**
- ⇒ Sous la IV^{ème} République il y a une forte **instabilité gouvernementale** car l'Assemblée peut

facilement renverser le gouvernement, et ne se priva pas de ce droit. L'exécutif n'a pas d'arme au niveau de l'AN.

- ⇒ Ce qui aurait pu être contrebalancé par un droit de dissolution, mais il était enfermé par des conditions si difficiles qu'il est impossible à mettre en œuvre. *Seule une dissolution a abouti en 1955 sous la présidence du Conseil d'Edgard Faure.*
- ⇒ Le pouvoir est donc confisqué par le Parlement, et dans ce cas on parle de souveraineté parlementaire, qui montre qu'une chambre l'a **accaparé avec deux conséquences.**

- Une première conséquence d'un tel régime est **l'instabilité gouvernementale**, avec une **paralysie de l'exécutif**

- Deuxième inconvénient : l'encombrement du Parlement qui ne peut plus correctement légiférer.

- ⇒ On comprend alors que le **Général de Gaulle** ait mis des conditions à son retour au pouvoir, dont celle de **rationaliser** le régime politique de la IVème République (passant par un renforcement de l'exécutif au détriment du P).
- ⇒ En 1958, on assiste à un renforcement de l'exécutif et notamment des pouvoirs du Président de la République qui va disposer de compétences qui lui sont propres, ce qui est tout à fait nouveau.
- ⇒ Le régime représentatif semble alors peu démocratique, car le peuple ne disposait d'aucun moyen de contrôle ou d'initiative. La seule chose que peut faire le peuple est d'élire ses rpx.

Sommes-nous en démoc lorsque le seul pvr reconnu au peuple est d'élire ses rpx ?!

B) L'évolution du régime représentatif

- ⇒ On constate cette évolution dans la plupart des Etats contemporains. (France et RU par exemple)

1) L'émergence du suffrage universel

- ⇒ C'est la première raison qui justifie l'évolution du régime représentatif et vient modifier le jeu politique : la vie politique ne peut **plus être laissée aux mains des élites. Les citoyens interviennent alors dans la vie politique, par le vote ou les référendums. Les méfaits du régime rpx sont atténués...**

2) La dépendance nouvelle de l' élu face à ses électeurs et aux partis politiques

- ⇒ Dans un régime de **démocratie représentative**, le peuple n'est censé intervenir qu'au moment des **élections pour élire ses rpx** : la seule sanction possible pour un député et sa **non-réélection** (s'il se représente).
- ⇒ L'indépendance des élus était un pilier de la théorie de la souveraineté nationale.
- ⇒ La dépendance, face aux électeurs d'abord, est une **réalité.**
- ⇒ La prohibition du **mandat impératif** subsiste, mais il y a un phénomène nouveau de la **professionnalisation** (un député est député par profession par exemple) de la vie politique qui rend la réélection d'un élu quasi indispensable à ce dernier d'où cette dépendance. Le parlementaire n'a plus véritablement de temps pour exercer une autre profession.

- ⇒ **Macron** lutte contre ce phénomène - il souhaiterait réviser la C° → instauration d'un plafond au nombre de mandats des députés et des Sénateurs. (pas plus de trois mandats identiques & consécutifs)
- ⇒ Le représentant est également devenu **dépendant envers son parti (ILS DOIVENT SE FAIRE REELIRE)**; les campagnes électorales étant coûteuses, et chaque parlementaire doit obtenir le financement nécessaire à sa campagne électorale mais il faut éviter les fraudes...
- ⇒ Les candidats sont investis par les partis et en conséquence, sont responsables devant eux. L'élection ne joue alors pas tellement sur la personnalité du candidat mais sur son **appartenance à tel ou tel parti politique. Il doit suivre les consignes !**
- ⇒ Il faut voir que, en France, le parlementaire bénéficie au cours de son mandat, du soutien de son appartenance à un groupe politique, sur lequel **se fonde le travail lourd des parlementaires**.
- ⇒ Un parlementaire qui n'appartiendrait à aucun groupe politique ne pourrait que **très difficilement prendre part aux travaux de l'Assemblée**.

3) La participation du peuple dans le cadre du régime représentatif

- ⇒ Le RIC montre la soif des français de pper aux pvr ou encore l'organisation de primaires.
- ⇒ L'évolution montre que même dans le cadre du régime représentatif, la participation du peuple est de plus en plus indispensable pour éviter sa désaffectation à l'égard du pouvoir politique. Pour tempérer le régime représentatif, le peuple a été appelé à participer de manière directe à l'élection du Président de la République. **C'est le cas en France depuis le référendum de 1962**. C'est aussi le cas dans de nombreux pays d'Europe Centrale.
- ⇒ Dans d'autres cas, le peuple participe indirectement à la désignation du chef de l'exécutif. C'est le cas au Royaume-Uni, où le chef du parti politique **qui a obtenu la majorité aux législatives** sera désigné **chef du gouvernement**.
- ⇒ On peut aussi recourir à la technique du **référendum**, constituant ou législatif, recours de plus en plus fréquent depuis la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Même au Royaume-Uni (archétype du régime RPZ), où le référendum a longtemps été considéré **inconstitutionnel** car **contraire à la souveraineté du Parlement**, il est utilisé mais est simplement consultatif. Le référendum doit être autorisé par le P. Il n'est que consultatif. Le premier en **1975**, pour le maintien du RU dans la CEE, puis en Mai **2011** sur le mode de scrutin des élections législatives, et enfin en **2016** (amené par D.CAMERON) au sujet du Brexit. Il est malgré tout très peu utilisé au RU. On peut remplacer le scrutin majoritaire uninominal à un tour par un vote alternatif qui offre la possibilité aux électeurs de classer les candidats aux élections.

Le référendum n'est que consultatif et ne peut pas lier la chambre des communes - Mme May a dû obtenir un vote du P sur le maintien ou le non maintien du RU au sein de l'UE.

- ⇒ La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par voie référendaire.
- ⇒ En France, les effets du régime représentatif ont été tempérés par le recours au référendum, puis l'élection du président de la République au Suffrage Universel. Mais sous les 3^{ème} et 4^{ème}

Républiques, c'est le régime représentatif qui s'imposait, sans volonté de le tempérer.

- ⇒ Le général de Gaulle a voulu tempérer les effets du régime représentatif ; il existe deux types de référendums consacrés par la C° de 1958. Le référendum constituant est prévu par l'Article 89, à l'initiative du Président ou des Assemblées, pour réviser la C°.
- ⇒ Il faut donc attendre la 5^{ème} République, et l'Article 11 de la C° de 1958. On avait auparavant peur du référendum : l'argument des parlementaires était qu'ils ne voulaient pas être privés de leur pouvoir d'élaborer la loi – leur raison d'être. De plus, les parlementaires avaient peur qu'un résultat de référendum entre en contradiction avec la politique qu'ils entendaient suivre. Les résultats des référendums sont toujours conservateurs, ce qui est confirmé par l'expérience Suisse. Autre argument, le peuple est incapable de se prononcer sur les affaires publiques, trop techniques et complexes.
- ⇒ Il faut évoquer l'existence, en France, d'un référendum décisionnel local, depuis la révision constitutionnelle de 2003, qui a reconnu à toutes les collectivités territoriales la possibilité de soumettre à leurs électeurs, tout projet de texte relevant de leurs compétences. Cette mesure est prévue par l'Article 72-1. Ces différents référendums permettent donc de tempérer les effets du régime représentatif en France.

Conclusion partielle

Certains remettent en cause la démocratie. Il est vrai que la démocratie rpe d'apparente + au régime de démocratie semi-directe. Les GJ estiment que le peuple doit ++ participer à la vie politique - RIC.

Certains aujourd'hui parlent de démocratie semi-représentative ; il est vrai que le régime de démocratie représentative, du fait d'une intervention croissante des citoyens dans la vie politique, s'apparente de plus en plus au régime de démocratie semi-directe. **Il est de plus en plus difficile de distinguer un régime de démocratie semi-représentative d'un régime de démocratie semi-directe. Il faut comprendre que la philosophie qui sous-tend ces deux régimes est différente.** Un régime représentatif est fondé sur la **représentation** du peuple, ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'on accord au peuple un pouvoir de décision, par exemple par un référendum.

Mais même lorsqu'on accorde au peuple le pouvoir de décider, le référendum est toujours enfermé dans des conditions très strictes (Domaines limités par l'Article 11 & 89 de la C° de 1958). La C° de la 5^{ème} République est considérée comme instaurant un régime de démocratie représentative tempérée (ou semi-représentative) en raison de l'utilisation du référendum.

Alors que dans le cadre de la démocratie directe, **un large pouvoir de décision est accordé au peuple** qui fonde ce régime et ce n'est que pour résoudre des **difficultés d'ordre national** et de **moindre importance** que l'on fait appel à la représentation, c'est-à-dire au Parlement. La démocratie directe est fondée sur le principe de la **participation directe du peuple à la fonction législative**. C'est donc une philosophie différente qui fonde ces deux régimes.

III- Les techniques de représentation

Qu'elle soit exercée par le peuple, ou par ses représentants, la souveraineté s'exprime dans un régime

démocratique par la possibilité reconnue à certains ou à l'ensemble du peuple de participer aux élections. On parle de **droit de suffrage** qui est le droit de désigner les gouvernants. Il est plus exceptionnellement utilisé pour le référendum.

§1 Le droit de suffrage

On se demandera à **qui** est reconnu le droit de suffrage et quelles en sont **les modalités**. Le droit de suffrage peut être reconnu à tous, ou à certain.

a) L'universalité du suffrage

- On oppose en la matière, le **suffrage universel** au **suffrage restreint**. Cette opposition présente plusieurs intérêts. Dans un régime démocratique, **on tend à faire participer le plus grand nombre de personnes à la vie publique** ce qui implique le **suffrage universel**.
 - On constate une **tendance à l'universalisation du suffrage** aujourd'hui. Mais historiquement les premières constitutions démocratiques consacraient un **suffrage restreint** : certains citoyens étaient exclus du droit de suffrage pour des raisons diverses liées à des **conditions de naissance**, de **fortune**, d'**instruction**, de **sexe**...
- ⇒ On peut donner l'exemple type du suffrage restreint : le suffrage censitaire a été utilisé en **1791** pour la première fois en France. Il **supposait des conditions de revenus pour pouvoir voter** et à fortiori pour être éligible.
- ⇒ Le cens étant l'impôt prélevé aux citoyens, il permettait de mesurer leur fortune. Seuls ceux qui payent un cens suffisamment élevé sont susceptibles d'être électeurs, et à fortiori d'être éligibles.
- Il existe d'autres types de suffrages restreints comme le **suffrage capacitaire**, qui suppose une **condition d'instruction**. Il permet alors d'exclure du droit de vote ceux qui ne sont pas suffisamment instruits.
- ⇒ Il est issu de la pratique de certains Etats américains pour **limiter le droit de vote des noirs** ; il fallait **savoir lire la C°** voire en **expliquer un article**, ou alors être en possession d'un **permis de conduire**.
- ⇒ De telles limitations ont aujourd'hui **disparu**, et le suffrage restreint est en voie de régression aujourd'hui, laissant sa place au **suffrage universel un peu partout dans le monde**.

Le suffrage universel n'est lié à presque aucune condition ; en tous cas pas à la naissance, ni à l'instruction, ni à la richesse... **En revanche il peut être limité par des conditions d'âge, de sexe, de nationalité**. La tendance universelle vise à limiter ces conditions, soit en restreignant leur portée, soit en les supprimant.

1) Les conditions liées au sexe

- Cette condition a tendance à être **supprimée** mais cette conquête du droit de vote pour les femmes a été difficile ; les femmes ne peuvent voter que **depuis peu de temps**. Il est dû aux **suffragettes anglaises (+ autres) au début du XXème**.

- Il a été reconnu en France grâce au **Général de Gaulle**, qui a reconnu le droit de vote aux femmes par une ordonnance du **21 Avril 1944**. Elles purent voter aux municipales de 1945 puis pour l'adoption de la C° en **1946**. Différentes raisons sont invoquées pour justifier le refus du droit de vote aux femmes ; qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui.

Montaigne disait que les femmes ne **disposaient pas d'une aptitude intellectuelle** suffisante. **Montaigne** : « **La femme est assez savante lorsqu'elle sait distinguer la chemise et le pour point de son mari** »

Dans la Bible on explique la > de l'H car les femmes sont sujettes à la séduction.

Sous la IIIème République, on estimait les femmes **trop soumises à l'influence du clergé**, qui était antirépublicain. Elles n'étaient **pas mobilisées en temps de W** donc elles ne pouvaient pas avoir le pouvoir.

- ⇒ La Suisse, Etat ultraconservateur, n'a concédé le droit de vote aux femmes qu'en **1971**. La démocratie directe ou semi directe aboutit souvent à un régime conservateur.

2) Les conditions liées à la nationalité

- **Seuls les ressortissants de l'Etat** dans lequel se déroulent les élections sont en principe admis à voter et il est rare que les étrangers disposent du droit de vote, même s'il fut admis en **1793** par exemple.
- ⇒ Il avait été suggéré sous la présidence de **Mitterrand**, que les étrangers puissent voter aux élections **municipales en France**, dès lors qu'ils payaient des impôts locaux. Ces projets ont tous été rejetés et ne seront certainement plus à l'ordre du jour.
- ⇒ Dans le cadre de l'UE, depuis le **Traité de Maastricht** signé en **1992**, qui crée le concept de citoyenneté européenne, les citoyens européens qui résident dans un Etat membre de l'UE (comme en France) peuvent participer aux **élections municipales et européennes dans les mêmes conditions qu'un ressortissant de l'Etat en question**.
- ⇒ Ils peuvent aussi être éligibles. Cependant l'Article 88-3, précise que ces citoyens européens s'ils peuvent être électeurs et éligibles ne peuvent exercer des fonctions de *maire* ou *d'adjoint au maire*, ni participer à la désignation des *électeurs sénatoriaux* ou à *l'élection des Sénateurs*.

3) Les conditions liées à une attitude civique

- Certaines condamnations civiques entraînent la **privation du droit de vote** ; en France il faut que le Tribunal prononce la déchéance des droits civiques sinon le détenu peut continuer à exercer son droit de vote. Elle n'est pas automatique de fait.
- Au **Royaume-Uni**, la privation du droit de vote est **automatique**. Cette privation automatique du droit de vote des détenus a donné lieu à un bras de fer entre la CEDH et le gouvernement ; le Royaume-Uni a été **condamné** à plusieurs reprises pour ce motif. La CEDH défend que cette interdiction, en raison de son automatisme, est contraire aux dispositions de l'Article 3 du

Protocole 1 de la Conv. EDH.

- Celle-ci prévoit que les parties contractantes s'engagent à organiser des élections libres sous scrutins secrets, **dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.**
- Le gouvernement britannique, et son premier ministre surtout **David Cameron**, que cela le rendait **physiquement malade** de donner le droit de vote à quiconque étant prisonnier. Le Royaume-Uni n'a jamais voulu appliquer cet arrêt et a même menacé de sortir du système de la Conv. EDH
- Mais on a fini par trouver une **solution de compromis**. Le *Royaume-Uni* a décidé que les prisonniers qui étaient en prison étaient privés du droit de vote mais pas ceux en libération conditionnelle.

4) Les conditions liées à l'âge

- Il faut une certaine maturité intellectuelle pour voter ; qui est difficile à déterminer. Cette majorité est en France de **18 ans**, depuis **une loi du 5 juillet 1974** souhaitée par le président V. G. d'Estaing.
- Sous la charte de **1814**, pour être électeur, il fallait une double condition : **d'âge**, fixée à **30 ans**, et de **cens**, un certain montant d'impôt, supérieur à **300 francs**.
- Cela réduisait le corps électoral de façon drastique, à **100 000 personnes sur une population d'environ 30 Millions de français**.
- Les conditions d'éligibilité sous cette charte étaient encore plus draconiennes : condition d'âge de 35 ans, et cens fixé à 1000 francs, réduisant à **15 000 le nombre de citoyens éligibles**.
- En **1830**, l'âge est fixé à **25 ans et 30 ans** pour être éligible, des conditions plus souples donc.

b) Les modalités de suffrage

Le peuple peut s'exprimer de différentes manières.

1) Suffrage égal et suffrage plural

- ⇒ On parle de **suffrage égal** lorsque chacun dispose d'un **nombre égal de voix**, en principe 1, ce qui répond à la maxime : **un Homme, une voix**.
- ⇒ Le **suffrage** est dit **plural** lorsque **certains électeurs** seulement disposent de **plusieurs voix**, modalités fort peu démocratiques. Heureusement il est difficile d'en donner des exemples car il n'est pas démocratique.
- La Belgique, entre **1893 et 1921**, a connu un système électoral dans lequel des **voix supplémentaires étaient accordées aux électeurs chefs de famille** ou qui disposaient d'une certaine épargne ou une certaine instruction. Le suffrage plural n'est donc pas démocratique ; les Belges sont depuis revenus au suffrage égal.
- C'est un mode de suffrage qu'il est impossible de justifier car il est contraire au suffrage universel et au principe d'égalité entre les citoyens.

- ⇒ Le Conseil Constitutionnel a confirmé la **prohibition du vote plural en France** dans une décision du **17 Janvier 1979**, relative à l'élection des membres des **Conseils des Prud'hommes**.
- ⇒ Pour que le vote soit égal, il faut s'adresser au découpage des **circonscriptions électorales**. **Le parti pol au pouvoir a intérêt à fournir un découpage à son avantage**.
- ⇒ Du point de vue de la **justice électorale**, chaque circonscription électorale **devrait comprendre le même nombre d'inscrit**. Mais il est particulièrement **d'obtenir un découpage équitable et honnête**, et qui assurerait que la voix de chaque électeur pèse le même poids. On constate souvent des découpages **inégaux ou arbitraires**, ceci a pour objet de favoriser le parti majoritaire en place. Ce d'autant plus qu'un **organe partisan** est en charge **d'organiser le découpage des circonscriptions**.
- ⇒ Une expression courante pour décrire ce fait est « **le charcutage électoral** ». C'est-à-dire que la majorité se débrouille pour que les circonscriptions qui élisent les députés de la majorité aient une taille plus petite que les circonscriptions qui élisent les députés de l'opposition. **Il faut donc beaucoup d'électeurs pour élire un député de l'opposition, et peu pour un député de la majorité**.
- ⇒ On peut biaiser les résultats d'une élection par le biais d'un découpage électoral **arbitraire**. Cette technique est qualifiée de « **gerrymandering** » du nom du gouverneur du Massachussetts Gerry, qui avait utilisé le **découpage des circonscriptions électorales aux USA pour maintenir son parti au pouvoir**. La cour suprême n'a jamais encore pris de décision concernant cette technique.
- Sous la Vème République, on a mis en place un certain nombre de règles pour tenter d'avoir un **découpage plus honnête**. On a connu des redécoupages électoraux, le plus souvent suite à des changements de mode de scrutin pour l'élection des députés, ou suite à des recensements de la population. **La C° fixe le nombre MAXIMUM de députés à 577** (article 24 de la C°). Pour les élections législatives de 2017, les 577 sont répartis à raison de 558 pour la métropole, 8 pour la NV Calédonie & les coll. d'Outre-mer et 11 pour les français résidant à l'étranger.

Le président Macron aurait souhaité réviser ce nombre de sièges des institutions. Elle a été interrompue avec *l'affaire Bennalla*. Un des éléments de cette réforme consiste encore à réduire ++ le nombre de Parlementaires. La réduction de **25%**, dans un projet de loi de juillet 2019, est officiellement inscrite (→ 433 députés et 261 sénateurs contre 348 aujourd'hui)

Si jamais ne elle passait, on devrait procéder à un immense **redécoupage**. Plus le territoire de la circonscription est grand plus on est en position de force.

Le projet de réforme prévoit que certains députés soient élus au scrutin majoritaire à 2 tours ??

L'exécutif veut sauvegarder le ppe d'un député minimum par département.

- Il y a autant de circonscriptions qu'il y a de députés. Dans l'Article 3, alinéa 3, indique que le suffrage est prévu **universel, égal et secret**. Il faut donc que le découpage en circonscriptions respecte **l'égalité de suffrage**. Sous la Vème République, le domaine de la loi est limité, il revient, conformément à l'Article 34, au législateur le soin d'opérer le découpage des circonscriptions pour les élections législatives.

- Mais le législateur se décharge de ce soin sur le gouvernement, pourtant organe partisan par excellence, qui va opérer ce redécoupage **par voie d'ordonnance**.
 - Les **ordonnances sont prévues par l'article 38 de la C°** et permettent au gouvernement de prendre, pour l'exécution de son programme, des mesures qui relèvent normalement de la loi, mais à condition que le gouvernement y ait été autorisé par le Parlement. Le gouvernement doit être autorisé par une loi & elles doivent être ratifiées par le P.
 - Pour éviter que le découpage électoral ne soit **manipulé**, la révision constitutionnelle de Juillet **2008** a imposé, lorsqu'un redécoupage s'imposait, **la création d'une Commission, indépendante** sur le plan politique. Elle doit **se prononcer par un avis public** sur les projets de texte et propositions de loi **délimitant les circonscriptions**, ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs (*Cf : l'Article 25 de la C°*).
 - Cette commission est composée de **trois personnalités qualifiées**, l'une nommée par le **Président de la République**, l'une par le **Président du Sénat** (qui présidera l'organe), l'une par le **Président de l'AN** ainsi qu'un **membre du Conseil d'Etat**, de la **Cour de Cassation**, et de la **Cour des Comptes**.
 - Ces membres sont nommés pour un mandat de 6 ans, non renouvelable.
 - Malgré l'existence de cette Commission, prévue parce que le découpage restait inégal, le découpage arbitraire reste possible et n'est limité en droit que par la **jurisprudence du Conseil Constitutionnel** lorsqu'il agit en sa qualité de juge électoral.
 - Il a rendu à ce sujet de nombreuses décisions, dans lesquelles il rappelle le **principe essentiel qui doit gouverner le découpage** : le législateur, même s'il délègue son pouvoir, doit respecter le **principe d'égle représentation des populations** dans chacune des circonscriptions législatives. Il ne peut être dérogé à ce principe que pour des considérations liées à **l'intérêt général** et à condition que cela soit justifié. On recherche l'équilibre démographique sauf exception.
- ⇒ Ce contrôle exercé en droit par le Conseil Constitutionnel est **restreint** : en sa qualité de juge électoral il se limite à **censurer des limitations** qui méconnaissent de manière manifeste le principe d'égalité.
- ⇒ C'est donc un **contrôle minimal**, dans la mesure où il ne revient pas au CC de substituer son appréciation à celle du législateur. *Le CC ne censure que l'erreur manifeste d'appréciation du législateur, en l'occurrence en matière de découpage électoral.*

2) Suffrage direct et suffrage indirect

- Le suffrage est **direct** lorsque les électeurs désignent **eux même leurs représentants**, c'est-à-dire sans intermédiaire.
 - Le suffrage est **indirect**, lorsque les électeurs désignent des électeurs qui à leur tour **voteront pour désigner les représentants**. Il peut être à 2, voire à 3 degrés.
- ⇒ Il est utilisé pour les élections présidentielles aux EUA - les grands électeurs ont un mandat impératif. Suffrage indirect moins démocratique que le suffrage direct ?

- ⇒ Sous la IVème République - on l'utilisait pour l'élection des membres du C° de la rpke.
- ⇒ C'est un système qui vaut pour l'élection du Sénat en France, pour garantir la représentation des collectivités territoriales au Parlement.
- ⇒ La circonscription électorale est département, où un collège électoral élit chaque sénateur, collège électoral lui-même composé d'élus du département également appelés les grands-électeurs.
- ⇒ Il comprend les députés, les conseillers départementaux et régionaux ainsi que des délégués des conseils municipaux, ces derniers représentant 95% du collège électoral.
- ⇒ Les sénateurs sont les élus des élus !

3) Vote secret et vote public

- Le vote est **secret** lorsqu'il s'effectue dans le secret de **l'isoloir** - **personne ne sait pour qui j'ai voté**, et il est **public** quand le candidat pour lequel l'électeur vote est **connu de tous**.

Par conséquent ce dernier n'est pas très démocratique, dans la mesure où des pressions peuvent être effectuées sur les électeurs, avec des sanctions liées à la position politique prise par cet électeur.

Un premier argument pour défendre le vote public est de développer le **courage civique** - chacun peut prendre position.

De plus, il y a la possibilité de **s'éclairer** en connaissant le vote d'autrui, afin de suivre son exemple, toujours peu démocratique. **Seul le vote secret garantit effectivement l'indépendance du suffrage**. Cela serait la première condition de l'existence d'une démocratie.

4) Vote facultatif et vote obligatoire

- Le vote est **facultatif** lorsque les électeurs ne sont pas obligés de participer au vote, à l'inverse le vote est **obligatoire** lorsque l'électeur qui ne vote pas est **passible de sanctions**.
- Le vote facultatif est démocratique : on ne peut contraindre quelqu'un à aller voter. Un argument est de rendre le vote obligatoire pour **limiter le taux d'abstention**.
- ⇒ La question est de savoir quelle va être la nature des **sanctions infligées** à ceux qui ne vont pas voter.
- ⇒ En France, le vote n'est pas obligatoire, le droit de vote a de tout temps été considéré comme un devoir moral de citoyen. Cependant, le vote est obligatoire pour les grands électeurs **appelés à élire les sénateurs**, et peuvent être condamnés à une amende de 100 euros s'ils n'ont pas pris part au scrutin sans raison légitime. Le vote est aussi obligatoire pour les grands électeurs aux USA appelés à écrire le Président de la République.
- Il existe aussi dans de nombreux Etats en ce qui concerne les électeurs : dans l'article 62 de la C° Belge, le vote est **prévu obligatoire et secret**. Si un électeur belge ne se rend pas aux urnes, **il peut se voir infligé une amende** allant de 25 à 50 euros, et s'il récidive le montant de l'amende est de 125 euros.
- Enfin, s'il ne se présente pas à 4 reprises, dans un délai de 15 années, **il est rayé des listes électorales pour 10 ans**. Pendant ce laps de temps, il ne pourra recevoir aucune **nomination**,

promotion, distinction d'une autorité publique. En réalité, aucun parquet belge ne poursuit jamais les électeurs qui ne sont pas allés voter, en raison de l'encombrement des tribunaux.

- Les luxembourgeois doivent également aller voter de manière obligatoire : pour une première abstention l'amende est de 100 à 250 euros, et pour une récidive dans les 5 ans elle passe de 500 à 1000 euros. **La participation aux dernières élections a été de près de 93%.**

Des arguments défendent le vote obligatoire : les citoyens ont des droits mais ils ont aussi des devoirs et tout ce qui peut concourir au renforcement de la vie citoyenne et de la vitalité démocratique dans un Etat doit être entrepris.

Mais il y a aussi des arguments contre le vote obligatoire : la liberté d'expression devient une obligation ; le vote obligatoire ne renforce pas l'intérêt pour la chose publique mais au contraire il renforce les **conservatismes et le populisme**. Le vote obligatoire reporte le problème de l'abstention sur le vote blanc.

§3 Le mode de scrutin

Mr Macron veut modifier le mode de scrutin des députés - il veut combiner le scrutin uninominal au scrutin proportionnel. Il veut tempérer l'effet du scrutin uninominal qui serait déformateur. La loi organique peut modifier le mode de scrutin pour l'élection de nos députés.

C'est souvent par opportunité politique que les gouvernants choisissent un mode de scrutin : selon qu'il peut renforcer leur parti politique. Le **mode de scrutin** est l'opération qui concerne la manière dont les élections électorales se déroulent. On distingue deux catégories : les **scrutins majoritaires** et les **scrutins proportionnel**.

Il faut s'interroger sur le type de scrutin pouvant être utilisé : uninominal ou de liste ; avant de voir les effets des différents modes de scrutin.

a. Scrutin uninominal et scrutin de liste

On dit qu'une élection a lieu au **scrutin de liste** lorsque chaque électeur doit voter pour plusieurs candidats ; en principe, les candidats sont **regroupés sur une même liste** ce qui justifie l'emploi du terme de scrutin de liste.

Le scrutin est dit **uninominal** lorsque l'électeur ne vote que **pour un seul candidat** ; ainsi le vote porte sur le nom d'un seul candidat et **non d'une liste** (éventuellement de son suppléant).

S'agissant du scrutin de liste, il comprend deux variétés : **la liste bloquée et le panachage**.

Lorsque **la liste est bloquée**, l'électeur n'a pas la possibilité de changer quoique ce soit à la liste des candidats ; il ne peut ni modifier l'ordre, ni exclure des candidats.

Lorsque **la liste est panachée**, l'électeur peut composer comme bon lui semble la liste pour laquelle il entend voter, c'est-à-dire qu'il va pouvoir rayer certains noms de candidats qui lui déplaisent, ou

remplacer certains noms par d'autres empruntés aux listes rivales.

Le scrutin **uninominal** est **toujours un scrutin personnel car il porte sur le nom d'un seul candidat**.

En France, toutes les élections législatives ont lieu avec un scrutin uninominal à deux tours sauf pour les élections législatives de **1986** qui ont eu lieu à la proportionnelle.

C'est le cas en France pour l'élection des députés, on ne met que le nom de l'élu et souvent son suppléant, en raison du mode de scrutin utilisé pour l'élection des 577 députés qui composent l'AN : uninominal, majoritaire, à deux tours. Mais on veut aussi garantir la parité femme/ homme.

Les conseillers départementaux sont élus via les élections binominales (H+F)

L'avantage du scrutin uninominal est qu'il favorise le contact entre l'élu et ses électeurs MAIS il peut conduire à une personnalisation de l'élection, alors surtout fondée sur une personnalité. Les problèmes politiques peuvent parfois être mis de côté dans une telle élection.

⇒ Cela a souvent été le cas pour les élections **présidentielles**, même mode de scrutin, où le choix porte souvent plus sur une personnalité que sur un programme politique. C'est peut-être à cause de l'image d'une force tranquille que F. Mitterrand a gagné les élections en **1981** contre Mr. Valéry Giscard d'Estaing (slogan de force tranquille). Ou alors, en **2012** c'est peut être l'impopularité du président sortant Nicolas Sarkozy qui a permis à F.Hollande de gagner.

Les avantages du scrutin de liste est que **le poids politique de chaque candidat est moins important** ; peu importe la personnalité qui préside la liste, ce qui importe **c'est le débat d'idées**. C'est le cas des élections européennes. Ce type de scrutin est donc considéré comme un combat d'idées et permet aux électeurs d'effectuer un choix politique.

Inconvénient : Mais il aboutit parfois à des alliances électorales douteuses pour pouvoir remporter les élections. Pour composer une liste capable d'obtenir la majorité, des partis de tendances diverses peuvent s'allier, seulement dans le but de remporter les élections ; alliances immédiatement dissoute une fois les élections remportées.

On a eu tendance à opposer de manière systématique le scrutin uninominal au scrutin de liste. Il est vrai que le premier favorise les contacts personnalisés, mais – et l'exemple britannique le prouve – on constate que les électeurs choisissent le plus souvent au travers du député qu'ils élisent, un **programme politique**, ainsi qu'une **équipe gouvernementale voire pour le Premier ministre**.

Lorsque les électeurs britanniques désignent, au scrutin uninominal majoritaire à un tour, leurs députés ; ils se déterminent non pas en fonction de la personnalité du député **mais surtout en fonction du parti auquel appartient ce dernier**, donc du programme de ce parti. Mais il se décide également **en fonction de l'équipe gouvernementale** que ce parti entend mettre en place s'il gagne les élections.

En revanche, un scrutin de liste ne permet pas toujours le débat d'idée, ni de départager les programmes politiques. Les listes ne sont pas homogènes, et comprennent des candidats qui s'allient parfois uniquement pour remporter les élections, une fois élus ils défendent ensuite séparément leurs

programmes.

b. Scrutins majoritaires et représentation proportionnelle

Mme Benoist Rohmer : « J'aurais dû rédiger une introduction mais j'ai eu la flemme »

A) Les scrutins majoritaires

Par le système **majoritaire** est élu le candidat ou la liste qui a recueilli le plus grand nombre de voix. Il n'exclut pas forcément le scrutin de liste. Il a été utilisé en France, sous la III^{ème} République française, pour l'élection des députés avec un scrutin de liste, mais seulement entre **1871 et 1875**, et entre **1885 et 1889**.

1) Le scrutin majoritaire à un tour

- Avec le **scrutin majoritaire à un tour**. Un seul tour de scrutin est organisé et le candidat ou la liste avec le plus grand nombre de voix remporte le siège à pourvoir, peu importe le nombre de voix obtenues. Ce qui est essentiel dans ce mode de scrutin c'est qu'il implique que le candidat ou la liste, pour gagner, ait obtenu plus de voix que son concurrent. C'est le mode de scrutin autorisé aux Royaume-Uni pour les députés, aux USA pour les sénateurs.
- Les électeurs doivent voter « **utile** » dès le premier tour, c'est-à-dire privilégier le candidat qu'ils estiment capable pour remporter l'élection. Certains auteurs ont pu dire qu'il avait des effets simplificateurs ; ce mode de scrutin instaurait toujours l'instauration du bipartisme comme aux USA avec un scrutin uninominal à un tour (deux candidats susceptibles de gagner les élections)

Pour **Maurice Duverger** (on parle de loi Duverger) il y a un lien entre scrutin majoritaire à un tour et bipartisme // la représentation proportionnelle favorise le multipartisme (relation entre les règles électorales et le système partisan).

On peut en douter, dans la mesure où cet automatisme n'est pas toujours évident. Selon **Duhamel**, cette loi est aujourd'hui dépassée. Des pays connaissent le bipartisme avec la représentation proportionnelle alors que d'autres connaissent un scrutin à deux tours, et le multipartisme. C'est l'exemple de l'Espagne, les membres du Congrès des députés sont dominés par deux partis : le Parti Populaire et le Parti Socialiste alors que c'est la représentation proportionnelle qui est utilisée. C'est aussi le cas en Inde.

C'est un exemple qui donne tort à **Maurice Duverger**. Selon Duhamel cette loi est exacte dans une société relativement homogène et dans un E centralisé.

L'avantage de ce mode de scrutin est **son efficacité** ; il permet, sous réserve d'exceptions, de dégager une **majorité homogène et stable**. On est presque sûrs d'avoir une majorité susceptible de donner une **assise solide au gouvernement qui émane de cette maj**. Celui-ci pourra le supporter efficacement en votant les lois dont celui-ci a besoin pour mettre en œuvre son programme politique. Il donne en effet souvent une majorité absolue au gouvernement.

Attention : Un système qui est donc efficace mais on peut le dénoncer injuste sur le plan démocratique en raison de son effet simplificateur et déformer la réalité partisane. Il peut exagérer la représentation du

parti victorieux. Il amplifie cette représentation ; on dit **qu'il donne une prime à la majorité**.

L'écart entre les sièges obtenus entre les deux partis est toujours plus important que l'écart des voix obtenu entre les partis politiques. La maj a plus de sièges qu'il devrait en avoir en réalité - loi du cube. L'écart de représentation dans une assemblée est équivalent au cube de l'écart des voix dans les parties politiques.

Certains courants d'opinion peuvent ne pas être représentés au P. par les partis au pouvoir comme le Parti Démocrate libéral au Royaume-Uni. Celui-ci a du mal à s'imposer, pourtant 3^{ème} parti le plus important. Le parti victorieux dans un tel mode de scrutin écrase tous les petits partis.

D'autres Etats ont souhaité tempéré les effets de ce mode de scrutin et ont utilisé le scrutin majoritaire à deux tours.

2) Le scrutin majoritaire à deux tours

- ⇒ **Il semble plus juste que le scrutin à un tour.** Le deuxième tour est instauré pour remédier aux effets trop abrupts et injustes du scrutin majoritaire à un tour. Le candidat doit avoir obtenu la majorité absolue des voix au premier tour c'est-à-dire la majorité des suffrages plus un, **ce qui est rare et difficile à obtenir**.
- ⇒ Aussi, si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, on organise un deuxième tour. dans le cadre de celui-ci, la majorité relative sera suffisante pour remporter le siège convoité. **Il s'agit d'obtenir le plus grand nombre de voix.**

Entre premier et deuxième tour, des candidats **se désistent** souvent au profit du candidat qui semble en mesure de remporter les élections. Le législateur, en charge de déterminer le mode de scrutin, doit imposer **des exigences minimales pour se présenter au second tour**.

- ⇒ C'est le système utilisé en France pour l'élection des députés. Pour pouvoir se maintenir au deuxième tour il faut avoir obtenu plus de **12,5%** des voix des électeurs inscrits ce qui **élimine toutes les petites formations politiques**.
- La conséquence d'un tel mode de scrutin est qu'au premier tour les électeurs n'ont pas besoin de voter utile ; **ils vont pouvoir choisir et affirmer leurs convictions personnelles via le candidat qui leur convient**. Ils peuvent voter pour un candidat qu'ils savent avoir peu de chances de gagner. En revanche, au deuxième tour les électeurs vont souvent préférer les candidats qui ont le plus de chance de gagner. **'Au premier tour on choisit, au deuxième tour on élimine'**

Un avantage est que cela permet d'apporter un tempérament au scrutin à un tour, et permet de corriger les **effets simplistes du tour unique**, assurant de façon **plus juste la représentation des partis**. En outre, les formations politiques les plus importantes sont assurées d'être représentées au Parlement. Ce mode de scrutin conduit théoriquement au multipartisme selon la loi Duverger. En France, il a conduit à la bipolarisation de la vie politique. (G&D)

En effet, chacun peut se maintenir au second tour mais des alliances vont s'imposer entre des candidats aux idées proches. Si bien qu'il existe au deuxième tour une forte tendance à la bipolarisation, comme nous l'avons dit, de la vie politique. Ainsi en France, le clivage se faisait entre la droite et la gauche, du moins jusqu'en 2017.

Autre avantage, ce mode de scrutin permet **de dégager une majorité relativement stable**, au vu de l'effet **déformateur** du mode de scrutin qui aboutit à donner une majorité importante au parti vainqueur, qui va pouvoir facilement voter les lois et soutenir le gouvernement qui émane de ses rangs. Avec - de **33%** des voix au premier tour, LREM a obtenu **53%** des députés

C'est un scrutin majoritaire qui a fait ses preuves en France, s'agissant de donner une majorité au gouvernement. Mais il est rare qu'un parti à lui seul dispose de la majorité à l'AN ; aussi la majorité va reposer sur une alliance entre partis politiques de pensées voisines. (le cas de la majorité LREM est rare)

De fait, le gouvernement aura une tâche un peu plus difficile que dans le cadre des Etats au scrutin à tour, il faudra arbitrer les dissensions entre les formations politiques coalisées qui constituent la majorité.

Quant aux inconvénients, ce sont les mêmes que ceux du scrutin à un tour : surreprésentation des partis vainqueurs ; effet déformateur et prime à la majorité – d'autant plus grand en France en raison du seuil de **12,5%** - ce qui explique que les **petits partis politiques ont du mal à être représentés à l'AN française**. (ex : **parti de F.Bayrou // FN sous représenté en 2012- 3 députés**)

B) La représentation proportionnelle

- La **représentation proportionnelle** est un mode de scrutin dans lequel les listes de candidats se voient attribuées un nombre de sièges proportionnel au nombre de suffrage obtenu. (10% des suffrages → 10% des sièges à pourvoir) Cela implique que la représentation proportionnelle ne puisse jouer qu'en présence d'un **scrutin de liste**, et **un seul tour suffit en général**. C'est un système qui apparaît **simple** et juste sur le plan électoral, il fait l'objet d'un certain nombre d'adaptation mais est difficile à mettre en œuvre.

On distingue deux types de rppz proportionnelle : **intégrale et approchée**.

- Dans le cadre de la représentation **intégrale**, il n'y aurait qu'une circonscription électorale. On va déterminer le **quotient électoral** (une fois le processus électoral terminé), nombre de voix qu'il faut pour qu'une liste obtienne un siège. Pour le trouver, on **divise le nombre de suffrage exprimé par le nombre de sièges à pourvoir**. Une fois le quotient déterminé il ne reste plus qu'à attribuer à chaque liste autant de siège qu'elle aura obtenu de fois le quotient électoral.
- Mais la représentation peut également être **approchée**, système que les Etats préfèrent et qui est plus fréquemment utilisé. **Le territoire national est découpé entre plusieurs circonscriptions électorales et les sièges sont répartis entre ces circonscriptions**.

Par exemple, en France, lorsque la représentation proportionnelle a été utilisée pour les élections législatives de **1986** (pour éviter une défaite trop importante de la gauche), ce n'est pas le territoire national mais le département qui a été choisi comme circonscription électorale. Il a été nécessaire

de déterminer le quotient électoral au niveau du département. Les listes vont obtenir autant de sièges qu'elles ont recueilli de fois le quotient électoral. Les listes vont obtenir autant de sièges qu'elles ont recueilli de fois le quotient électoral.

- ⇒ Le problème qui se pose dans les deux cas est celui des restes, **suffrages inemployés**.
 - ⇒ Exemple : Il y a 400 000 suffrages exprimés dans une circonscription et 8 sièges à pourvoir. Il y a trois listes en présence. La liste A obtient 220 000 voix, la liste B 100 000 voix et la liste C 80 000 voix.
 - ⇒ On va définir le quotient électoral à savoir $400000/8$ soit 50 000 voix. La liste A va obtenir 4 sièges, B en aura 2, et C 1 siège.
 - ⇒ Reste donc 1 siège à pourvoir et 50 000 suffrages inemployés ; le problème est de savoir que faire de ces suffrages inemployés. La répartition des restes peut se faire de **deux manières** : **au plus fort reste (le ou les sièges non répartis sont attribués à la liste ayant les + forts restes)**, dans l'exemple la liste C se voit attribuer un siège supplémentaire. (Avantage les petits partis)
 - ⇒ Il y a aussi la répartition **à la plus forte moyenne**, dans ce cadre chaque siège sera fictivement attribué à la liste qui compte tenu de l'attribution de ce siège possède la plus forte moyenne de voix par siège distribué. On attribue à la liste A (4+1=5 sièges) 5 sièges et on calcule la moyenne ce qui donne $(220000/5)$ 44 000, de même pour B - 33 000 après calcul, et 40 000 pour C, **c'est donc la liste A qui remporte un siège supplémentaire par ce système**. (Avantage les grands partis)
- Choix politique car il joue sur le nombre de sièges obtenus par chaque liste ou parti pol.
- ⇒ L'exemple le plus typique de systèmes qui fonctionnent à la proportionnelle est celui des élections **européennes**. Ces élections ont lieu tous les 5 ans et dans chaque E membre de l'UE. Chaque E a un nombre de sièges défini en fct de sa population. Chaque Etat membre doit organiser le scrutin sur son territoire, à la représentation proportionnelle. *En 2019, 705 eurodéputés seront élus, un nombre réduit par rapport aux dernières élections de 2014, en raison du Brexit. 79 eurodéputés seront élus en France par le mécanisme de la représentation proportionnelle.* Le gouvernement français a introduit un changement important pour **2019**, il n'y a plus 8 circonscriptions régionales **mais 1 circonscription unique**, l'ensemble du territoire français.
 - Gagner en pluralisme politique
 - Renforcer le K européen du scrutin
 - Aligner le découpage électoral sur celui effectué dans les E européens
 - ⇒ Chaque parti présentera une liste et chaque citoyen aura la liberté de **donner sa voie à une liste de candidat de son choix**. Les partis ayant obtenu plus de 5% du suffrage bénéficieront d'un nombre de **sièges proportionnels** au nombre de voix qu'ils ont obtenu. Les restes sont répartis à la plus forte moyenne.
 - ⇒ **L'avantage** est que ce mode de scrutin est **plus juste et démocratique que le scrutin maj à un tour**, dans la mesure où tous les partis peuvent être représentés équitablement au Parlement. On assure la représentation de toutes les **nuances de l'opinion**. Il n'y a pas d'effet déformateur comme on avait pu constater à l'occasion de l'étude du scrutin majoritaire n'a pas lieu.

- ⇒ **L'inconvénient** est le risque de **paralysie** gouvernementale ; **un tel mode de scrutin ne permet pas de dégager une majorité cohérente au sein du Parlement**, et sauf exception aucun parti n'est suffisamment représenté pour détenir une majorité et soutenir efficacement le gouvernement. La représentation proportionnelle implique le multipartisme et crée souvent **une instabilité gouvernementale**.
- ⇒ Pour obtenir une majorité, il faut une **coalition** dont émane le gouvernement. Or, avec la représentation proportionnelle, ces coalitions gouvernementales sont **difficiles à former et se défont souvent aussi vite qu'elles se constituent**.
- ⇒ L'Allemagne connaît un mode de scrutin mixte. Les dernières élections législatives du Bundestag ont eu lieu en **Septembre 2017**, pour le renouvellement de cette chambre basse. Les conservateurs du CDU ont remporté les élections mais le parti de Angela Merkel **n'a pas une majorité absolue** et a dû chercher une coalition avec d'autres partis politiques concurrents et faire des compromis politiques. Il y a d'abord eu des négociations avec de petits partis (verts, libéraux) qui ont échoué. Le CDU gouverne aujourd'hui avec son ennemie socialiste le SPD. (Reconduction de la coalition) // Remise en question ++ !

Les coalitions sont souvent très **fragiles** et se défont **dès lors qu'un problème politique apparaît** entre les partis en désaccord. C'est pourquoi un tel mode de scrutin peut s'accompagner d'un risque de paralysie et d'instabilité gouvernementale parfois chronique ; à chaque nouvelle coalition. Un autre gouvernement devra être constitué pour tenir compte de sa nouvelle composition politique.

C'est aussi le cas des IIIème et IVème République en France, notamment pour la dernière où le mode de scrutin était la **représentation proportionnelle** pour l'élection de la chambre des députés. La IVème République a connu en 12 ans, 24 gouvernements avec une moyenne de 6 mois par gouvernement. On est donc revenus au scrutin maj à deux tours en France sous la Vème. *Malgré ces inconvénients, il s'agit du mode de scrutin le plus répandu en Europe, certainement parce qu'il correspond à l'idéal d'une juste représentation de l'opinion publique.*

c. Les aménagements ou les scrutins mixtes

- ⇒ Puisque la représentation proportionnelle est juste et que le scrutin majoritaire permet un gouvernement stable, **on comprend la volonté des politiques de mixer ces deux modes de scrutin**.
- ⇒ Les députés français sont élus au SM à deux tours, le souhait du président **Macron** dans son projet de **révision constitutionnelle est de réduire le nombre de parlementaire** (qui devrait conduire à un redécoupage des circonscriptions électorales et d'introduire une dose de proportionnelle pour les législatives.)

C'est un débat qui n'est pas nouveau ; précisément parce que la RP aboutit à plus de justice électorale et à une représentation plus équitable de l'opinion publique. Mais une fois au pouvoir, les partis politiques vainqueurs ont toujours fini par trouver le système de scrutin à 2 tours satisfaisant, dans la mesure où il leur assure une majorité stable. On trouve des modes de scrutin mixte aux niveau municipal et régional.

- ⇒ Pour les élections municipales le législateur a **combiné les deux modes de scrutin**, pour obtenir une

majorité stable et homogène tout en permettant à **l'ensemble des partis politiques d'être représenté au sein du CDep ou CReg.**

- ⇒ Pour les communes de plus de 1000 habitants, les conseillers municipaux sont **élus au scrutin proportionnel de liste**, à **deux tours**, avec une prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête.
- ⇒ **Les listes doivent être complètes et il n'y a pas de panachage possible (ordre des candidats non modifiable).**
- ⇒ **Ces listes doivent compter autant de femmes que d'hommes**, par alternance.

- ⇒ Au premier tour, la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés reçoit un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir au sein du conseil municipal. L'autre moitié est répartie à la **représentation proportionnelle à la plus forte moyenne**, entre toutes les listes en présence sous condition qu'elles aient obtenue plus de 5% des suffrages exprimés.
- ⇒ S'il n'y a pas de majorité absolue au premier tour, on organise un deuxième tour entre les listes ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés. Les listes **peuvent être maintenues ou fusionnées** avec d'autres listes. La répartition va ensuite se faire comme au premier tour avec la moitié des sièges pour la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Le reste des sièges sera réparti à la représentation proportionnelle, entre toutes les listes, y compris là encore la liste majoritaire, en fonction du nombre de voix obtenu.
- ⇒ Les élections régionales ont lieu sur le même modèle, scrutin de liste à deux tour, représentation proportionnelle à la plus forte moyenne avec une prime majoritaire, de manière à avoir une majorité et une représentation juste.

- La combinaison des deux modes de scrutin est utilisée en **Allemagne** pour l'élection du Bundestag. La moitié des 598 députés est élu au **scrutin majoritaire uninominal à un tour**. L'autre moitié l'est à la **représentation proportionnelle**, au travers de listes présentées au niveau des Länder par les différents partis politiques.
- L'électeur dispose de **deux voix**. La première lui permettant d'élire un **député au scrutin majoritaire**. Le candidat arrivé en tête avec une majorité relative est élu. La seconde voix porte sur une liste d'un parti politique et permet à l'électeur **de voter pour cette liste**.
- On totalise au niveau fédéral le nombre de voix, puis on les décompte par Land pour déterminer le nombre de sièges auxquels chaque parti politique a droit. Ces sièges sont attribués en priorité aux candidats élus au scrutin majoritaire. Le reste des sièges obtenu est pourvu par les candidats figurant sur les listes en fonction du nombre de voix qu'elles ont obtenu.

Conclusion sur les modes de scrutin

Le mode de scrutin est important et a des effets sur les régimes politiques en place. Les gouvernants ont intérêt à manipuler et à utiliser les règles de scrutin à leur avantage.

On ne peut manipuler les règles électorales, **c'est anti-démocratique**. Même si les gouvernements ont la tentation de renforcer ou maintenir un parti politique en place, mais cela ne justifie pas de modifier le

régime.

Sous la Vème République toutes les élections législatives ont eu lieu au **scrutin uninominal majoritaire à 2 tours** sauf celles de **1986**, en effet, un an auparavant en **1985**, la gauche avait le sentiment qu'elle allait perdre les élections.

Sous l'impulsion du président **Mitterrand**, le Parlement, pour limiter la perte de voix de la Gauche, va modifier les règles de scrutin et opter pour la représentation proportionnelle approchée au niveau départemental.

C'est un mode de scrutin qui privilégie les grands partis politiques. L'espoir était d'éviter la débâcle de la gauche mais ne s'est pas réalisé.

Malgré ce changement de mode de scrutin, **c'est la droite qui obtint la majorité à l'AN**. Malgré tout, l'utilisation de la représentation proportionnelle a permis de relativiser cette victoire, minimisant son succès.

Ces élections ont eu un autre impact, provoquant la première période de cohabitation en France. (TOURNANT)

Le président **Mitterrand**, socialiste, est obligé de nommer un premier ministre issu des rangs de la majorité parlementaire de droite : **Jacques Chirac**, ancien leader de l'opposition. **C'est la première fois que sous la Vème République, doivent coexister un Président et un PM de tendances politiques différentes**.

C'est aussi la **première fois** que le **FN** envoie des députés au Palais Bourbon, au nombre de 32.

C'est la raison pour laquelle la droite, dès **1986**, **modifie à nouveau le mode de scrutin**, pour retrouver le **scrutin majoritaire à deux tours**. Si la représentation proportionnelle avait été maintenue, elle aurait pourtant très certainement gagné les élections législatives de **1988** organisée suite à la dissolution de l'AN au lendemain la réélection du président **Mitterrand**. (Modification trop rapide ??)

La démocratie exige que les règles juridiques, et notamment électorales, bénéficient d'une certaine stabilité juridique sans l'influence d'intérêts partisans.

DROIT COMPARE

I- Le régime politique du Royaume-Uni

- Il est considéré comme **l'archétype du régime parlementaire** avec l'existence de moyens de pression réciproque et une collaboration des pouvoirs. (Constitution souple)
 - L'originalité de ce régime est certainement dû au **bipartisme**, une question sur laquelle on insistera ; et aussi à sa C°, souple donc qui permet une **évolution progressive**, et **coutumière**.
 - Les règles coutumières prédominent encore aujourd'hui bien que les textes législatifs écrits soient de plus en plus nombreux à concerner le fonctionnement du régime.
 - Le fait d'avoir une C° majoritairement non- écrite a pu permettre l'adaptation du régime à **l'évolution de la société**. Mais l'inconvénient est que ces règles constitutionnelles sont plus **floues**, **imprécises**, et paraissent parfois **moins adaptées à un Etat démocratique**.
- ⇒ L'une des sources essentielles de la C° britannique **repose sur des coutumes constitutionnelles**, pratiques considérées comme **obligatoires** et qui s'imposent aux gouvernés. Elles sont plus politiques que juridiques donc le juge ne peut pas ordonner de les respecter.
- ⇒ Elles sont formées par la sédimentation de certains usages parlementaires et ont, pour la plupart d'entre elles, étaient élaborées au 17^{ème}, voire au 18^{ème}/19^{ème}.
- ⇒ A cette époque, un certain nombre de coutumes ont rendu possible la démocratisation du royaume notamment celle selon laquelle **le gouvernement est responsable devant le Parlement**. Aussi, la **Reine ou le Roi règne mais ne gouverne pas**.
- ⇒ **Aucune loi ne mentionne l'existence d'un cabinet (= pour nous gouvernement)**. L'existence du gouvernement repose sur une convention constitutionnelle de même que l'appartenance du Premier Ministre à la Chambre des Communes. Il y a aussi la non intervention du souverain devant la Chambre des Communes...
- ⇒ Ces coutumes apparaissent avec les dissensions politiques.
- ⇒ La C° est aussi constituée d'un corpus de **lois ordinaires votées selon la procédure ordinaire**, car au Royaume-Uni le Parlement est souverain (ex : peuple n'est pas lié par les lois référendaires). **Il est donc libre d'adopter des lois concernant le fonctionnement des institutions publiques**.

Nombre de réformes ont trouvé leur origine dans les textes adoptés par le Parlement :

- Le texte de fondateur de **la Magna Carta**, ou Charte des Libertés, [1215], imposés par les barons au Roi **Jean Sans terre**. Par cette Magna Carta, le Roi va **renoncer à certains de ses pouvoirs** au profit des barons et des communes et se déclarer lié par la loi. Et notamment par certaines procédures légales comme l'interdiction de l'emprisonnement arbitraire. **Le RU fut généralement en avance sur la France en matière de droits humains**. C'est l'esprit de ce document qui a lié l'esprit du droit constitutionnel britannique.
- **Le Bill of Rights** de 1689, **fonde la monarchie constitutionnelle** en accordant un certain nombre de droits fondamentaux aux citoyens et résidents.
- **L'Act of Settlement** est une loi adoptée en 1701, qui est importante parce qu'elle organise la succession au trône.

- Le **Parliament Act** de 1911, modifié en 1949, est relatif aux pouvoirs respectifs des deux chambres et va limiter les pouvoirs de la Chambre des Lords au profit de la Chambre des Communes.
 - De plus, le **Human Rights Act** de 1999 va intégrer la Convention Européenne des Droits de l'Homme dans le système juridique anglais.
 - Une loi de 2005 porte **réforme du pouvoir judiciaire** et introduit une séparation entre celui-ci et les autres pouvoirs constitutionnels.
 - Le fixed term Parliament Act de 1911 fixe de nouvelles conditions de **dissolution de la Chambre des communes**.
- ➔ Ces lois ne **sont pas formellement constitutionnelles** mais le sont matériellement, de par leur objet, car ils concernent l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques et la reconnaissance de droits au citoyens.

Ces lois sont des lois ordinaires ce qui fait que **le Parlement peut les modifier à tout moment selon la procédure législative ordinaire**. Parce qu'il n'y a pas de C° écrite, il faut se référer à l'histoire constitutionnelle pour comprendre le régime UK.

Les règles se sont en effet mises en place progressivement et ont permis de transformer et adapter le régime politique. On assiste encore aujourd'hui à une modification de la Chambre des Lords. Il est nécessaire de retracer l'historique du régime pour comprendre comment fonctionnent les institutions. **On distingue 3 étapes.**

📖 Comme la plupart des Etats européens, le RU a connu un régime monarchique, qui s'est transformé dès le 13^{ème} siècle en **monarchie limitée**. La charte de **Jean Sans terre** a permis de limiter l'arbitraire monarchique. On dit que c'est l'amorce de la démocratie moderne.

Le Roi, en 1215, s'engage à ne pas lever d'impôts extraordinaires sans l'accord d'un Grand Conseil composé **de barons et d'ecclésiastiques**. **La Charte introduit des droits fondamentaux pour les citoyens, dont le respect est imposé au souverain.** (Comme le droit de ne pas être arrêté arbitrairement)

Mais le Parlement va faire du chantage, consentant à de nouveaux impôts qu'en contrepartie de réformes des institutions. On assiste alors à l'avènement du pouvoir législatif. Une montée progressive du Parlement s'accompagne d'un effacement du Roi, d'autant plus après la révolution de 1648. (évolution irréversible vers un régime parlementaire modéré)

📖 La deuxième étape est marquée, au 18^{ème} siècle, par la C° d'un **cabinet ministériel** autonome mais politiquement responsable devant la Chambre des Communes. **La responsabilité des ministres est d'abord individuelle et pénale**, ne valant donc que pour des infractions. Sous la dynastie des **Hanover** cette responsabilité **va devenir politique**. **Les ministres vont prendre l'habitude de démissionner lorsqu'ils sont en désaccord avec la chambre des communes**. C'est la procédure d'impeachment qui se met progressivement en place au RU. (Ministre mis en accusation par la Chambre des communes et jugé par la Chambre des lords)

C'est en 1782 que le cabinet North sera obligé de démissionner collectivement. Le roi conserve la possibilité de dissoudre la chambre basse si conflit avec le gouvernement. (moyens de pression réciproque rendus possibles).

📖 Enfin, on assiste à la démocratisation du régime parlementaire.

Aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles, il est apparu nécessaire de faire participer le peuple plus activement dans le jeu des institutions politiques. Cela s'est réalisé, progressivement, avec le droit de suffrage élargi (abaissement du cens) puis un suffrage universel masculin en 1918, et enfin grâce aux suffragettes, avec le suffrage universel en 1928. Le RU a ainsi compté parmi les premiers Etats à avoir adopté le droit de vote aux femmes.

Cela va impliquer une transformation des partis politiques de l'époque qui étaient des partis de cadres et de notables, avant l'adoption du suffrage universel. Ils vont devenir des « partis de masse » (M. DUVERGER) et ils vont devoir s'organiser pour permettre l'encadrement des électeurs. Ils auront de plus en plus d'adhérents.

Une autre conséquence du SU fut de faire de la Chambre des Communes le nouveau centre d'impulsion politique du RU alors que la Chambre des Lords perd de ses prérogatives. En effet, la Chambre des Communes domine le Parlement car elle est la seule élue au SU.

A partir de ce moment commence le lent déclin de la Chambre des Lords qui ne peut plus mettre en jeu la responsabilité du gouvernement. Il devient difficile de justifier qu'elle puisse bénéficier de pouvoirs égaux à celle élue au SU.

- ⇒ Les Act de 1911 et 1949 ont pour effet de rompre l'équilibre entre les Chambres et suppriment tout pouvoir exécutif à la Chambre des Lords. (=> simple exercice d'un pouvoir moral)
- ⇒ La première a réduit les pouvoirs de la Chambre des Lords dans l'examen des Money Bills et aussi permis à la Chambre des Communes de passer outre l'opposition de la Chambre des Lords, repoussant sa possibilité de faire obstruction des lois à 2 ans, un délai réduit à 1 an en 1949. Par la suite, les travaillistes ont toujours souhaité réformer la Chambre des Lords, considérée comme une institution d'un temps révolu. Tony Blair, PM en 1999, avait fait adopter une réforme de la Chambre des Lords qui revient sur la composition de celle-ci : réduisant à 92 le nombre de Lords héréditaires pouvant y siéger. 6 ans plus tard, une nouvelle loi enlève à la Chambre des Lords son pouvoir judiciaire avec la création de la Cour Suprême. Avec cette dernière étape de démocratisation, le souverain va jouer un rôle politique de plus en plus effacé jusqu'à n'avoir aujourd'hui qu'une influence morale.

Une importance certaine concerne les deux grands partis acteurs de la vie politique britannique. Comme l'indiquait le Lord Sir Jannings, éminent constitutionnaliste, une étude réaliste de la C° anglaise doit commencer par les partis et finir par eux. (à reprendre)

1) Le bipartisme

- L'opinion publique anglaise, à la division de l'op française, est divisée en deux tendances depuis le 16^{ème} siècle. Cette division trouve son origine dans des désaccords politiques et religieux.
- Il y avait alors ceux hostiles à l'église anglicane, jugée trop rigide et hiérarchisée. Ils militaient en faveur du parlement et dénonçaient l'absolutisme royal. Ils exigeaient que des droits et libertés soient garantis aux citoyens. Ils furent surnommés les wighs par leurs adversaires du nom d'une secte presbytérienne écossaise. Il s'agissait de libéraux, propriétaires et hommes d'affaires, de la bourgeoisie qui luttait contre la monarchie absolue.
- De l'autre côté il y avait les tories - brigands irlandais qui procédaient à un massacre systématique des colons protestants – qui se recrutaient parmi les nobles et le clergé, défendaient les

prérogatives royales et les intérêts de la monarchie ainsi que de l'aristocratie. Ce sont les **conservateurs** aujourd'hui. (Maintien de l'ordre au sein de la société)

Ce clivage va se maintenir jusqu'au 19^{ème} siècle et la constitution des deux groupes en partis politiques : les libéraux et les conservateurs ; **puis au cours du 20^{ème} siècle une mutation importante s'est produite.**

Le Parti libéral fut supplanté par le **Parti travailliste** aux mains des syndicats ouvriers. Cette montée se fit au détriment du PL dont le **déclin a duré une quinzaine d'années** pendant lesquelles le Royaume-Uni a connu de manière exceptionnelle ce tripartisme avant le rétablissement rapide du bipartisme dès **1936**, avec une disparition du Parti libéral de la vie politique britannique.

§1 Un bipartisme traditionnel

A) Les causes

- Il faut considérer que le scrutin – majoritaire à un tour – est une des **causes principales de ce bipartisme.**
- Les élections ont toujours donné à l'un des deux grands partis en compétition la majorité absolue des **siège à la chambre des Communes**, sauf exception.
- **Ce bipartisme s'est maintenu.** Le territoire est divisé en circonscriptions dans chacune desquelles il y a **un siège à pourvoir**. Le candidat élu est celui ayant obtenu le plus grand nombre des voix dans la circonscription. Le système est nommé 'first passed the post' en référence au langage des courses hippiques dont les britanniques sont friands.
- C'est un système délicat à mettre en œuvre et qui peut paraître peu juste sur le plan démocratique mais est celui qui **prévaut au RU.**
- Les électeurs doivent voter utile pour l'un des deux grands partis ce qui limite les chances des petits partis. Les deux grands partis n'ont aucun intérêt à ce que ce mode de scrutin soit modifié.
- Par un référendum en **2011**, les britanniques ont réaffirmé leur attachement à **ce mode de scrutin historique**. Sous la pression des libéraux, avec lesquels les conservateurs – n'ayant pas la majorité absolue – avaient du s'allier, le PM conservateur Cameron avait soumis au référendum une loi concernant le remplaçant du mode de scrutin par un scrutin alternatif.
- Cameron avait procédé à ce référendum sur la demande du Parti Libéral qui espérait obtenir un plus grand nombre de députés à la Chambres des Communes. Mais Cameron, une fois le référendum organisé a explicitement annoncé qu'il voterait pour le maintien du scrutin majoritaire à un tour. **Celui-ci explique très certainement ce bipartisme qui a toujours existé au RU.**

ATTENTION Certains auteurs en expliquent la permanence par d'autres facteurs (politiques ou sociologiques) : il correspondrait à un état d'esprit des britanniques et à l'idée qu'ils se font de la compétition politique. (factions rivales les plus aptes à obtenir le pvr)

Ce qui est important est la Loi du Swing avec une alternance des **travailleurs** (1945-1951 1964-1970 ; ; et des **conservateurs** (1951-1964 ; 1970-1974...) au pouvoir. **Depuis 1997 jusqu'en 2010, les travailleurs avaient la majorité à la chambre des communes. Cette loi permet d'alterner à l'exercice du pouvoir.**

Les périodes de tripartisme **sont rares** et correspondent à une période de **mutation de la société** au RU.

- ⇒ C'est en **1922** que le Parti Travailliste créé en **1906** **évince le Parti libéral**. Le tripartisme dura jusqu'en 1935 et en raison du mode de scrutin le PL **perdit toute possibilité d'accéder au pouvoir.**

- ⇒ **Il est peu fréquent qu'un parti n'ait pas la majorité** absolue au sein de la chambre des communes et eut à rechercher un accord avec un petit parti pour constituer un gouvernement. (dissolution en 79 pour retrouver une majorité)
- ⇒ Mais récemment, suite à la **dissolution de la Chambre des Communes** et les **élections législatives du 8 Juin 2017**, à l'occasion desquelles **Mme May** souhaitait renforcer sa majorité au sein de la Chambre des communes. Mais les conservateurs ont perdu leur majorité et la PM a dû s'allier avec un petit parti : le Parti unioniste Nord-irlandais qui avait obtenu **10 sièges**. Reste à savoir si le soutien de ce parti est réel dans la mesure où le Brexit provoque un débat houleux.
- ⇒ Parfois le parti qui gagne n'a pas forcément la maj absolue !

B) La difficulté pour les tiers partis de conquérir des sièges à la Chambre des Communes

- Un tiers parti n'a aucun espoir de conquérir des sièges. **Les nouveaux partis créés restent marginaux en termes de représentation** ou **fusionnent avec les très grands partis**. Ce qui est déterminant pour qu'un parti remporte les élections n'est pas tant le nombre de voix obtenu au niveau national mais le nombre de **circonscriptions gagnées**. Ces lois sont équitablement réparties dans les circonscriptions électorales ce qui implique que les partis tiers restent minoritaires.

Pour montrer ces difficultés, on peut citer l'exemple de Ukip, parti europhobe et du Brexit, est arrivé en tête aux élections européennes de 2019, ce qui lui a permis d'obtenir 29 / 73 sièges au Parlement Européen. En 2019 on pensait que Ukip allait sortir du lot et pouvoir entrer en compétition avec les deux grands partis mais il a été handicapé par le mode de scrutin. Au niveau national, il n'a obtenu aucun siège à la Chambre des Communes. Pour les tiers partis il est difficile de s'imposer dans la vie pke.

C) L'importance des votes flottants

- *On s'aperçoit que les partis dominants sont généralement **bien implantés dans leur circonscription** mais s'ils veulent gagner en importance ils doivent conquérir les circonscriptions dites indécises dans lesquelles l'écart des voix entre **travailleurs et libéraux** est faible.
- Dans ces circonscriptions marginales et en raison du mode de scrutin, il peut y avoir un **basculement en faveur de l'un ou l'autre parti** : on parle d'électorat flottant. Il joue un rôle décisif même s'il est marginal **pour qu'un parti puisse emporter les élections** législatives. **Chaque parti dominant doit s'efforcer** – et c'est la difficulté principale qu'il rencontre - de **convaincre cet électorat hésitant de manière à faire basculer les voix en sa faveur**.

\$2 Les conséquences du bipartisme sur les institutions

- Le mode de scrutin assure une majorité généralement absolue, homogène aux grands partis. Les élections favorisent donc l'émergence de **position consensuelle et de gouvernement stable**.
- Le gouvernement est donc assuré du soutien de la majorité au sein de la Chambre des Communes, ce d'autant plus qu'il est l'émanation de la majorité parlementaire au RU.
- Le leader du parti qui a remporté les élections devient forcément PM et **il domine la vie politique anglaise**. Le cabinet est en principe constitué par le Comité directeur du parti majoritaire aux Communes. En conséquence de quoi, le PM va pouvoir prendre **toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de son programme politique**. Le leader de chaque parti est généralement élu dans le parti. Tant que le Pm conserve son autorité au sein du parti, le Parlement voit son rôle diminuer et devient une chambre d'enregistrement de la volonté du gouvernement et les pouvoirs vont se concentrer dans les mains du PM. En effet, la responsabilité du gouvernement n'aura pas de raisons d'être parce qu'il est soutenu par son parti.

Suite aux élections législatives anticipées de 2019, le nouveau PM B. Johnson est assuré du plein soutien de la majorité parlementaire. Tant que le PM conserve sa majorité au sein de son parti, le Parlement a un rôle qui diminue. Les pouvoirs vont se contraindre dans les mains du cabinet.

- Si l'opposition ne peut renverser un gouvernement, celui-ci **peut être appelé à se démettre en raison de dissensions internes au parti majoritaire**. Ainsi, les crises ne se déroulent pas au sein du Parlement mais **des partis** politiques. Elles ne conduisent donc pas à **un changement de majorité** parlementaire mais **plutôt du PM**.
- On les appelle des « **crises sèches** ». Le parti majoritaire peut donc **désavouer un PM** issu de ses rangs et le remplacer par un nouveau leader. Une crise intra majoritaire est un mécanisme de mise en jeu de la responsabilité du PM, intériorisée au sein de la majorité parlementaire mais qui ne passe pas par l'utilisation de procédures formelles telles que la motion de censure. Comme le remarque **Jean JICQUEL**, le PM n'est que l'obligé de son parti qui n'hésitera pas à le sacrifier si le besoin s'en fait sentir. En **1990**, Thatcher est désavouée par le parti conservateur. (Perte de popularité !!) // autre exemple : Cameron avait organisé le référendum sur le Brexit → il s'est senti désavoué par le peuple et n'a pas voulu conduire les négociations du Brexit. (→ Mme May)
- Troisième conséquence, il y a une **institutionnalisation du rôle de l'opposition** dans un régime tel que le modèle britannique. Le parti qui n'est pas majoritaire **constitue l'opposition** et son rôle est institutionnalisé. En raison de la **loi du Swing**, **la majorité respecte toujours l'opposition qui peut critiquer ouvertement le gouvernement** sans pour autant pouvoir le renverser.
- L'opposition est comme une **majorité de rechange**. Il existe à cet égard une règle non écrite mais toujours respectée selon laquelle le parti au pouvoir accepte toujours la **présence d'adversaires politiques**. Aussi, le parti dominant accepte toujours que les **élections soient libres**. Enfin, il accepte de respecter les **droits et libertés des citoyens**.
- Le chef de l'opposition a un titre spécifique : il est le **leader de** l'opposition de Sa Majesté, et est très souvent consulté par la majorité et reste l'interlocuteur privilégié du PM. Il y a le **Shadow Cabinet (gouvernement fantôme)** composé de députés de l'opposition, sous la conduite du leader, comme un cabinet alternatif au gouvernement. Chaque membre dispose d'un portefeuille (domaine de compétences) qui **correspond à celui d'un ministre du gouvernement**.
- Cela signifie que l'opposition se **tient prête à remplacer le gouvernement** en place si celui-ci venait à tomber. Elle peut aussi répondre au discours du Trône, prononcé à l'ouverture de chaque session par la Reine. Le régime est donc fondé sur une confiance mutuelle entre la majorité et l'opposition, chacune acceptant une probable alternance politique et donc de céder sa place au parti qui remporte les élections. Chaque membre du cabinet peut contrôler l'action des ministres.

2) Les institutions britanniques

- Elles sont le produit de l'histoire britannique, **façonnées par les coutumes et les conventions constitutionnelles** ainsi que par les lois de plus en plus nombreuses. Le cadre institutionnel est le même depuis longtemps mais les institutions ont **progressivement évolué**. **Le cadre instit est lui resté le même**. Le monarque n'a désormais qu'un pouvoir symbolique d'influence morale alors que la Chambre des Communes a vu son autorité s'accroître par rapport à la Chambre des Lords.

- Dans les faits, l'organe le plus puissant est en principe le cabinet (PM), qui exerce l'essentiel des pouvoirs.

§1 Le Parlement

Il est composé de deux chambres, la CCommunes et la CLords. C'est aujourd'hui un bicaméralisme inégalitaire dans la mesure où la chambre élue au SU a plus de pouvoir que l'autre, elle bénéficie d'une légitimité démocratique et donc considéré comme ayant une autorité réelle.

A) La Chambre des communes

- La CC dispose d'attributions importantes : pouvoir législatif, financier, diplomatique et même pouvoir constituant puisqu'une loi peut concerner l'organisation des pouvoirs publics. Ces pouvoirs existent en théorie et ont été transférés au gouvernement et au PM en raison du phénomène majoritaire homogène et stable qui exerce les pouvoirs de cette Chambre des communes (mais pas tous).

a) La composition

- Les 650 membres sont élus au scrutin majoritaire à 1 tour par les citoyens du RU avec autant de circonscriptions que de sièges à pourvoir.
- La particularité est que les députés n'ont pas de suppléants : en cas de décès/démission/destitution on procède le plus rapidement possible à une élection partielle = **By election**.
- Chaque élu représente sa circonscription électorale et le lien d'élu est très important avec celle-ci. Si bien, que l'on appelle les parlementaires par le nom de leur circonscription. Quant à la durée de la législature, elle est de **5 ans**.
- Avant la réforme de **2011** effectuée par le « fixed term Parliament Act », le PM avait la possibilité de demander à la Reine de dissoudre la chambre en cours de mandat de la CC, ce que la Reine ne pouvait refuser d'ailleurs.
- C'est le PM qui fixait lui-même la date des nouvelles élections ; ce droit de dissolution n'avait pas pour objet de résoudre un litige (impossible) entre la CC et le PM mais il permettait de choisir le moment opportun pour s'assurer que la majorité allait à nouveau remporter les élections, voire se trouver renforcée. **Le PM choisissait donc le moment politique le plus opportun.**

⇒ **Le FixedTeParAct va changer les choses.** Il fixe à 5 ans la durée de la législature. Cette réforme est révolutionnaire et va mettre un terme à la tradition selon laquelle le PM dispose d'un droit inconditionné et discrétionnaire de dissolution. Le FTPA prévoit deux cas dans lesquels la dissolution est possible :

- La Chambre des Communes pourra voter elle-même sa dissolution à la majorité des deux-tiers de ses membres. En d'autres termes elle pourra s'autodissoudre ; afin de permettre un retour anticipé devant les électeurs et ce même en l'absence de conflits spécifiques entre le PM et sa majorité. Les députés sont tout autant voire plus légitime que le PM pour juger de l'opportunité de voter la dissolution.

En juin 2017, Theresa May avait demandé à ce que la CC soit dissoute, **pour provoquer de nouvelles élections législatives et renforcer la majorité des conservateurs**. Cette demande avait été soutenue par l'opposition ce qui a garanti le succès de cette auto-dissolution. Autre exemple de décembre 2019 - les travaillistes et les conservateurs se sont mis d'accord pour dissoudre la CC.

○ Un second cas maintient la dissolution aux mains du PM mais ne joue que lorsque la CC refuse sa confiance au gouvernement donc quand une **motion de censure** est déposée et adoptée. (→ nouvelles élections) Il s'agit d'une **dissolution conditionnée**.

Auparavant le PM pouvait dissoudre la chambre des communes comme il le souhaitait.

b) L'organisation de la Chambre des Communes

- Depuis **1902**, le **PM est un élu siégeant à la Chambre des Communes** et la plupart des **ministres y siègent également**. Les membres du gouvernement siègent d'ailleurs **au premier rang** des bancs de l'Assemblée directement en face des élus de l'opposition.
- Il y a souvent un conflit entre les députés de l'autorité et les députés de l'opposition → joutes oratoires.
- Les députés qui font partie du gouvernement et ceux qui forment le cabinet fantôme forment le **Front Bench** de leur parti respectif. On appelle les **back benchers** les parlementaires qui ne font partie ni du **gouvernement** ni du **Shadow Cabinet**, ou n'occupent aucune fonction importante (*Whip*, ou de président de groupe parlementaire).

- ⇒ La session parlementaire débute généralement au cours de la **deuxième quinzaine du mois de Novembre** et est traditionnellement ouverte par le **Discours du Trône** prononcé par la Reine mais **rédigé par le PM**. (Elle le lit sur un ton monocorde, soulignant sa neutralité politique) Elle y expose **le programme législatif** du gouvernement pour l'année à venir. C'est une tradition très ancienne [**1536** donc 16^{ème}] qui donne à la **Reine** la prérogative d'ouvrir la session. La CC peut ensuite **s'ajourner**, à plusieurs reprises.
- ⇒ La question posée est la suivante : la CC peut-elle faire l'objet d'une prorogation ?

→ Objet de débat - nombreux sont les P qui ont estimé que cette pratique n'était pas conforme au régime Parlementaire. Les parlementaires pourraient à la rigueur voter une loi concernant le délai de la prorogation.

b.1) Le speaker

- Grâce à la présidence d'un certain nombre d'organes, la CC va pouvoir remplir les missions qui sont les siennes dont la fonction législative et de contrôle.
- **Son président est appelé le speaker** (correspond au président de l'AN française donc **R.Ferrand**), et il est élu au début de chaque renouvellement général de la CC et cela pour la durée de la législature.
- Contrairement à ce qui se passe en France, **les deux grands partis politiques s'accordent sur le nom du speaker**, et personne n'ose se présenter contre celui-ci.
- Cela lui confère une **grande autorité**. La contrepartie est son impartialité en raison de l'importance des pouvoirs qui lui sont conférés.
- Il devient un personnage **apolitique**, et n'échange plus avec son parti. **Il ne vote qu'en cas de partage égal des voix.**

- Il peut même arriver que le speaker n'appartienne pas au parti majoritaire. Le speaker maintient l'ordre à la CC, **assure la direction des débats** et **donne la parole aux membres de la CC**. Lorsque ces derniers interviennent, ils ne s'adressent ni à la chambre ni aux ministres mais directement au speaker, obligatoirement.
- C'est une tâche délicate qu'est celle du speaker car il **doit faire progresser le débat** parlementaire tout en garantissant les droits de l'opposition, et en évitant un éventuel obstructionnisme parlementaire.
- Pour cela, **il peut décider parmi les textes de loi soumis à examen**, ceux qui lui semblent **prioritaires** ainsi **qu'éliminer les amendements** qui lui semblent *inutiles ou dilatoires*.
- C'est la procédure du **kangourou** par laquelle il a un pouvoir **discrétionnaire** de sélection des amendements.
- Il peut contraindre la CC à débattre dans un **délai déterminé** pour un texte de loi. C'est le procédé de la guillotine. Il peut s'opposer à un nouveau vote sur un texte déjà présenté au Parlement.

2.b) Les groupes politiques et les Whips

- Les WHIPS sont l'arme politique des groupes politiques dans chacun desquels un chief-Whip assisté de Whip est chargé de **veiller à la discipline du groupe**. C'est une mission aujourd'hui très **délicate**, dans le cadre du Brexit aujourd'hui.
- Ils doivent s'assurer de la présence des députés lors des votes importants, et de ce qu'ils **votes conformément aux instructions du parti auquel ils appartiennent**.
- Mais les parlementaires ne respectent pas toujours les consignes de leur parti. Le système britannique est qualifié de bipartisme rigide car en principe il n'y a **pas de place pour la liberté de vote des députés**.
- Les whips peuvent même sanctionner les députés récalcitrants : de la **simple réprimande** à la **suspension provisoire**.
- La liberté de vote n'est possible qu'en cas de crise politique ou lorsque sont en jeu des questions relevant de la conscience individuelle : par exemple abolition de la peine de mort ou décision sur l'avortement.

2.c) Les commissions

- Les membres de la CC sont appelés à **siéger en commission** selon un système particulier.

- Le premier type de commission est la commission de la **chambre entière**, rassemblant tous les membres de la CC à la différence qu'elle n'est **pas présidée par le speaker** mais par le Président des voies et moyens – vice-speaker (le plus âgé). Elle est compétente pour les lois les plus importantes comme les lois de finances ou de nature constitutionnelle, pour les lois controversées et les lois urgentes.
- Elle intervient aussi après la 2nde lecture des **public bills**, loi concernant l'ensemble des citoyens britanniques, par opposition à une **private bill**, concernant un groupe individualisé de citoyens/sociétés.

- Il y a ensuite les commissions législatives, qui ne sont pas spécialisées, à la différence des commissions françaises. Depuis 2006, on parle de public bill committee. Chacune va prendre le nom de la **loi qu'elle est chargée d'examiner**. Il y a donc autant de commissions que de lois à débattre.

Leur composition est proportionnelle à celles de la chambre et elle compte 15 à 20 membres. Il s'agit de commissions *ad hoc* appelée à disparaître une fois le texte adopté, elles ne sont pas permanentes.

- Enfin, il y a les **select committees (permanentes)** qui ont pour fonction de contrôler l'activité des différents ministères. Il s'agit de commissions permanentes, une par ministère. Elles contrôlent les dépenses, la manière dont fonctionne l'administration et la politique menée par le ministère. Elles ont été instituées assez récemment, en **1979**, et sont actuellement au nombre de 19.
- Elles disposent de prérogatives étendues : pouvoir de convoquer, de recueillir documents et témoignages... proche du mode de fonctionnement des commissions d'enquêtes françaises. S'ajoutent d'autres types de select committees aux compétences transversales : politique en matière d'environnement, d'administration publique, de droits humains...

c) Les attributions de la chambre des communes

- Elle dispose du pouvoir **d'élaborer la loi et de contrôler le gouvernement**.
- Mais l'existence d'une majorité parlementaire permet au gouvernement de diriger le travail législatif et d'imposer son point de vue dans le vote des textes.
- En matière de **contrôle**, les pouvoirs de la CC sont assez limités dans la mesure où le fait majoritaire empêche le gouvernement d'être renversé.

3.a) La fonction législative

- La **CC vote la loi** mais sa subordination au gouvernement apparaît dès le **stade de l'initiative** législative. Le pouvoir **de voter et d'amender la loi** est devenu de plus en plus formel car la CC est **prisonnière de la discipline partisane**.
 - La procédure législative est **longue** et **complexe**. Pour les textes les plus délicats sur le plan politique, cela peut prendre plusieurs mois surtout dans le cas où la CL renvoie des amendements jugés inacceptables par la CC.
 - La navette va alors continuer jusqu'à ce que la CC puisse **surpasser le veto** de la CL. Les projets sont introduits indifféremment **devant la Chambre des Communes ou la Chambre des Lords** sauf pour les Money Bills (toujours introduites par la Chambre des communes). Parce qu'ils ont un objet financier, ils doivent d'abord être introduits devant la CC.
- ⇒ **Une navette est mise en place jusqu'à ce que les deux chambres se mettent d'accord sur un texte de compromis** et pour être adopté il doit être voté en termes identiques par la CC et la CL. Une fois adopté, il devient un Parliament Act et pour entrer en vigueur il doit obtenir l'assentiment royal.

- Une coutume veut que l'initiative parlementaire **appartienne très largement au gouvernement** et en toute occurrence la CC (ni la CL) ne peuvent prendre l'initiative des Bills qui auraient une **incidence financière** et donc aggraver les charges publiques. On estime à 90% les lois qui auraient une initiative gouvernementale. Des propositions de loi peuvent être déposées à titre individuel : Private Members Bills, tant par les députés de la majorité que par ceux de l'opposition.
- Dans chaque session parlementaire, l'opposition **dispose de 20 jours** pendant lesquels elle peut proposer des lois et fixer l'ordre du jour de la Chambre des Communes. **Encore faut-il qu'elles obtiennent l'assentiment de la majorité et du gouvernement**.
- Quant à la maîtrise de l'ordre du jour, elle relève aussi du **gouvernement**. L'ordre du jour est fixé par le **Leader du gouvernement**, équivalent du ministre chargé des relations avec le Parlement en

France. Il est aussi appelé le Leader de la CC. Il est membre du cabinet et va consulter l'opposition. Il est exceptionnel que le PM ne puisse imposer son ordre du jour mais il arrive que la CC reprenne la main.

- La discussion de la loi est également marquée par une **limitation du rôle de la CC**. Au cours de la procédure législative, les parlementaires ou le gouvernement dépose d'abord un texte de loi – **private ou public** – bill. C'est ensuite un système de **cinq lectures successives** qui est utilisé.
 - La première est tout à fait **formelle, préalablement au renvoi au commission** (inverse en France).
 - La deuxième s'effectue **devant la commission de la chambre entière** où est débattu le texte de loi, et la commission est appelée à prendre position sur les grands principes du texte. Un débat contradictoire a lieu laissant une large place aux **back benchers**. A partir du moment où les grandes lignes du texte de loi est doté, il est transmis à une **commission législative**, pour une discussion article par article, en vue d'y ajouter d'éventuels **amendements**. Le projet amendé est alors renvoyé à la Chambre des Communes où un nouveau débat est organisé et où des amendements peuvent encore être apportés.
 - La CC va procéder à une troisième lecture, avec un **débat général** au terme duquel elle se prononce sur le texte de loi.
 - Le texte adopté va être envoyé à la CL et si il y a un accord, **le texte doit obtenir l'assentiment royal** et devient une loi. Si la CL est en **désaccord**, une navette est organisée jusqu'à accord complet : **c'est le ping pong**. Généralement la CL trouve un accord avec la CC, sinon il pourra y avoir une seconde lecture. Mais en cas de **désaccord persistant**, la CC peut faire prévaloir son point de vue sur celui de la CL à condition de voter un texte identique lors de deux sessions successives séparées par un délai de **1 an**.

Ainsi, le pouvoir législatif de la CC est **en principe limité par le gouvernement**, en raison du phénomène majoritaire. (Gouvernement dispose d'une majorité absolue à la CC)

D'autant plus du fait de la « **législation déléguée** » : **équivalent des ordonnances de l'Article 38 de la C^e française**. La Chambre va pouvoir abandonner au gouvernement pour une durée déterminée et un objet fixé sa compétence. Il est aujourd'hui très fréquent que la CC délègue son pouvoir de légiférer au gouvernement, et certains membres, surtout ceux de l'opposition, se sont **insurgés contre cette pratique**, dénonçant une forme de despotisme du cabinet. Le PM tout puissant va appliquer le programme que son parti s'est fixé et faire voter les lois dont il a besoin. Pour ce faire, il est assuré du soutien d'une majorité parlementaire. On dit souvent que la CC et plus largement le Parlement est devenu **une chambre d'enregistrement du cabinet** et du PM. Lorsque le PM perd sa crédibilité on le change mais on choisit une personne au sein de la majorité. L'idée développée par la doctrine est que la CC et le Parlement ont plus souvent une œuvre légitimatrice que législative.

3.b) La fonction de contrôle

On retrouve les procédés de contrôle traditionnels dans une **démocratie parlementaire**. Mais cette fonction **n'est pas effective en raison du phénomène majoritaire**. Toutefois, la CC dispose d'autres moyens relativement efficaces.

ATT : pas de motion de censure possible.

La motion de censure aurait dû être la technique la plus efficace. Elle permet à la CC de mettre en jeu la responsabilité politique du cabinet. Si elle est votée, le gouvernement doit **collectivement démissionner**. La motion de censure exige la majorité des votes pour aboutir mais n'a pas de **condition de délai**. Seule la CC va pouvoir **contraindre le gouvernement à démissionner**. Comme en **France**, cette motion n'a pas

l'occasion de jouer et la mise en jeu de la **responsabilité du gouvernement n'existe plus dans les faits**. Elle ouvre un débat général sur l'opportunité de renverser le gouvernement, permettant donc à l'opposition de critiquer la politique gouvernementale et de développer son propre programme politique. L'impact de ces débats est grand sur l'opinion publique car ils sont retransmis à la tv. **L'opposition a toujours intérêt à mettre en difficulté la majorité**. La motion de censure retrouve un intérêt dans le cas où la majorité est faible /aléatoire. Il se peut qu'un gouvernement puisse être battu en raison de l'effritement de la majorité qui le soutient.

Deux exemples de cette hypothèse rarissime peuvent être donnés au cours du 20è :

- Gouvernement **Callaghan**, gvt travailliste, renversé le **28 Mars 1979** : le PM avait perdu la majorité étroite qui le soutenait en raison du décès et de la maladie de certains parlementaires ce dont l'opposition a profité pour faire voter une motion de censure (il a donc perdu a une voix près)
- En **1924**, la majorité sur laquelle le gouvernement de Ramsay Mac Donald s'appuyait s'est effrité jusqu'à disparaître.

(la motion déposée contre Theresa May en Janvier a échoué de justesse)

Le régime britannique reste de nature parlementaire car le procédé de la motion de censure peut - **exceptionnellement** – jouer. Mais le rôle de la CC consiste plus à **légitimer & soutenir** le gouvernement qui semble contrôler la CC.

S'il ne peut être renversé, il doit rendre compte de son action au Parlement. Le leader du parti est nommé PM.

Existent aussi des questions, adressées à un ministre, et relevant de son domaine de **compétence**. Elles ont lieu chaque jour, sauf le vendredi. On parle de question time (10000 questions par an), et le mercredi le PM se rend en personne à la CC pour une durée de 30 minutes maximum. C'est un système de contrôle important pour la CC qui place le gouvernement sous un contrôle constant et permet un dialogue sur sa politique (avec la majorité comme avec l'opposition).

Aussi un contrôle administratif dans les **select committees (département ministeriel)**. Enfin, il y a un contrôle budgétaire. La manière dont le budget est élaboré et dépensé est apprécié par un comité spécial : **Public Account Committee** depuis **1857**, commission la plus importante et la plus puissante du Parlement britannique présidé par un député de l'opposition.

B) La Chambre des Lords

Elle était à l'origine **bien plus puissante que la CC**. Jusqu'en **1832** elle mène le jeu politique et détient le pouvoir au sein du Parlement. A cette époque, les Lords sont maîtres du gouvernement et le PM en est issu alors que les membres de la CC sont **minoritaires au sein du gouvernement**. C'est aussi elle qui exerce le contrôle politique. Mais ses pouvoirs ont été réduits (par deux Parliament Act). On a vu disparaître son droit de déposer un veto à l'adoption des lois. Aussi, en **1999**, on a réduit le nombre de lords héréditaires.

a) La composition

A l'origine, la CL était composée des **pairs héréditaires** Lords temporels (800 env), nommés par le Roi ou la Reine. Très peu d'entre eux siégeaient à la chambre car ils ne s'y intéressaient pas.

S'y ajoutaient les pairs nommés à vie, puis les **pairs judiciaires**, magistrats nommés à vie pour exercer les fonctions judiciaires dévolues à la CL (juridiction supérieure d'appel pour tout le royaume)

La CL est composée de 12 juges, elle sépare les juges du pouvoir législatif. La création de cette CS a fait perdre à la CL sa fonction judiciaire. Il faut noter que les Law lords ne participaient pas au travail législatif. Avec le *Constitutional Act* de 2005 les Law lords ont été supprimés puis remplacés par la Cour suprême.

On trouvait les 26 prélats de l'église anglicane : les lords spirituels.

On a voulu réformer la CL en 1992, elle était traditionnellement conservatrice et s'opposait systématiquement aux réformes voulues par T. Blair (travailleurs en général). Il va trouver ainsi une occasion de mettre en œuvre la réforme de la CL. Attention, ils ne savaient pas très bien comment le faire : Les lords nommés à vie peuvent dès lors siéger à la Chambre mais pas les Lords héréditaires. A titre de compromis, 92 d'entre eux vont être élus par les pairs pour siéger. La composition a été modifiée par le House of Lords Act de 1999, une réforme qui était pourtant pensée provisoire.

2) Les pouvoirs de la chambre des Lords

- Ils se sont réduits avec le temps en raison de l'élection de la CC au SUD, avec la **démocratisation du régime britannique**. En matière législative, la CL dispose d'un pouvoir de retarder l'adoption des lois (et non plus de la bloquer comme avant les Parliament Act 1911 & 1949).
- Les Lords, depuis ces lois, peuvent s'opposer leur veto à un texte adopté par la CC pendant un délai de 1 an. Au-delà c'est la CC qui se prononce seule et pourra passer outre le **veto** en adoptant le même texte au cours de deux sessions séparées de 1 an. Ce pouvoir de blocage est loin d'être symbolique et a concerné de nombreux textes. On constate que la CC utilise rarement son droit au dernier mot et de plus les amendements apportés par la CL sont **généralement acceptés par le gouvernement** soit car ils sont opportuns soit car le gvt n'a aucun intérêt à ce que l'adoption du texte soit retardée.
- Cela a permis d'améliorer la qualité des débats. Les amendements proposés par la CL sont souvent **musés** et **pertinents**. Aussi un travail efficace, s'agissant de la discipline partisane, grâce à la présence inédite de parlementaires indépendants « **cross benchers** » parce qu'ils n'appartiennent à aucun des deux grands partis présents à la CL. Ils ne sont soumis à aucune discipline particulière et assurent l'indépendance de jugement des débats qui sont non partisans.
- La CL dispose de **peu de pouvoirs financiers** et depuis 1971 les Lords ne peuvent s'opposer à une disposition financière que pendant un délai de 1 mois. (money bill : lois qui reçoivent l'assentiment royal après leur adoption par la CC)

- Quant au pouvoir de contrôle, la CL ne peut renverser le gouvernement mais elle peut lui adresser des **questions**. Elle contrôle également le gouvernement, de manière différente de la CC, pour **éviter les doublons en matière de contrôle gouvernemental**. Cette fonction de contrôle s'est accrue avec la création de 5 select committees transversaux constitutionnal committee (science - économie...) . ils entendent les experts ou les personnes connaissant le dossier.
- Il s'agit d'une illusion trompeuse que de dire que la CL ne joue que d'un rôle politique car elle reprend du pouvoir dans la mesure où les débats non partisans sont généralement très appréciés. (amélioration de la qualité du L législatif)
- Le bicamérisme reste inégalitaire, mais la CL veut retrouver la place qui était la sienne.

II- L'exécutif

En théorie, l'exécutif est bicéphale, partagé entre la couronne et le cabinet qui a à sa tête le **PM et est politiquement responsable**. Dans les faits, la couronne ne dispose que de très peu de prérogatives, il s'agit d'un dualisme de façade, en raison de la faiblesse de la Reine et du Roi, et de la toute-puissance du cabinet et de son PM.

A) Le gouvernement

- Il trouve son origine dans le « **Conseil privé du Roi** ». **600** membres nommés à vie le composent ; en font partie les ministres actuels et ceux des cabinets passés, ainsi que le leader de l'opposition par tradition.
- Siègent également les plus **hautes personnalités** aristocratiques et un certain nombre de personnalités politiques, des arts, des sciences et des lettres nommées par le souverain (toujours sur avis du PM).
- Les attributions de ce conseil, qui existe encore, sont essentiellement protocolaires : **approbation à l'exercice des prérogatives royales ; proclamation du successeur au trône ; annonce la dissolution de la CC ; clôture la session de la CC ; fait les déclarations de guerre**. Dans les faits, le gouvernement est une émanation du Conseil Privé.

1) L'organisation du gouvernement

- Il faut faire une distinction essentielle que l'on ne retrouve pas en France entre le **ministère**, qui comprend une **centaine de membres**, et le **cabinet** – organe principal et noyau dur du ministère – qui assure **la direction politique**. Ils sont les parties actives du Conseil privé.

a) Le ministère

- Le ministère rassemble l'ensemble des secrétaires d'Etat et des ministres, dirigés par le PM.
- Les secrétaires d'Etat (nos ministres) sont assistés des ministres (nos SE) et il existe également des sous secrétaires d'Etat parlementaires.
- Seuls les SE participent au cabinet. Pour reprendre certains auteurs britanniques, le ministère comprend toutes les personnes qui du fait de leur appartenance au parti majoritaire sont responsables devant le Parlement.
- L'adoption d'une motion de censure entraînerait la démission du ministère.
- Le PM choisit les membres du ministère et par coutume tous sont membres d'une des deux chambres du Parlement (généralement la CC).
- Pourquoi 100 personnes dans le ministère ?? S'ils sont si nombreux, c'est pour responsabiliser les membres de la majorité parlementaire dont 1/3 environ fait partie du ministère ; ce qui a pour effet **de renforcer les liens** entre le gouvernement et sa majorité ainsi que la cohésion gouvernementale. Cela permet aussi d'intégrer les jeunes élus.

b) Le cabinet ministériel

- Le cabinet est vu comme la **partie efficace du ministère** et compte environ une vingtaine de Secrétaires d'Etat qui vont diriger les départements ministériels. (95 ministres max)
- **Le PM a pour fonction de choisir personnellement** (intuitu personae) les membres de son cabinet.

- Le cabinet est en général l'organe de décision collectif. En vertu d'une convention constitutionnelle, **ses membres sont solidairement responsables des décisions qui y sont prises.**

Cela n'implique qu'aucun SE **ne puisse critiquer** les décisions prises par le gouvernement. Le cabinet se réunit une fois par semaine, toujours quand le Parlement est en session.

2) Le fonctionnement du gouvernement

a) Le rôle et les attributions du PM

- Selon une **convention constitutionnelle**, le Pm est nommé par le **monarque** qui doit obligatoirement choisir **le leader du parti politique** qui a remporté les élections. Sa nomination est purement formelle.
- C'est la personnalité forte du régime. On qualifie souvent le Premier ministre de monarque élu ; c'est dire l'importance de son rôle. Il est tout puissant.
- Ce PM et son gouvernement **bénéficient d'une légitimité – populaire - très grande**, en raison du bipartisme et des conditions de sa nomination.
- C'est comme si le PM et son gouvernement **étaient désignés par le peuple**. Lorsque l'électeur choisit son député, il se prononce pour le leader du parti et un programme gouvernemental. Il bénéficie en principe du soutien d'une majorité parlementaire. Cela va permettre au PM de faire adopter le programme politique de son parti.

Bo Jo est en fonction depuis Juillet 2019 avec une forte majorité. Auparavant, c'était T.may qui avait une majorité assez fragile.

- Le PM exerce les pouvoirs qui relèvent des **prérogatives royales** et qui concernent **l'exécutif** comme : conduite des RI, politique européenne. La constitution du gouvernement dépend du PM. (Il peut nommer, modifier le portefeuille des ministres ou les faire démissionner)

Le PM jouit d'une **forte autorité** sur celui-ci et en assure la **présidence**. Il contrôle l'ordre du jour et il peut ainsi court-circuiter son cabinet ; il s'agit donc **d'une prérogative importante**. Il peut même le contourner, en n'inscrivant pas un texte.

- A l'égard du **Parlement**, il **coordonne et même maîtrise le processus législatif**. Surtout, à l'aide des Whips et du Speaker, il peut faire adopter les lois nécessaires au programme de son parti et il est assuré du soutien de sa majorité (discipline partisane). Il choisissait le moment de la dissolution de la CC ou la convocation de celle-ci pour des journées supplémentaires de session. Les dissolutions anticipées ne peuvent avoir lieu que dans deux cas : **si le Parlement s'auto-dissout ou s'il une motion de censure est votée.**

- S'agissant des relations internationales, c'est le PM qui assure la conduite des **relations internationales**. Le secrétaire d'Etat aux AE est simplement considéré comme un SE **de 2nd Rang** et est chargé d'exécuter la politique du PM.

- Enfin, il exerce un droit de grâce et octroie des titres tels que celui **de pairs à vie**. Ainsi il concentre les pouvoirs entre ses mains ce qui en fait le maître du gouvernement.

b) Le rôle et les attributions du gouvernement

- Sa tâche la plus importante est de **déterminer la politique de la nation**, sous le contrôle du PM. Il doit aussi gérer l'administration. Chaque SE gère un département ministériel qui correspond au portefeuille qui lui est confié.
- A l'égard du **Parlement**, le gouvernement assure la coordination du processus législatif, avec le **contrôle de l'ordre du jour**.
- Du fait de l'osmose entre le gouvernement et le parti majoritaire, le gouvernement ne peut être renversé. **Une responsabilité importante toutefois car il peut être renversé par le peuple**.
- La responsabilité du PM est devenue électorale. A l'occasion des élections générales à l'issue de la législature le peuple va être appelé à juger de l'action du gouvernement : soit il acceptera de reconduire le PM et son parti dans ses fonctions en renvoyant à la Chambre des Communes la même majorité ; soit il renvoie une autre majorité et défait ainsi le gouvernement.
- C'est intéressant parce que l'on n'avait pas pensé initialement que le peuple s'immisce dans les rouages du régime.

B) La Couronne

- Il s'agit du **symbole de la nation britannique** et le monarque jouit d'un rôle **symbolique** très important, facteur de continuité et de stabilité. Il symbolise, dans les moments difficiles la **cohésion** et la **stabilité** de la nation britannique.
- On dit que le monarque règne mais qu'il ne gouverne pas. Ainsi, il se doit d'être **neutre sur un plan politique**.
- Il disposait auparavant de **prérogatives importantes**, qui ont été **transférées à l'exécutif principalement**, et au **pouvoir judiciaire**. C'est le résultat de la démocratisation du régime.
- Le monarque ne prend jamais sur les affaires publiques et lorsqu'elle ouvre la session du Parlement, son discours se fait sur un discours monocorde. La Reine ne s'exprime qu'au travers du PM. En revanche, le monarque est toujours informé de la politique du gouvernement au cours d'entretiens réguliers, strictement confidentiels.
- Si le monarque ne gouverne pas, il est normal qu'il soit politiquement irresponsable. Il est protégé par une maxime « le Roi ne peut mal faire ».

- ⇒ Ses pouvoirs sont théoriques et le monarque n'a **aucune marge de manœuvre politique**. Il peut **nommer et démettre le PM** ainsi que les autres ministres mais toujours conformément aux décisions du PM. Il s'agit donc d'un pouvoir illusoire.
- ⇒ De plus, la Reine peut convoquer, **proroger et s'il y a lieu dissoudre le Parlement**. Enfin, c'est la Reine qui peut donner ou refuser la sanction royale aux projets de lois. La nation britannique est extrêmement attachée à l'institution britannique. Ainsi, la monarchie est soutenue avec ferveur par le peuple.

CONCLUSION

Le régime britannique a longtemps fait figure de **régime classique parlementaire**. Cela est vrai, sur un plan théorique du moins. Il est fondé sur la **coopération entre les pouvoirs et l'existence de moyens de pression réciproques**.

Mais il n'aurait que **l'apparence** d'un tel modèle. La dissolution et la motion de censure ne trouvent plus à jouer à raison du fait majoritaire, qui va remettre en cause la nature du régime parlementaire.

Il y a une concentration des pouvoirs aux mains du PM et de son gouvernement, toujours en raison du fait majoritaire. On a pu entendre l'expression « **gouvernement de cabinet** » pour qualifier le régime britannique. Au sein du cabinet, c'est surtout le PM qui est tout puissant.

D'autres ont pu qualifier ce régime de « **monarchie élective** » où le monarque serait le PM, puisqu'il est indirectement élu par le peuple. Lorsque les électeurs sont appelés à voter dans leur circonscription ils se prononcent pour le leader du parti politique auquel appartient le candidat pour lequel ils votent.

Le PM, une fois « **élu** » concentre à la fois le pouvoir exécutif et législatif puisqu'il peut imposer aux Communes le programme législatif de son parti. **Le fait majoritaire a annulé la responsabilité politique du cabinet et du PM.**

Ils sont néanmoins soumis à un double contrôle : **celui de la majorité**, surtout dans le cadre de crise sèche qui ont aujourd'hui tendance à se multiplier ; **et de l'opposition**, toujours prête à renverser le gouvernement pour le remplacer.

Le régime politique des États-Unis

Introduction

- Les institutions politiques américaines sont issues de la **Constitution** du **17 septembre 1787**. Cette dernière a été adoptée par la **Convention de Philadelphie**. Il s'agit de l'une des plus anciennes Constitutions écrites, sinon la plus ancienne, toujours appliquée de nos jours.
- Elle a su défier le temps et a permis de surmonter de nombreuses crises politiques et économiques. La Constitution ne comprend pas de titres mais **sept articles**. Ces derniers ont été augmentés au fil du temps par plusieurs dizaines d'amendements, 27 au total, qui sont autant de révisions constitutionnelles.
- Ces amendements sont placés à la **fin du texte de la Constitution**, les uns à la suite des autres. Pour chaque article, il faut vérifier qu'il n'existe pas un amendement qui vienne modifier son contenu. C'est notamment le cas du **21ème Amendement qui abroge le 18ème** qui continue à figurer sur la Constitution.
- De plus, les dix premiers amendements constituent le **Bill of Rights** qui vise à limiter les pouvoirs du gouvernement fédéral en garantissant aux citoyens américains un certain nombre de droits et libertés, comme la liberté de la presse, d'expression, de réunion, le droit de propriété ou de porter des armes. Il prend effet le **15 décembre 1791**. Quant à la Constitution dans son ensemble, elle fait preuve d'originalité dans la mesure où c'est l'une des premières Constitutions qui **instaure un véritable régime présidentiel**.
- Il s'agit de voir comment les institutions se sont créées et ont évolué. La première date essentielle est la **déclaration d'indépendance** du 4 juillet **1776**. C'est un texte politique par lequel les treize colonies britanniques ont fait sécession de la Grande-Bretagne pour fonder les États-Unis d'Amérique. Un an plus tard, un traité est adopté le 14 novembre **1777** qui établit une **Confédération où chaque État confédéré garde sa souveraineté et sa liberté**.
- Il n'y pas d'exécutif ni de pouvoir judiciaire commun mais simplement un **organe législatif** commun : le **Congrès**. Ce dernier est une assemblée législative au sein de laquelle chaque État dispose du même nombre de voix, quelle que soit son **importance démographique**. Ses pouvoirs sont extrêmement réduits.
- La **confédération est un échec économique et financier**, car les intérêts des États confédérés sont divergents et une **rivalité** s'installe. Le Congrès va perdre tout pouvoir et toute considération.
- La règle de l'unanimité qui prévaut va **paralyser le processus législatif** au sein de la Confédération.
- C'est pourquoi les États ont souhaité renforcer les pouvoirs de la confédération, surtout en matière **commerciale**. Ils se sont entendus pour convoquer une Convention chargée de reformer la confédération. Elle se réunit à **Philadelphie** en **mai 1787**. Sous la pression des grands États, comme la Virginie ou la Pennsylvanie.
- La convention s'oriente vers la **rédaction d'une constitution** qui instaure un **État fédéral**. Le fédéralisme est aussi accepté par les petits États grâce à des **concessions faites par les grands États**, comme le bicamérisme au sein du Congrès et l'existence d'un Sénat où tous les États fédérés sont représentés sur une base égalitaire. Chaque État fédéré dispose de deux voix.
- La Constitution entre en vigueur le **4 mars 1789** et instaure un État fédéral dans lequel le **gouvernement fédéral est placé au-dessus des États fédérés** mais ces derniers conservent un appui.

- C'est une **Constitution novatrice** qui invente le régime présidentiel caractérisé par une **séparation stricte des pouvoirs**. Il s'agissait d'éviter de mettre en place un pouvoir fédéral trop puissant. Pour cela, il a été divisé en **trois organes** : le **pouvoir judiciaire, le Congrès et le Président**.
- Ces trois organes disposent de la faculté de se **contrôler mutuellement**.
- Il existe des relations négatives, des **checks and balances**. Il s'agit d'empêcher l'arbitraire du pouvoir, comme le Congrès qui peut **destituer le président** grâce à la procédure de **l'impeachment** et à l'inverse, le président pour ratifier des traités ou nommer les hauts fonctionnaires doit obtenir l'assentiment du Sénat.

- La Constitution fédérale est la **norme suprême**. Son respect est assuré grâce au contrôle de constitutionnalité qui a été mis en place par la Cour Suprême des États-Unis dans **l'arrêt Marbury vs. Madison** de **1803**. Cela permet de contrôler la **conformité des lois fédérées et fédérales** à la Constitution. Il a été adopté grâce au président de la Cour Suprême, le chief justice **John Marshall**. Pour assurer la pérennité de la Constitution et son adaptation aux crises, une procédure d'amendement de la Constitution est prévue. Elle est complexe, car elle doit tenir compte de l'autonomie des États fédérés, ainsi que de la nature fédérale de l'Union. **C'est pourquoi il n'y a eu que 27 amendements**.

I- L'environnement institutionnel

Il est dominé par deux caractéristiques : le fédéralisme et le bipartisme.

\$1 Le fédéralisme

- Historiquement, les États-Unis sont une confédération qui se transforme en fédération **en 1787**. Le fédéralisme n'a pas été adopté sans mal et il a fallu trouver beaucoup de **compromis** entre les **petits et les grands États**.
- En **1787**, tous les délégués se sont mis d'accord sur la nécessité d'un État fédéral fort mais son intensité diverge selon les États, ainsi que le nombre de représentants par État au Sénat. S'agissant de l'élection au suffrage **universel du président**, certains États souhaitaient qu'il le soit au **suffrage universel direct** et d'autres par **le Congrès**.

A) Les principes du fédéralisme

1) L'autonomie constitutionnelle

- Les **États fédérés** disposent d'une certaine **autonomie** s'agissant d'organiser leurs institutions politiques à condition de **respecter les principes inscrits dans la Constitution fédérale**.
- Chaque État fédéré a sa propre constitution qui organise la séparation des **trois pouvoirs**. L'organisation des pouvoirs publics **varie d'un État fédéré à un autre**. En revanche, il existe de nombreux traits communs.
- Le pouvoir législatif est en principe exercé par un Parlement appelé la **Législature**. L'effectif de cette dernière varie selon les États, ainsi que ses modalités d'organisation.
- Dans certains États, les citoyens ont une initiative législative, dans d'autres il y existe des procédures de référendum et dans certains il y a une procédure du **recall**. Celle-ci autorise les

citoyens à destituer un député ou un fonctionnaire élu quand ils n'obéissent aux instructions données par le peuple.

- L'exécutif est lui confié à un Gouverneur élu au suffrage universel direct en général pour un mandat **de trois ou quatre ans. Ses pouvoirs varient en fonction de l'État.**
 - Quant au pouvoir judiciaire, il est exercé par des tribunaux soumis au **contrôle** d'une Cour Suprême dans chaque État fédéré. Les sentences de cette dernière peuvent être révisées par la **Cour Suprême fédérale.**
- ⇒ Dans la plupart des États, les juges sont élus par les citoyens. C'est une affaire politique.
- ⇒ Limites de la constitution fédérale : forme républicaine du gouv + dispositions constit ne doivent pas faire obstacle à la primauté du droit fédéral.

2) La participation des États fédérés à la vie de la Fédération

- Les États fédérés doivent être associés à la vie de la Fédération. Le rôle du Sénat est essentiel. Chaque État fédéré y est représenté de façon égalitaire, soit deux sénateurs.
- Le Sénat a pour mission essentielle de représenter les intérêts des États, quand il participe à **l'élaboration des lois ou qu'il vote le budget.** Il peut aussi empêcher la **nomination de fonctionnaires** par le président et autorise ce dernier à ratifier **les traités internationaux.**
- Les États disposent de **l'initiative constitutionnelle** pour amender la Constitution, soit directement, soit indirectement au travers du Sénat. Les amendements peuvent être proposés soit par le Congrès, soit par une convention qui sera convoquée si 2/3 des États fédérés le demandent. Les amendements devront ensuite être ratifiés par les 3/4 des États fédérés pour éviter qu'un petit nombre d'États ne la révisent. Les E fédérés doivent le faire dans un délais de 7 ans.

B) La répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés

1) La compétence d'attribution

- La Constitution de **1787** prévoit une compétence de droit commun pour les États fédérés. Le 10ème Amendement qui a été adopté en **1791** affirme que : « Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution ni refusés par elle aux États sont réservés **aux États ou au peuple.** » **L'État fédéral a donc une compétence d'attribution.**
- Il est revenu à la Constitution fédérale de **déterminer ces compétences.** Elle en dresse une liste dans **l'article 1 section 8** selon laquelle l'État fédéral est notamment compétent en matière de **relations internationales, de guerre, battre la monnaie** et instituer des **impôts et taxes, réglementer le commerce** avec l'étranger (et avec les tribus indiennes), **instituer des tribunaux fédéraux** subordonnés à la Cour Suprême fédérale. *Il prévoit aussi que le Congrès ait le pouvoir de faire toute les lois pour mettre en œuvre les compétences ci-dessus.*

La Constitution de **1787** a été initialement interprétée par la Cour Suprême comme instituant un fédéralisme qui **prohibe** à l'État fédéral **d'intervenir dans le domaine des États fédérés.** Avec le temps, les pouvoirs de l'État fédéral se sont accrus et le fédéralisme américain est devenu fortement centralisé au profit de l'EF puisque ses compétences se **sont élargies** au détriment de celles des États fédérés.

2) L'extension des compétences de l'État fédéral

- Cet accroissement est dû à des causes conjoncturelles comme la Guerre de Sécession ou le New Deal qui ont favorisé l'interventionnisme fédéral. De plus, l'augmentation des besoins financiers des États fédérés a permis à l'État fédéral **d'orienter la politique des États fédérés.**

- L'État fédéral peut toujours intervenir pour **subventionner certains programmes** qu'à la condition qu'ils respectent les conditions de l'État fédéral. De plus, des amendements ont permis un accroissement de **l'intervention de l'État fédéral** dans les compétences des États fédérés, notamment avec le **16ème amendement** de **1913** qui permet au Congrès de créer un impôt fédéral sur le revenu et qui confère à l'Union les moyens financiers pour ses interventions.
- C'est la Cour Suprême qui a cautionné **l'extension des compétences du pouvoir fédéral au détriment de la souveraineté reconnue aux E fédérés**. Avec l'arrêt **Mc.Culloch vs. Maryland** de **1819**, la Cour Suprême a commencé à prendre position en faveur de l'État fédéral.
- Toutefois elle semble avoir aujourd'hui marqué un arrêt à cet extension ou semble avoir une position plus modérée, notamment avec l'arrêt du **26 avril 1995 États-Unis vs. Lopez** en prenant position pour les États fédérés. Elle va trancher avec sa tendance bicentenaire.
- La Cour Suprême procède à une interprétation restrictive de la clause de commerce. Il s'agissait de savoir si elle permettait à un État fédéré de prendre une législative qui **interdit les armes dans un certain périmètre autour des écoles**. La Cour Suprême a décidé que cela relevait de la compétence des **États fédérés**. Depuis lors, d'autres affaires sont intervenues dans le même sens. En 1999, l'arrêt **J.H.Halden VS Maine** - la CS a indiqué que la souveraineté réside tant dans le gouv central que dans les E fédérés. Loi fédérale qui supprime l'immunité des états fédérés devant l'E fédéral.

§2 Le bipartisme

- Le système constitutionnel américain est marqué par une alternance politique entre deux grands partis : celui démocrate créé en **1792** par Thomas Jefferson, qui a pour symbole un âne et celui républicain créé en **1854**, qui a pour un symbole un éléphant. Ils s'opposent et alternent au pouvoir.

A) Les caractéristiques des partis américains

- Ces deux partis ne sont pas marqués par une idéologie très forte. Le Parti Démocrate (symbole : âne) est traditionnellement **celui des minorités sociologiques**, des **syndicats**, de la **classe moyenne inférieure**. Il est le plus libéral et donc attentifs aux libertés .
- Le Parti Républicain (symbole : éléphant) est celui des **White Anglo-Saxons & Protestants** (WASPs), **des entrepreneurs et de la classe supérieure**. Il est plus traditionaliste (ordre et sécurité) et entend faire prévaloir des valeurs spirituelles et chrétiennes.
- Les deux partis sont attachés aux **valeurs du libéralisme** et les **idées marxistes n'ont jamais eu de prise sur les idées américaines**. Ils sont d'accord sur les buts à atteindre mais pas sur les moyens. Certains élus ont commencé au Parti Démocrate avant de finir au Parti Républicain, comme **Ronald Reagan** ou **Donald Trump**. **Cela n'a pas forcément nui à leur carrière politique.**

Il existe des petits partis mais ils ont une **influence négligeable**, à l'image du parti libertarien ou du parti vert, du parti réforme des États-Unis d'Amérique ou encore du parti de la Constitution.

B) Les fonctions des partis politiques

- Leur principale fonction n'est **pas d'animer le débat idéologique** ni même de réaliser un pg politique mais est **d'ordre électorale**.

- Il faut préparer et organiser les élections à tous les niveaux pour les remporter. Ce sont des machines de placement électoral. Ils **forment des candidats**, les **présentent aux postes électifs**, trouvent les **moyens financiers** et assurent leur élection aux différents postes.
- Il existe près de 10 millions de fonctions électives aux États-Unis. Les mandats électifs sont brefs. Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour 2 ans, ceux du Sénat pour 4 ans, tout comme le président.
- Les élections sont donc très fréquentes. Les règles de sélection s'ordonnent autour de deux systèmes : **les caucus et les primaires**. Les élections présidentielles et celles du Congrès sont les plus importantes.

1) Le système des caucus

- Historiquement, c'est ce système qui a été utilisé en premier. Il est quasi généralement utilisé pour les élections au Congrès mais ne l'est que par une minorité d'États pour les élections présidentielles, au nombre de douze.
- Le terme **caucus** désigne le rassemblement de **sympathisants politiques** au niveau local pour choisir des délégués qui eux-mêmes vont désigner les candidats de leur parti aux différentes fonctions électives. **C'est une sorte de comité électoral**. Dans chaque district est **organisé un caucus** pour **chaque parti politique**. Une fois les délégués élus, ils se réunissent au niveau du comté pour désigner des délégués aux conventions de **chaque parti politique** au niveau de l'État fédéré.
- Ces dernières sélectionnent à leur tour des délégués qui siègent à la convention nationale, c'est-à-dire au niveau fédéral, pour désigner le candidat officiel du parti politique concerné à la présidence.
- **Aujourd'hui très peu d'États y recourent**. Ils mobilisent moins que les primaires. Cela existe encore dans 12 États mais la participation est moindre que dans le cadre des primaires, puisque les caucus ne mobilisent pas beaucoup le grand public.

2) Le système des primaires

- C'est une procédure spécifiquement américaine qui a été inventée en **1904**. La **majorité** des États **organisent des primaires**.
- Ce sont des élections qui permettent aux adhérents des partis politiques de choisir leurs délégués à la **convention nationale du parti**. On distingue deux types de primaires : celles ouvertes et celles fermées.
- Les premières sont ouvertes à tous les électeurs tandis que les secondes sont **réservées aux seuls électeurs enregistrés à l'avance** au parti concerné. Les primaires ouvertes permettent à tous les électeurs qui le souhaitent de choisir leur candidat sur la liste d'un parti. Toutefois, si les membres du parti Républicain souhaitent participer aux primaires de celui Démocrate, **ils ne pourront pas participer à celles de leur propre parti**.
- S'il y a plus de participation que lors des caucus, la mobilisation est peu importante aux primaires. Les primaires fermées sont réservées aux adhérentes au vu d'une déclaration d'intention de vote pour ce parti. **Environ 20% des adhérents y participent**.

II- Le président des États-Unis

- C'est ici l'article 2 de la Constitution qui est important, notamment sa section première.
- Cet article proclame que le **pouvoir exécutif** sera confié à un président des États-Unis d'Amérique.
- C'est l'homme fort qui domine la vie politique américaine. Ses pouvoirs se sont d'ailleurs accrus avec le temps. En effet, l'exécutif est **monocéphale**. Il confond dans la personne de son titulaire les fonctions de chef de l'État et de chef de gouvernement.
- Les ministres, appelés **secrétaires**, ne sont que les subordonnés du président qui peut les révoquer à tout moment. Il n'y a pas de gouvernement en tant que tel qui détermine la politique de la nation ; c'est le président seul qui le fait.
- Son importance est aussi due à la personnalisation du pouvoir et à l'utilisation que le président fait des réseaux sociaux (tweets de DT) , ce qui lui permet d'éviter les médias pour s'adresser directement aux citoyens.
- En outre, le président dispose d'attributions importantes en matière des relations extérieures et de la défense. Enfin, les États-Unis sont encore aujourd'hui la première puissance mondiale économique.

§1 Le statut du président

A) Le mandat du président

1) La durée

Le président est élu pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois, depuis l'amendement 22 adopté en 1951. C'est dû Franklin D. Roosevelt qui avait postulé pour quatre mandats successifs de 1933 à 1945. On a donc jugé nécessaire de limiter le nombre de mandats que peut briguer le président américain.

2) La vacance

Elle est réglée par le 25ème amendement adopté en 1957. En cas de vacance, le vice-président est chargé d'achever le mandat présidentiel.

Il y a deux exemples aux États-Unis. En juillet 1985, le vice-président Bush a remplacé le président Reagan pour 8 heures quand celui-ci était en salle d'opération. De plus, en 1974 alors que Nixon est obligé de démissionner pour ne pas être destitué, il est remplacé par Gerald Ford.

Si le vice-président ne peut pas assurer sa fonction de vice-président, il revient au président d'en nommer un nouveau qui entre en fonction quand sa nomination a été approuvée par les deux chambres.

B) L'élection du président

C'est un long processus qui commence avec la désignation des candidats par les partis politiques et qui prend fin avec un vote au suffrage universel à deux degrés. Le processus électoral est marqué par deux principes. Le président des États-Unis n'est pas élu au suffrage universel direct pour que sa légitimité issue de l'élection ne soit pas trop importante par rapport à celle du Congrès. Les petits États ont obtenu que le président soit élu au suffrage universel à deux degrés pour avoir la garantie d'un minimum de représentation.

1) Les conditions d'éligibilité

Le candidat doit être né citoyen américain, être âgé d'au moins **35 ans** et doit avoir **résidé 14 ans aux États-Unis**. Le candidat à la vice-présidence doit remplir les mêmes conditions.

2) La sélection des candidats à la présidence

- Différentes techniques sont utilisées, que ce soit les **caucus ou les primaires**. Elle se fait au sein de chaque parti politique. C'est une étape qui dure près d'un an. (cf. plus haut) Le candidat à la vice-présidence est un peu le **cliché négatif du candidat à la présidentielle**. Il doit être **complémentaire** par rapport au candidat à la présidence pour pouvoir attirer des électeurs que le président ne peut pas attirer. L'Etat de l'Iowa se prononce le premier ... et va donner le ton à la suite des primaires ou des caucus. Chez les démocrates, depuis 1996, le candidat arrive en tête.
- Bill Clinton qui est nommé candidat : apparemment c'est Sanders ou Buttinger qui seraient arrivés premier...
- Vice-président des EUA : Mike Pence

3) L'élection proprement dite du président

- Le président et le vice-président sont élus pour quatre ans au **suffrage universel indirect**. Sont d'abord élus les grands électeurs qui eux sont appelés à élire le président.
- Dans chaque État fédéré, le mardi qui suit le premier lundi de novembre est considéré comme **l'élection day**. À cette occasion, les électeurs sont invités à élire les grands électeurs.
- Ces derniers se sont avant engagés pour l'un ou l'autre ticket présidentiel. Ils sont élus au suffrage universel direct et au scrutin de liste majoritaire à un tour. La liste majoritaire emporte tous les sièges des grands électeurs. On dit que le système repose sur le principe du winner-takes-all.
- Chacun des 50 États élit un nombre des grands électeurs égal au nombre de ses représentants et sénateurs, soit un total de 538 grands électeurs : **100 au titre du Sénat**, **435 au titre de la Chambre des Représentants** et **3 pour le district fédéral de Columbia**. L'État le plus peuplé est celui de Californie. Il dispose de 55 votes. Les États les moins peuplés n'ont que 3 votes.
 - ⇒ Il revient aux grands électeurs **d'élire officiellement le président**. Les résultats présidentiels sont généralement connus à l'avance, car les grands électeurs se sont engagés à voter pour un ticket présidentiel. **Ils ont un mandat impératif**. Ils se réunissent dans chacun des États pour élire officiellement le président et le vice-président des États-Unis. Le candidat élu est celui qui obtient à la majorité absolue des voix, **soit 270 voix**.

Ce type de suffrage peut conduire au fait que la **majorité des grands électeurs ne coïncide pas avec la majorité populaire**.

- En **1972**, le candidat républicain Nixon a été élu avec plus de **95%** des voix des grands électeurs en ne remportant que **60%** des voix populaires. Pire encore, le président élu peut ne pas être le candidat qui a recueilli le plus de voix populaires. En **2016**, **Hillary Clinton** a obtenu 2,9 millions de voix de plus que Donald Trump.

C'est pourquoi ce mode de scrutin est qualifié **d'injuste, d'inéquitable** et que de nombreux projets de réforme ont été proposés pour permettre l'élection du président au suffrage universel direct.

4) L'installation du président des États-Unis

- Les résultats officiels de l'élection présidentielle sont proclamés le **6 janvier** devant le Congrès. Le président élu va prêter le serment constitutionnel sur la **Bible** devant le chief justice. Ce n'est que le **20**

janvier à midi que le mandat présidentiel débute constitutionnellement. Que se passe-t-il si le 20 janvier est un dimanche ?

⇒ Prestation en comité restreint / prestations publiques le lendemain

§2 L'organisation de la présidence

- Le président des États-Unis est le **seul détenteur du pouvoir exécutif**, qu'il ne partage ni avec un Premier ministre ou un gouvernement. Il est totalement indépendant. Il n'existe d'ailleurs pas de gouvernement.
- Il n'est pas responsable politiquement devant les Chambres puisque la procédure d'impeachment ne joue qu'en cas de responsabilité pénale.
- **Il est entouré de services administratifs relativement nombreux.**

A) Le vice-président

- Il est élu comme le président pour une période de 4 ans. Il n'a qu'un **rôle très effacé**, bien qu'il soit considéré comme le **second personnage de l'exécutif**. La Constitution est **muette** quant à son rôle. Pourtant, il peut se voir attribuer des fonctions par le président des États-Unis. Il agit alors comme agent du président et **non pas de manière autonome**. Beaucoup de vice-présidents n'ont assumé **aucun rôle**.
- Ses seules attributions sont la **présidence du Sénat (attribution législative)**, ce qui n'est qu'honorifique et le cantonne à un travail procédural. En outre, il est tenu de ne pas intervenir au Sénat.
- Cependant, en cas d'égalité des voix au Sénat, il a la possibilité de trancher le litige pour éviter les blocages au sein du Sénat. Pour le reste, il exerce les fonctions que le président lui a éventuellement confiées, il assiste aux réunions du Cabinet. Il bénéficie généralement de la **confiance** du pst.
- L'ampleur de l'implication du vice-président dépend des relations entretenues avec celui-ci.
- En cas de destitution, décès ou destitution du pst, il revient au vice-président d'assurer la présidence **jusqu'à la fin du mandat**. De plus, il exerce la **présidence par intérim** si le président est en incapacité d'exercer ses pouvoirs.

B) Les secrétaires

- Il existe un cabinet qui entoure le président américain. Ce cabinet **n'est pas prévu par la Constitution**. Son rôle est **subordonné** au président.
- Le cabinet est la réunion des membres les plus importants de l'exécutif. Son existence remonte à **George Washington** qui nomma un cabinet de quatre personnes pour le **conseiller et l'assister dans ses tâches au quotidien**.
- Il est actuellement composé d'une **vingtaine de secrétaires** qui sont responsables d'un département ministériel pour la plupart d'entre eux, comme le Department of State, le Department of Justice, of Interior (équivalent d'un ministre sans pouvoir de décisions) ... Il n'y a pas de 1^{er} secrétaire.
- Les secrétaires sont nommés par le président puis présentés au Sénat pour « **avis et consentement** ». Il s'agit de la procédure par laquelle le Sénat approuve et confirme la nomination des plus hauts fonctionnaires avec un vote à majorité simple.
- Si le nouveau secrétaire est approuvé par le Sénat, il reçoit le titre de secrétaire et commence son mandat. Il doit prêter serment. **Ils sont révocables à tout moment et sans condition particulière par le président.**

À la différence d'un gouvernement, le cabinet n'est pas un organe collégial et n'est pas responsable de la politique présidentielle devant le Congrès qui ne peut donc pas le renverser. Il ne décide pas : seul le président décide au sein du cabinet. Les secrétaires ne sont que des **collaborateurs personnels responsables uniquement devant le président**. (ils donnent uniquement des conseils)

- Il existe un chef de cabinet sans qu'on puisse le comparer à un Premier ministre. De plus, le président **n'est pas obligé de consulter le cabinet** ou de suivre son avis.
- En témoigne le président **Lincoln** qui avait convoqué son cabinet composé de sept secrétaires. Ceux-ci avaient été interrogés sur l'abolition de l'esclavagisme. Si les sept se sont prononcés contre, Lincoln était pour et a dit : « Sept oui, un non. Le non l'emporte. »

C) Les services de la présidence

- Le service du bureau exécutif (executive office) du président est très important. Il inclut un **certain nombre de conseillers dont certains sont membres du Cabinet**. Le président les choisit et les révoque de façon discrétionnaire.
- Ces collaborateurs ont généralement beaucoup **d'influence** sur le président.
- Un certain nombre d'organismes en font aussi partie. Ils sont des organismes d'aide à la décision politique. Ils préparent les dossiers techniques et politiques à soumettre au président.
- On peut citer le **Conseil National de Sécurité** (créé en 1947) qui le conseille sur des questions stratégiques et diplomatiques. Mais aussi la **CIA** qui est le principal service de renseignement, **l'Office of Management and Budget** pour le suivi du budget, le Conseil de l'Environnement, le Bureau de la Science et de la Technologie, le Bureau de la Politique Intérieure...

§3 Les attributions du président

- Elles sont assez mal définies par la Constitution. Dans son article 2, section 1, elle dit que le « **pouvoir exécutif sera confié à un président** ». La formule est imprécise et a donné lieu à des querelles nombreuses d'interprétation. Les autres sections de l'article deux viennent préciser des attributions présidentielles.
- Les pouvoirs qui sont conférés au président sont aujourd'hui considérables, même s'il doit les partager parfois avec le Congrès, comme sur le **vote du budget**. S'il n'y pas d'accords : cela peut mener à des shutdown, à l'image de celui de décembre 2018 après l'échec des négociations avec le Congrès pour obtenir une rallonge financière pour construire le mur avec le Mexique.
- Trump « aime » bien les Shutdowns car sous son mandat il y en a eu 3.
- On dit que le président est « **tout l'exécutif et rien que l'exécutif** ». Ses pouvoirs ont augmenté en raison de son investiture politique. En raison de son élection au suffrage universel, le président bénéficie du soutien populaire. Certaines attributions sont partagées avec le Congrès mais le président est aussi titulaire d'un certain nombre de pouvoirs propres qui sont toutefois soumis au contrôle du Congrès qui ne peut toutefois pas déboucher à une **mise en jeu de sa responsabilité**.
- Le président est pénalement responsable devant le Congrès mais pas politiquement. **Toutefois sa responsabilité pénale peut aboutir sur une responsabilité politique. (en raison de la séparation des pouvoirs)**
- La personnalité du président est importante et peut renforcer ses compétences.

A) Le chef de l'administration

- Il dirige l'administration américaine. Pour ce faire, un **pouvoir de nomination** important lui a été conféré, ainsi qu'un pouvoir de **révocation**. Il dispose aussi du pouvoir réglementaire.

1) Le pouvoir de nomination

- Il faut encore se référer à l'article 2, section 2, qui accorde au président le droit de nommer les fonctionnaires fédéraux, ce qui conduit à une **politisation extrême de l'administration aux États-Unis**.
- ⇒ Cela s'accompagne d'une instabilité.
- Sont aussi nommés les juges à la **Cour Suprême et les ambassadeurs**.
- Pour exercer ce pouvoir, il lui fait obtenir le consentement du Sénat sauf pour les fonctionnaires qui sont désignés grâce au spoils system, aussi appelé système **des dépouilles**.
- Par le passé, cette compétence était une **grande prérogative**, car lors d'une alternance politique, il y a un remplacement des fonctionnaires. Il n'y avait donc pas besoin de l'accord du Sénat.
- Ce système était **considéré comme injuste et contraire au système de carrière** (→ critiques +).
- Le pouvoir de nomination discrétionnaire a donc été **restreint**. Il se limite aux plus hauts emplois de l'administration. Pour le reste, le système des dépouilles a été abandonné et **remplacé par celui de concours**. Aujourd'hui près de **10%** d'emplois de l'administration fédérale sont laissés à la discrétion du président.

- ⇒ Parallélisme des formes oblige, ce pouvoir est assorti d'un pouvoir de **révocation**. Le président américain a en effet pensé que son pouvoir de nomination devait s'accompagner d'un **pouvoir discrétionnaire de révocation**. Cela a été confirmé par **la Cour Suprême pour tous les emplois de l'administration fédérale** dans un arrêt **Myers vs. United States** de **1926**. L'accord du Sénat n'est pas nécessaire pour la destitution des fonctionnaires.

→ Valse des fonctionnaires

2) Le pouvoir réglementaire

- L'article 2, section 3, prévoit que le Président dispose **du pouvoir réglementaire** pour la mise en œuvre des **lois votées par le Congrès** : « **Il veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées** ». Il trouve aussi sa source dans la section 1 de l'article 2.
- Avant, il se contentait d'exécuter les lois. Aujourd'hui, par voie **d'extension coutumière**, il dispose d'un véritable **pouvoir parlementaire autonome** (au delà de la simple exécution des lois) qu'il exerce par voie d'executive orders, c'est-à-dire des décrets présidentiels.
- Ce sont des **ordres juridiquement contraignants** que le Président des EUA peut prendre pour assurer **l'exécution des lois et des programmes** votés par le Congrès. Aujourd'hui, ils font l'objet de controverse. Grâce à eux, le président peut prendre des décisions majeures **sans le consentement du Congrès**. En effet, lorsque le Congrès vote une loi, il donne un **marge de manœuvre** au président pour que ce dernier puisse les exécuter. Parfois aussi, le Congrès n'est pas d'accord sur la manière dont cette loi doit être exécutée. Dans ces deux cas, il revient au président d'en décider. Cela lui donne une latitude considérable. Il peut intervenir activement en faveur des lois qu'il estime politiquement opportune ou au contraire **s'interdire d'agir**.
- Il peut aussi utiliser des **executive orders** pour donner aux agences fédérales des instructions contraires aux intentions du Congrès. Si le Congrès constate que le président n'assure par l'exécution des lois ou programme qu'il a votés, il peut contester les executive orders. Le Congrès peut soit **réécrire ou amender la loi** qu'il a écrite, soit **indiquer avec beaucoup de précisions comment la loi doit être adoptée**.

- Dans ce cas, le **Président** peut opposer son veto à cette loi. Ce veto doit alors être **surmonté par une majorité** des **2/3** des membres des Chambres pour que la loi entre en vigueur.
- Le Congrès s'était alors insurgé contre cette prérogative. Il avait décidé à une certaine époque de conserver le pouvoir d'annuler les executive orders mais la Cour Suprême a estimé qu'une telle compétence législative était **contraire à la séparation des pouvoirs**. De plus, toujours ce principe, la Cour Suprême a également interdit au Congrès de déléguer au président son pouvoir législatif.

B) La responsabilité des affaires extérieures et de la défense

1) En matière de diplomatie

- En principe, les pouvoirs sont constitutionnellement **partagés** entre le **Président et le Sénat**. Ainsi, le président **accrédite les ambassadeurs américains** mais le Sénat donne son autorisation à la **nomination des ambassadeurs**.
- Les présidents américains ont rapidement pris le contrôle de la **diplomatie américaine**. Car elle exige une direction unique, notamment du fait du rôle joué par les États-Unis dans les relations internationales. (Secrétaire d'E chargé du State department ne dispose pas de prérogatives)
- Le président dispose d'un large **pouvoir discrétionnaire** en **termes de diplomatie**. Il est devenu l'unique représentant des États-Unis. Il dispose du **treaty making power (pouvoir de faire les traités)**. Il lui revient de **négoier les traités mais aussi de les ratifier**. Il les négocie toutefois sous contrôle du Sénat. Quant à la ratification des traités, c'est le président qui ratifie les traités mais après approbation du Sénat avec la majorité des **2/3**.
- Pour contourner cette approbation, le président a souvent eu recours à des « **executive agreements** » qui sont des accords en forme simplifiée dénués de toute formaliste procédure et ont la même valeur juridique que les traités. Ils sont très nombreux. La **Cour Suprême** a été saisie de la constitutionnalité de ces accords et l'a reconnue (même effets que les traités internationaux).
- Le Congrès a réagi et a voté en **1972** une loi qui exige du président qu'il informe le Congrès et qu'il communique l'ensemble des executive agreements qu'il a conclus.

2) Le commandant en chef des armées

- Le Pst est commandant en chef des Armées ainsi que des milices des # Etats, comme le dispose la section 2 de l'article 2 de la Constitution. De ce fait, il **propose** au Congrès le budget militaire, il nomme les responsables militaires, il contrôle les nombreuses administrations fédérales de défense et veille à l'adoption et à l'exécution des lois militaires.
- Petit à petit, le président s'est arrogé le pouvoir d'utiliser la force armée pour protéger en cas **d'urgence** les citoyens américains à travers le monde, **ce sont les interventions d'humanité**. En parallèle, le Congrès a cautionné ces pouvoirs en votant une loi en **1964** qui autorise le président à décider de toute mesure propre à prévenir une agression dans l'avenir. En conséquence de cela, le président a pu prendre toute une série de décisions qui, sans correspondre à une déclaration de guerre formelle, constituaient des actes de guerre.
- Le président n'avait donc pas besoin d'obtenir l'approbation du Congrès. Des troupes ont été envoyées en Corée (**Truman**) en **1950**, il y a eu le Blocus de Cuba (**Kennedy**), un bombardement en Libye ou un débarquement en Grenade...

- Le Congrès a tenté de réduire les pouvoirs du président en adoptant le « War Powers Act » du **24 octobre 1973** par une très forte majorité malgré le veto qui avait été opposé par **Nixon**. Cette loi impose au président de rendre compte dans les 48 heures de tout engagement militaire de longue durée.
- De plus, elle oblige le président à **retirer les troupes américaines dans un délai de 60 jours** si le Congrès ne déclare pas l'état de guerre ou s'il n'autorise pas l'emploi de la force armée.
- Cette loi n'a pas empêché des **interventions ponctuelles**, car leur durée ne nécessitait pas l'intervention du Congrès. Le Congrès intervient pour les opérations importantes en matière militaire. Par une résolution du **13 janvier 1991**, il a autorisé le président à utiliser la force armée dans le cadre de la guerre du Golfe (contre l'Irak).

§3 Le Congrès

- Comme le précise la section 1 de l'article 1 de la C°, le Congrès est **bicaméral**. La CDR et le Sénat qui bénéficie d'un prestige important aux USA.
- Ces deux chambres exercent le pouvoir législatif et contrôlent l'exécutif par le **biais des commissions** parlementaires. Historiquement et constitutionnellement, c'est le Congrès qui est l'organe fondamental de l'union fédérale.
- C'est d'après la Constitution que le Congrès représente les USA, ils votent les lois, le budget et par le passé il était en mesure de dominer le président.
- Il y a eu des périodes où le Congrès était tout puissant comme à la fin du XIX^e. Le Congrès est aujourd'hui perçu comme **moins important** par rapport au président. Le congrès n'est cependant pas dépourvu de pouvoirs il est capable de constituer un **contrepoids indéniable** à la toute-puissance présidentielle, il dispose d'une **faculté d'empêcher**.

Quelles sont les causes du déclin du Congrès ?

- Les pouvoirs du président se sont accrus et aujourd'hui ils sont extrêmement étendus : il intervient dans tous les **domaines clés de la vie de la nation**.
- Le Congrès n'a pas su faire les réformes indispensables dont il avait besoin face à l'importance de ses compétences. **Les membres du Congrès siègent pratiquement toute l'année et le nombre de lois sur lequel ils travaillent est en augmentation constante.**
- Les textes de lois de nos jours sont très **techniques** et demandent beaucoup de travail. Le Congrès s'est entouré de services de recherches et de documentation qui permettent l'information des parlementaires, mais aussi de **mieux contrôler l'exécutif**. Malgré tout cela les moyens dont disposent les membres du Congrès sont insuffisants. Mais il détient tout de même l'intégralité du pouvoir législatif. Il reste une institution essentielle.

1) La composition du Congrès

La question du bicamérisme a fait l'objet de discussions serrées lors de l'élaboration de la Constitution. A l'époque Madison plaidait pour le bicamérisme avec la chambre basse élue par le peuple et la chambre haute par la chambre basse. Les petits Etats voulaient un Congrès unilatéral pour ne pas se retrouver en position d'infériorité. **Si le bicamérisme était adopté les petits Etats voulaient que le Sénat soit à représentation égale.**

A) Le Sénat

- Il représente les Etats fédérés et est une espèce de **club très prestigieux aux USA** et **John Kennedy** a dit qu'il s'agissait du club le plus prestigieux du monde. Il y a **100** sénateurs au Sénat. Les 3 Etats les moins peuplés, comme le *Vermont* par exemple qui compte moins de *700 000 habitants* ont le même nombre de sénateurs que les Etats peuplés.
- Les sénateurs sont élus au SUD et cela depuis l'entrée en vigueur du **17^e amendement**. Avant cet amendement la législature de chaque Etat fédéré désignait les deux sénateurs de son Etat. Les sénateurs sont élus pour 6 ans, le Sénat est renouvelable par tiers tous les 2 ans. Ils sont élus au **suffrage uninominal à un tour**, l'Etat fédéré est la circonscription. Pour être éligible il **faut avoir 30 ans, habiter l'Etat dans lequel on se porte candidat et être américain depuis au moins 9 ans**.

B) La Chambre des représentants

- Ils sont au nombre de **435**, élus pour 2 ans au SUD, au scrutin uninominal majoritaire à un tour ce qui favorise le bipartisme, **ils sont élus dans le cadre de circonscriptions internes aux Etats fédérés**.
- Les mandats aussi bref sont un inconvénient pour le président car au bout de **2 ans de mandat** la CDR est totalement renouvelée à l'occasion des midterms et du coup la CDR qui est au début favorable au président peut basculer dans **l'opposition**. Les midterms peuvent être utilisées **pour désavouer l'action présidentielle** et la pratique montre que le président perd souvent ces élections.
- De plus les représentants se retrouvent désavantagés par rapport au Sénat qui jouit d'une plus grande permanence et enfin la brièveté de ses mandats oblige les représentants à se livrer à beaucoup de démagogie. C'est la perspective de la réélection qui prédomine dans l'esprit des représentants. Pour être élu **il faut avoir 25 ans, citoyen américain depuis 7 ans** et il faut résider dans l'Etat dans lequel se situe la **circonscription électoral dans laquelle on est candidat**.
- Chaque Etat doit être représenté par au moins un représentant.

⇔ La brièveté du mandat oblige les rpx à être démagogues - La première année de son mandat, le pst fait oublier les promesses de campagne. Le président utilise la deuxième année de son mandat pour trouver de nouvelles promesses de campagne

2) Le fonctionnement du Congrès

Les représentants sont en session quasi permanente : elle dure **10 mois minimum**

A) Les débats

- C'est le speaker qui préside les débats . Ils sont moins sérieusement organisés qu'au RU ou en France car la **liberté d'expression prévaut** et il existe une volonté d'offrir au congrès la possibilité de débattre librement sur les questions essentielles pour la société américaine. Le speaker préside la CDR, il découle de la majorité. Il ne bénéficie **pas de son autorité et n'est pas impartial** comme celui de la CC au RU. Au Sénat, selon la Constitution, il revient au vice-président de présider le Sénat, mais ses pouvoirs sont limités car il ne peut pas intervenir et il ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix.
- Il existe aussi un président *pro tempore* qui est élu par le **bureau du Sénat** mais il existe une tradition qui veut que ce soit le sénateur le plus âgé du parti majoritaire soit élu. Le prestige de ce pst est énorme. **Et c'est lui qui assure la présidence du Sénat en cas d'empêchements du VP**. C'est le 3ème personnage politique le plus important des USA. En temps ordinaire, la présidence du Sénat est déléguée à de jeunes sénateurs du parti majoritaire.

On soulignera le **particularisme des débats** au Sénat qui a été marqué par la technique du « filibustering » qui permet aux sénateurs de faire obstruction à l'adoption d'un projet de loi. Le temps de parole n'est pas

limité au Sénat et chaque sénateur peut prendre la parole aussi longtemps qu'il le souhaite. Les sénateurs ont usé et abusé de leur temps de parole pour s'opposer à l'adoption de lois, en 1953 un sénateur a fait un discours de **22h et 26 minutes**. Le Sénat a décidé de pouvoir mettre fin au débat pour éviter l'utilisation de cette technique mais le vote doit être adopté aux 3/5ème du Sénat.

B) Les commissions

- Elles jouent un **rôle très important tant pour le législatif** que le **contrôle de l'exécutif**. Le congrès, sans ces commissions, ne pourrait pas fonctionner, ce sont elles qui **écrivent les textes de lois et réécrivent les textes** suite au débat. Elles sont permanentes et donc spécialisées dans un **domaine précis**.
- Le rôle de ces commissions c'est de procéder à l'examen préalable des textes de lois, c'est important car un texte peut être enterré par la commission ou alors elles peuvent alors proposer une nouvelle rédaction du texte de loi. Ces commissions disposent de moyens importants, elles peuvent procéder à des auditions, faire comparaître devant elles les membres de l'administration fédérale qui a proposé le texte.
 - ⇒ A côté de ces commissions permanentes, il existe des **commissions spéciales d'enquête chargées de contrôler l'exécutif**. Elles ont un caractère temporaire mais sont très puissantes, mais elles n'ont pas le pouvoir de renverser le président des USA pour un motif politique. Ces commissions ne sont pas prévues par le règlement intérieur des 2 chambres. Ces commissions sont créées par voie de **résolution** simple ou par voie de résolution concomitante si la commission d'enquête est transversale. Les commissions sont très nombreuses il y en a eu qui ont marqué la vie politique américaine comme la commission sénatoriale sur l'affaire du *Watergate*. (commission Herwin)
- Ces commissions d'enquête jouent un rôle crucial, elles sont composées par les membres des deux partis, elles ont des moyens financiers importantes et peuvent entendre toute personne sauf le VP ou le président. En cas de refus de comparaître, la personne peut être **accusée d'outrage au Congrès**, elle peut même faire l'objet d'un **mandat d'amener**.
- Elles disposent de moyens considérables, de plus chaque séance des commissions sont télévisées. La plus célèbre d'entre elles est celle sur les activités anti-américaines en, 1954 sous la présidence de **Mc Carthy**, elle va se vouer à une véritable **chasse aux communistes**. (++) PUBLICITÉ)

⇔ Contrôle quasi-juridictionnel

C) Les groupes politiques

- Les groupes politiques jouent un rôle important en ce qui concerne **la répartition des présidences** des commissions et de la composition des commissions. Cependant il n'y a pas de discipline partisane.

3) Les pouvoirs du Congrès

Il est tout le législatif rien que le législatif, il a des **attributions importantes** et exercent une influence certaine sur la vie politique américaine. Mais certaine **faiblesse du Congrès** par rapport au président. Il y a donc deux chambres qui disposent des mêmes attributs, mais le Sénat joue un rôle privilégié car il a des **pouvoirs spécifiques** du fait qu'il représente les intérêts des Etats fédérés. Comme SDP, le Congrès ne peut pas être dissous par le président.

A) Les attributions communes aux deux chambres

- Le congrès exerce le **pouvoir constituant dérivé** avec la procédure d'amendements. Il peut aussi déclarer la guerre mais cette attribution perd de son sens car le Congrès se retrouve bien souvent devant le fait accompli. Il peut enquêter sur l'exécutif. Le Congrès détient le pouvoir législatif et budgétaire. Il dispose de la plénitude du domaine législatif et le domaine de la loi est illimité. Les deux chambres sont égales dans le domaine législatif et le président n'intervient pas dans le législatif.

- *La procédure législative américaine est très complexe. L'initiative législative appartient aux membres des deux chambres mais le congrès agit sur la base d'incitations présidentielles. Depuis 1939, le président a l'initiative en matière budgétaire. Une fois le texte de loi présenté au Congrès, il est inscrit à l'ordre du jour d'une assemblée et soumis à l'examen d'une commission permanente, mais les 9/10ème des textes présentés échouent en commission et le texte est définitivement bloqué si la commission refuse de l'examiner. Le congrès peut évoquer un texte lors d'une session plénière mais alors il leur faut voter une motion de décharge, ce qui est extrêmement rare (libère la commission de son implication). La commission procède en séance publique à des auditions de témoins, de parties prenantes, compagnies et ces personnes sont contraintes de se présenter ce qui permet aux lobbies de s'exprimer. Puis la commission va rédiger le texte de loi qui dans certains cas est très différent. Enfin, c'est le débat devant chaque chambre. Le droit d'amendement est absolu au Sénat et limité à la CDR car ils doivent forcément avoir un lien avec le texte étudié ce qui permet aux sénateurs de faire obstruction à un texte de loi en déposant des amendements qui n'ont pas de rapport, ils marchandent leur vote. Le débat est clos par le vote d'une motion. Après cela intervient le vote (sauf exception : amendement de la Constitution, veto, impeachment). Le vote se fait à la majorité simple. Seuls les présents votent et le vote est nominatif.*

- Le texte est adopté dans les termes identiques lorsque ce n'est pas le cas les textes sont envoyés à une **commission mixte de conciliation** qui réunit autant que de députés que de sénateurs et qui fait le même job que la CMP. Les textes qui en ressortent ne peuvent être que adoptés ou rejetés : il n'y a pas d'amendements possibles. Les possibilités de faire obstruction sont nombreuses, d'abord **l'inaction d'une commission** est suffisante pour **enterrer un texte de loi**. De plus, il faut que le texte de loi pour être inscrit à l'ordre du jour de la CDR soit inscrit au calendrier des débats par la commission des règles qui est toute puissante et joue un rôle capital à l'inscription des textes à l'ordre du jour car elle peut retarder le processus. La pratique du **filibustering** qui n'existe qu'au Sénat qui permet de ralentir l'adoption. Une fois adoptée la loi peut faire l'objet d'un veto présidentiel.
 - ⇒ Le congrès a un **pouvoir important** en matière législative car il peut ne pas examiner un texte de loi, ralentir le débat, amender, modifier le texte de loi souhaité par le président, rejeter un texte de loi. En pratique, **les rôles dévolus** par les constituants de 1787 se sont **inversés**.
 - ⇒ C'est le **président** qui **propose les lois** les plus importantes et le **Congrès** qui **peut s'opposer aux lois** en amendant la loi ou en refusant de la voter. Le Congrès a le pouvoir de retarder ou bloquer le programme du président. Les pouvoirs budgétaires du Congrès sont importants : c'est le Congrès qui discute et qui vote le budget malgré l'initiative du président. **Le Congrès peut donc refuser des crédits au président.**

B) Les pouvoirs spécifiques du Sénat

1) La confirmation de la nomination aux hauts fonctionnaires (emplois fédéraux)

- ⇒ Le Sénat donne son accord à la **nomination des secrétaires d'Etat** et aussi aux juges de la cour suprême, aux ambassadeurs, aux hauts fonctionnaires fédéraux. Il s'oppose très rarement.
- ⇒ Trump a trouvé une parade pour ne pas demander de confirmation au Sénat : il va nommer des intérimaires. Cette gestion n'est pas une preuve de bon management.
- ⇒ Cela ne peut pas s'inscrire dans la durée ...

2) La ratification des traités – politique étrangère

- Les traités sont négociés et signés par le président mais le Sénat doit autoriser à la majorité des 2/3 la ratification par le président.
- ⇒ C'est un objectif redoutable car en **1920** le Sénat a refusé de ratifier le traité de Versailles. Cela entraîné la non ratification du Pacte de la SDN.
- ⇒ Mais du coup, il y a une utilisation des « executive agreements » qui n'ont pas besoin de l'accord du Sénat pour entrer en vigueur et ils sont extrêmement nombreux.

\$4 Les rapports institutionnels

- De tel rapports ne devraient pas exister du fait de la **séparation stricte des pouvoirs**. Chaque organe est enfermé dans sa capacité mais dispose de la **faculté d'empêcher l'autre**. Chaque pouvoir est isolé dans une fonction qui est la sienne.
- Une séparation des pouvoirs trop rigides mène à la **paralysie des institutions** et la seule issue est un coup d'Etat. C'est pourquoi les constituants ont développé certains moyens de pression réciproque qui se sont développés du fait de la pratique. On veut éviter la domination d'un organe sur l'autre.
- Il n'y a pas de **collaboration positive** mais une collaboration négative prévue par la constitution qui n'octroie qu'une faculté d'empêcher l'autre pouvoir de manière à rétablir l'équilibre entre les deux pouvoirs.
- Par exemple, accord du Sénat à la nomination de hauts fonctionnaires, le **P**. Ces facultés ont évolué grâce à la pratique et finalement on s'aperçoit que ces facultés sont en train de se transformer en une certaine « collaboration positive »

1) Les moyens du président sur le Congrès

A) Les moyens qui sont prévus par la Constitution

a) La convocation de sessions extraordinaires

- Le président peut convoquer les chambres en session extraordinaire et peut les **ajourner** en cas de désaccord entre elles sur la date d'ajournement.

b) Le message sur l'Etat de l'Union

- Le Président ne participe pas aux débats au Congrès mais la Constitution a prévu qu'il peut communiquer avec le Congrès par la voie de **messages**. Le plus important est le **discours sur l'Etat de l'Union** (article 2. Section 3).
- Ce qui lui permet d'exercer un véritable pouvoir d'initiative législative. Au début de chaque session le président lit le message sur l'Etat de l'Union aux deux chambres réunies. A l'origine il devait informer le congrès sur la vie de la nation. **Mais ce message a permis au président de renforcer les pouvoirs du président et de collaborer positivement avec le Congrès.**

Le message sur l'Etat d'union permet au président d'informer le Congrès sur la vie de la nation et **préciser son programme politique** et il complète ce message par un programme d'action législatif et par des projets de loi déjà élaborés, annexés au message. Ces textes de lois sont repris par des membres du Congrès qui soutiennent le président. De fait, grâce à ce message, il a l'initiative législative.

- On dit aujourd'hui que le président est, du fait de la pratique l'initiative législative, « **chief legislator** ». Cependant cela ne signifie que toutes les lois vont être adoptées. Les autres messages présidentiels sont également accompagnés de **textes de lois formellement rédigés. Les juges à la CS ppent également.**
- Le président a utilisé la lecture du message sur l'E de l'Union pour s'arroger de l'initiative législative.
- Les autres messages présidentiels sont accompagnés de Bills.

3) Le droit de veto

C'est l'arme suprême du président qui peut s'opposer au Congrès, il prend plusieurs formes.

a) Le veto législatif

- L'Article 1, section 7 de la C°, il indique que le président peut opposer son veto à une proposition de loi adoptée par les deux chambres.
- Toute proposition de loi adoptée par les deux chambres devra être présentée au président. Si le président estime cette loi inopportune, dans le délai de **10 jours** (promulgation) va opposer son veto et renvoyer le texte au Congrès.
- Mais ce veto du président peut être surmonté par un vote à la majorité des **2/3** des membres de chacune des 2 chambres. Et si le veto est surmonté, le président est contraint de promulguer la loi. L'intérêt de pouvoir surmonter le veto est d'obliger les deux chambres à reconsidérer le texte et de l'adopter que si le texte est adopté à la majorité des **2/3**.

b) Le pocket veto

- Il découle du veto législatif mais **n'est pas prévu par la Constitution**. Il peut être utilisé pour bloquer une loi lorsque le Congrès **n'est plus en session** et ne concerne que les textes adoptés en fin de session.
- Si le Congrès s'ajourne dans ce délai de 10 jours, le président n'est pas obligé de promulguer la loi, il peut la conserver dans sa poche. Le veto ne pourra être surmonté par le Congrès ce qui obligera le Congrès à reprendre **l'ensemble de la procédure** à la prochaine session. De plus le président n'a pas besoin de justifier les raisons pour lesquelles il oppose son veto.
- De nombreux textes de lois sont adoptés en fin de session ce qui fait de ce veto une arme redoutable.

c) La question du veto sélectif

- Le veto en principe porte sur **l'intégralité du texte de la loi** et beaucoup de président auraient souhaité que le veto soit **sélectif** et ne porte que sur certaines dispositions législatives ou budgétaires.
- En ce sens, une loi avait été votée par le Congrès en **1996** (sous **Clinton**) qui avait accordé au président ce veto sélectif. Il lui permettait de s'opposer à certaines dispositions législatives dans les lois de finance.

Il a été utilisé à plusieurs reprises par **Clinton** mais la Cour suprême a jugé que ce veto était **inconstitutionnel** dans un arrêt en **juin 1998** au regard de la C° fédéral. Aujourd'hui ce veto est tombé aux oubliettes et le président ne peut qu'opposer son veto sur le texte de loi dans son ensemble.

- Le droit de veto est largement utilisé par les présidents certains l'ont beaucoup utilisé, **Franklin Delano Roosevelt** l'a opposé 635 fois au cours de ses 12 années de présidence. Sur les quelques 2500 opposés depuis le premier veto de **George Washington** seuls une centaine ont été renversés par le Congrès. L'utilisation peut être considéré comme un aveu de faiblesse du pst car arme de défense.

⇔ Effet dissuasif du veto

Le veto n'est pas tant utilisé par le pst Trump - mars 2019 T. s'oppose au congrès (selon lui, urgence de construction du mur - Mexique)

4) L'influence du président sur le Congrès

=> Du fait du renouvellement de la CDR & Sénat tous les **2 ans**, le président ne peut pas compter sur une majorité solide au sein du Congrès.

- C'est l'absence de discipline partisane. Toutes les décisions présidentielles sont généralement des décisions de compromis entre le président et le Congrès. Il n'y a pas de sanction si un démocrate vote avec un républicain ou l'inverse. (*++ négociations et compromis entre les l du Congrès et les intérêts du pst et les siens.*)
- Parfois, pour obtenir le soutien des membres du Congrès le président est obligé de faire de la **démagogie** en invitant des représentants à manger à la maison blanche par exemple qui donne lieu à des marchandages.
- C'est une politique de patronage du président qui désigne le **clientélisme**, attribuer des postes administratifs à des personnes qui ont soutenu le président. Le marchandage est devenu un mode de fonctionnement. Pour le budget le président peut faire pression en accordant des **crédits à telle ou telle circonscriptions**.

Pour faire pression sur un législatif trop réticent le président n'hésite pas à se pré**valoir du soutien de l'opinion publique** pour s'imposer au Congrès. Les membres du Congrès n'aiment pas s'opposer aux mesures du président lorsqu'elles sont populaires.

- Les moyens prévus par la Constitution **sont complétés par toutes les pratiques**. Le président a utilisé récemment c'est le décret d'urgence, le président peut décréter l'état d'urgence national pour passer outre d'un désaccord avec le Congrès.

⇔ Utilisé par Trump

5) Les moyens d'action du Congrès sur le président

Le Congrès est présenté par la Constitution comme un **contrepoids** à la présidence. Il est vrai que le Congrès aujourd'hui encore demeure une **véritable puissance** à laquelle doit se mesurer le président. Il doit même composer avec le Congrès.

Cela signifie qu'il existe une séparation des pouvoirs stricte des régimes. Il existe des moyens d'action pour le Congrès de contrôler le pst.

A) L'impeachment

C'est une procédure prévue par la C° // c'est une mise en accusation.

- Cette procédure est destinée à mettre en cause la **responsabilité pénale** du président. Cette procédure vise non seulement **le président mais aussi le VP, les membres du cabinet** (les secrétaires) de même que les **juges fédéraux** et un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'administration fédérale.
- Cette procédure est prévue à l'article 4 section 2 « **Le président, le VP et tous les fonctionnaires civils des USA seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs.** ».

=> C'est une procédure dont l'objectif est de permettre au Congrès de **destituer le président** mais pas pour des motifs politiques seulement des motifs pénaux. (Abus de droit ou violation du droit // trahison // crime contre la chose publique)

- La procédure en elle-même est **particulièrement solennelle**, elle va faire intervenir les deux chambres, premièrement la CDR par l'intermédiaire de son comité judiciaire (qui a pour mission de préparer la mise en accusation du président) qui va mettre en accusation le président à la majorité simple. Si la chambre estime que le président doit être mis en accusation elle va transmettre le cas au Sénat qui se transforme en haute cour de justice, présidée par le président de la Cour suprême, qui va juger le président mais cette fois-ci à la majorité des 2/3. Motion d'impeachment : adoptée ou rejetée. Si le Sénat s'estime convaincu que le président a commis ce dont il est accusé la destitution sera votée à la majorité des 2/3 par le Sénat. Le Sénat se transforme en Haute Cour de justice !
- Cette procédure est difficile à mettre en œuvre est rarement appliquée et n'a jamais aboutie.
- Le président est rpz par pls avocats et si la maj des 2/3 des sénateurs l'estiment coupable alors le VP le remplace immédiatement.

- La **première procédure** a été lancée contre le président **Andrew Johnson** en **1868**, il a été acquitté par le Sénat à une seule voix. Une simple mise en cause pénale était prévue à l'origine.

- La **2ème procédure** fut engagée contre **Nixon** à l'occasion de l'affaire du **Watergate** en **1974**. Dans un article qui a fait beaucoup de bruit, le *Washington Post* journal réputé pour son indépendance politique, annonce que des cambrioleurs ont été **surpris et arrêté avec du matériel d'écoute au sein du Watergate** siège du parti démocrate. L'administration républicaine de Nixon est soupçonnée d'avoir commandité ce cambriolage pour **écouter les dirigeants du parti démocrate à l'occasion des élections** de **1972**.

⇔ *On savait à l'époque que Nixon avait été impliqué mais on ne sait pas très bien comment ! Or, N disposait d'un système d'écoute par lequel il enregistrait toutes les conversations... cela aurait dû permettre de savoir le °C d'implication de Nixon. Il va donc être embarrassé et se retrancher derrière le privilège de l'exécutif (secret d'E). Il ne va donc pas fournir les enregistrements. La CS va être saisie et dans une décision, elle va estimer qu'en matière criminelle le privilège de l'exécutif ne joue pas ! (United state VS Nixon) // La CDR suit à la décision de la CS va cclure que le pst doit être mis en accusation. Il a fait obstruction à la justice en refusant de transmettre ses bandes + il a outragé le Congrès. Nixon démissionne avant que la CDR ne le mette définitivement en accusation devant le Sénat. Il est devenu très impopulaire auprès du peuple américain.*

- La **3ème procédure** a été engagée contre **Bill Clinton** en **1998**, suite à ce qu'on a appelé le **Monicagate**. C'est une affaire qui concernait les relations extra-conjugales du président. Le président Clinton va sous serment nier avoir eu des relations sexuelles avec la stagiaire. Et ce mensonge **sous serment** a conduit le Congrès à mettre en place la procédure d'impeachment pour 2 motifs : **parjure devant le grand jury et obstruction à la justice**. Le procès est ouvert devant le Sénat mais la majorité des 2/3 n'a pas été obtenue. **Le Sénat n'a pas destitué le président.**

A l'origine de cette procédure d'impeachment, il s'agit d'une pure responsabilité pénale mais peut être que cette responsabilité pénale est en train d'évoluer vers une responsabilité politique. Il est facile aujourd'hui pour le Congrès de menacer le président de la faire tomber sous le coup d'une accusation pénale pour le faire démissionner. Tout le problème est de savoir ce qu'on entend par crime et délit majeur. Les dirigeants du parti démocrate qui voulaient lancer un impeachment du fait des interférences russes ont renoncé à lancer une telle procédure car elle pouvait être contreproductive notamment en raison du soutien du peuple américain et du Congrès au président Trump. Elle s'éloigne depuis le blanchiment de Trump dans cette affaire.

B) Les autres moyens

a) Le pouvoir d'autorisation ou d'approbation

- ⇒ C'est le **Sénat** qui est compétent **pour autoriser le président à la ratification des traités internationaux** et la **nomination des hauts fonctionnaires fédéraux**. Mais aussi le pouvoir d'autorisation du Congrès à envoyer des troupes à l'étranger.

b) Le pouvoir législatif et financier

- ⇒ Si le président **détient indirectement l'initiative législative**, la réalisation de son programme politique va dépendre de la **bonne volonté du Congrès**.
- ⇒ **La procédure législative est imperméable à l'action du président.**
- ⇒ D'un point de vue budgétaire, le **rôle du Congrès est tout aussi important il va pouvoir empêcher le président d'agir dans la mesure où c'est lui qui vote le budget**, il peut **refuser des crédits par exemple**. Les négociations budgétaires ont toujours été très rudes pour le président. **Le refus de voter le budget aboutit à une sanction pour l'administration et le président : le shutdown ce qui paralyse l'administration présidentielle**. Le shutdown prend fin quand les élus des deux partis parviennent à un compromis sur le budget. En général il dure quelques heures, quelques jours, mais en **2019** il a duré plus d'un mois, (c'était le 3ème du président Trump).

Le **Congrès** conserve des pouvoirs relativement importants par le contrôle qu'il exerce et le fait qu'il puisse retarder ou faire obstruction à la mise en place de la politique du président. **Le président américain n'est pas donc pas hyperpuissant car il est contrôlé par le Congrès.**

C) Les pouvoirs des commissions

- ⇒ Sans les commissions parlementaires, le **Congrès serait incapable de fonctionner**. Elles ont des pouvoirs importants en matière législative et les commissions d'enquête vont **contrôler l'administration fédérale et les services du président**. Elles reflètent la toute-puissance du Congrès.

5\$ Le pouvoir judiciaire

- ⇒ La Cour Suprême occupe le **sommet de la hiérarchie juridictionnelle**. La cour suprême coiffe les tribunaux des Etats fédérés et ceux de l'Etat fédéral. L'article 3 de la Constitution traite de la CS et précise sa composition et ses attributions.
- ⇒ **9 juges choisis par le président après accord du Sénat**. La CS est garante de la constitutionnalité des lois avec l'arrêt de **1803 Marbury vs Madison**. La CS assure le contrôle du fédéralisme, là encore c'est une forme de contrôle qui n'est pas prévue par la Constitution de **1787** mais est une **forme de contrôle induit du contrôle de constitutionnalité des lois**.
- ⇒ **Ce contrôle consiste à faire respecter par l'Etat central et les Etats fédérés la répartition des compétences telles que celle-ci est prévue par la Constitution.**

CONCLUSION : QUI GOUVERNE ?

La Constitution de **1787** s'est efforcée de réaliser un équilibre entre l'exécutif et le législateur : **l'équilibre de pouvoir indépendants isolés l'un de l'autre pour éviter que l'un domine l'autre**. Cet équilibre a été trouvé par la mise en place par une séparation rigide des pouvoirs. **Mais peut-on dire aujourd'hui qu'aucun organe ne domine l'autre ?**

L'histoire et la doctrine ont apporté diverses réponses à cette question.

- Par le passé, certains ont pu dire que la vie politique été dominée par le Congrès, **c'est Woodrow Wilson** qui avait publié un livre dont le titre était « **le gouvernement constitutionnel** », il estimait que le **Congrès dominait** en **1887**.
- D'autres auteurs ont estimé qu'il y avait un **gouvernement des juges**, car la CS exerce une influence décisive sur le fédéralisme en le contrôlant.
- Enfin, certains ont parlé de **gouvernement présidentiel** pour montrer qu'à certaines époques le président joue un rôle moteur.
- **Aujourd'hui, il ne fait aucun doute que le président domine la vie politique**. Depuis une cinquantaine d'années, on assiste à un **accroissement considérable des interventions et des pouvoirs du président** suite à la crise de **1929**, en matière économique, mais aussi dans le domaine des affaires étrangère et de la diplomatie.
- Le président dispose d'un **pouvoir d'impulsion en matière législative**, et il bénéficie d'une très forte popularité du fait de son élection au suffrage universel.
- **Le Congrès s'est montré incapable de rivaliser avec le président il a vu ses pouvoirs diminuer et toutes les tentatives pour retrouver ses prérogatives se sont soldées par un échec**. Ce qu'il **manque** au Congrès c'est **une véritable unité indispensable pour être un contrepoids**. Même si le président domine et gouverne, il ne peut pas gouverner seul, il a toujours besoin du Congrès, ne serait-ce que pour **mettre en œuvre son programme politique**.
- Le succès de la politique présidentielle est fonction de la bonne volonté du Congrès. Le Congrès **peut toujours s'opposer à l'action du président, ou l'empêcher**. Ce système américain est fondé sur un **système de poids et de contrepoids** qui permet d'assurer l'équilibre du régime américain qui permet *d'assurer que les décisions* soient le fruit d'un compromis entre les deux partis politiques et les deux pouvoirs, à savoir le président et le Congrès.
- Le président doit toujours **convaincre le Congrès**, voire l'affronter pour obtenir les lois et les budgets dont il a besoin pour son programme politique. **C'est d'ailleurs cette recherche constante du compromis entre le président et le Congrès qui garantit le régime américain et qui fait la noblesse de la démocratie américaine.**

IIIème et IVème République

I- 3ème République

La C° de 1875 est la plus **courte** de l'histoire constitutionnelle française et comprend **3 lois constitutionnelles** votées par l'AN entre **février et Juillet 1875**. Ces 3 lois sont importantes car elles instaurent définitivement la République en France.

Tout d'abord la loi du **24 Février 1875** porte sur **l'organisation du Sénat**, la loi du **25 Février 1875** sur **l'organisation des pouvoirs publics**, et enfin la loi du **16 Juillet 1875** sur les **rapports entre les pouvoirs public**. Cela a pris **5 ans** pour élaborer cette Constitution.

§1 L'élaboration de la C°

- La C° de la III^{ème} a été élaborée dans une **période politique particulièrement délicate**. Suite à la capitulation de **Napoléon III**, le Second Empire s'écroule.
- Le **4 Septembre 1870**, **deux jours après la capitulation**, un gouvernement de la défense nationale va se constituer provisoirement à Paris, sous la pression des Républicains, notamment **Léon Gambetta**, **Jules Favre** et **Jules Ferry**. Ce gouvernement va proclamer le **4 Septembre 1870** la République.
- Des élections sont organisées en **février 1871**. Les résultats sont curieux puisque les français renvoient une **majorité écrasante de royalistes**, plus de 400 députés parmi les 645 de l'AN. En raison du fait que les royalistes militent pour la paix et le retour de l'ordre, **surtout moral**.
- Mais la ville de Paris reste républicaine. Il y a un hiatus entre Paris et le reste de la France.
- Les lois constitutionnelles sont difficiles à appréhender car elles sont fondées sur **un compromis entre les républicains parisiens et les monarchistes**, ces derniers ont accepté la République à condition d'insérer dans la C° le plus possible d'éléments monarchiques.

=> La C° de 1875 est donc le fruit d'âpres négociations entre républicains et monarchistes, ils sont tous contraints de tempérer leurs ardeurs, d'où l'originalité de cette C°. Celle-ci est adoptée sans méthode, en l'absence de plan.

=> C'est un texte de **compromis**, court, qui laisse une large place à **l'interprétation** et à la **coutume** constitutionnelle qui a largement joué sous la 3^{ème} République. Ce qui explique aussi que cette C° soit devenue quasi inutile à partir du moment où les Républicains sont devenus majoritaires à l'AN et donc quand la République s'est instaurée définitivement en France.

=> De nombreuses pratiques se sont développées en marge de la C°, qui ont dénaturé le régime politique mis en place par les lois constitutionnelles de 1875.

A) Une C° née d'un compromis entre Républicains et Monarchistes

- L'AN va se réunir à **Bordeaux** le **18 Février 1871** après les élections législatives et va devoir nommer un **ancien monarchiste**, **A. Thiers**, comme chef du pouvoir exécutif de la République Française, chargé de **gouverner sous l'autorité de l'AN**. C'est un homme qui inspirait la confiance et doté d'une **éloquence** particulière et convaincante.
- La formule de chef du pouvoir exécutif est choisie par l'Assemblée, de manière opportune puisque cela indique si la République est le fait elle n'est **pas encore le droit**. **Thiers** prend l'engagement de ne pousser ni vers une solution monarchique, ni une solution républicaine et s'engage à rester **neutre** sur le plan politique.

- Mais le « **Petit Poucet** » de son surnom étant pressé d'instaurer la République pour en devenir le Président, énerve rapidement les députés, qui vont limiter ses pouvoirs par la Loi du **21 Août 1871** dite **C° Rivet** du nom du député qui l'avait proposé.
- **Thiers** put devenir Président de la République, mais tous les actes pris à ce titre devait être contresigné par les ministres. En outre, il est **responsable de ses actes par l'Assemblée**.
- Il est donc **contrôlé par le Gouvernement et l'Assemblée**. La **loi de Broglie** interdira au Président de la République de communiquer avec l'Assemblée autrement que par voie de **message**.
- La restauration de la monarchie resta en suspens car les monarchistes étaient **divisés**. Ils sont incapables de se mettre d'accord sur le nom du futur roi : soit le **Comte de Chambord**, petit fils d'**Henri X** donc la branche aînée des **Bourbons**, soit le **Comte de Paris**, petit-fils de **Louis Philippe** donc la branche cadette des **Bourbon**.
- Il y a donc **trois grands blocs à la chambre** : **républicains**, **légitimistes** et **orléanistes**. Or, si l'on veut restaurer la monarchie il faut une **alliance des monarchistes** pour espérer le retour d'un roi, alliance qui ne se fait pas en raison de **l'impossibilité de trouver un compromis**.
- Après des affrontements importants entre légitimistes et orléanistes un compromis est finalement trouvé : le **Comte de Chambord** deviendrait Roi, et le **Comte de Paris** lui succéderait au trône. Or le **Comte de Chambord** **refuse le drapeau tricolore**, ne **veut pas accepter le trône** de la part de l'Assemblée car son pouvoir est divin, et ne veut pas non plus d'une C° qui vendrait limiter ses pouvoirs et rédigée par l'AN. **Ce serait le retour à une monarchie absolue de droit divin**.
- Devant cette attitude intransigeante, l'Assemblée choisit d'attendre.

Profitant de ces dissensions **Thiers** souhaite instaurer la République, mais il est devenu **insupportable à la majorité monarchiste**. Il est donc remplacé en **Mai 1873** par le **Maréchal Mac Mahon**, légitimiste, dans l'attente du retour à la monarchie. **Mac Mahon** n'a pas le charisme de **Thiers** et se garde de faire de la politique, son seul rôle étant de conserver la royauté en **attendant le retour de la monarchie**.

C'est à ce moment qu'intervient l'Amendement Wallon.

B) L'Amendement Wallon

- En **Juillet 1874**, **Auguste Casimir Perrier**, **républicain conservateur**, prend l'initiative de demander l'ouverture de travaux sur la future C°.
- A l'occasion de débat, c'est par surprise que la 3^{ème} République est instaurée le **30 Janvier 1875** grâce à l'adoption de **l'Amendement Wallon**. **Henri Wallon** est un député qui dépose un amendement prévoyant que : « **le président de la République est élu à la majorité des suffrages par le sénat et la Chambre des Députés réunis en Assemblée Nationale. Il est nommé pour 7 ans. Il est rééligible** ». Cet amendement est adopté en première lecture **à une voix de majorité**. Grâce à cet amendement la République est adoptée en France. **Les députés ont renoncé à la monarchie**.
- C'est en **1884** qu'une loi constitutionnelle intervint pour établir que « **la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision** ».
- Ce qui vient renforcer **l'Amendement Wallon**, qui marqua donc la naissance de la 3^{ème} République. Il est également à l'origine d'une autre règle, celle du **septennat présidentiel**.
- L'Assemblée, après l'acceptation de cet amendement, **va voter les 3 lois qui forment la C°** de **1875**, dans un esprit de compromis. Elles étaient provisoires car on se préparait à un retour de la monarchie alors que les Républicains espèrent une C° **plus approfondie**. **Or, ces lois dureront 65 ans**.
- L'Assemblée ayant rempli son rôle va se séparer **le 31 Décembre 1875** et de nouvelles élections vont avoir lieu.

§2 Les institutions de la 3eme République

Les constituants vont mettre en place une république parlementaire, régime inédit car l'on avait seulement connu des monarchies parlementaires. On en reprend tout de même les institutions et les mécanismes. C'est pourquoi l'on a pu dire que la 3^{ème} République était une république orléaniste.

- Le parlement est **bicaméral**, la deuxième chambre étant souhaitée par les monarchistes, qui n'acceptait la République qu'à la condition que soit **créé un Sénat puissant**. C'est la raison pour laquelle la première loi constitutionnelle adoptée **concerne l'organisation du Sénat**.

A) Les chambres

- Une Assemblée fut en charge **d'élaborer la C^o** ; une fois celle-ci rédigée on **distingue le Sénat et la Chambre des Députés**.
- Les députés sont élus au **suffrage universel direct**. Le mode de scrutin était initialement uninominal majoritaire à deux tour à l'intérieur d'une circonscription appelée arrondissement. Mais entre **1919 et 1927**, on a fait **l'expérience de la représentation proportionnelle**.
- On est très vite revenu à **l'ancien** mode de scrutin. Les députés ont un mandat de **4 ans**, fruit d'un compromis entre monarchiste et républicains dont la tendance démocratique préférait un mandat court. Ce type de mandat permet aux députés de se **présenter plus souvent** devant les électeurs pour s'assurer de leur **confiance** lors que la tendance monarchiste préférait un mandat long, estimant qu'il fallait de l'expérience pour exercer des fonctions politiques.
 - ⇒ Le **Sénat** est une institution jugée **indispensable pour les monarchistes**, condition d'acceptation de la République pour eux, qui le voulait tout puissant pour **freiner l'ardeur de la Chambre des Députés** élue au SUD.
 - ⇒ Les monarchistes voulaient que cette chambre haute constitue **un rempart à la République** et à la Chambre basse, elle devait donc être une « **chambre de résistance contre le torrent des innovations téméraires [comprendre l'innovation républicaine]** » selon le **Duc De BROGLIE**. **Le Sénat est donc la pièce maîtresse du compromis entre les différents courants de l'AN**.
 - ⇒ C'est une Assemblée peu nombreuse, d'abord 300 membres puis **314** à partir de **1919**, alors que la Chambre des députés comptait **617** membres.
 - ⇒ Assemblée **âgée** aussi dans la mesure où il fallait avoir **40 ans pour y siéger, contre 25 pour être élu député**. Une partie des sénateurs échappait à l'origine à l'élection, jusqu'à la **révision constitutionnelle** de **1884** ; 75 sénateurs étaient inamovibles, nommés à vie, **sans possibilité de les destituer**.
 - ⇒ Les premiers furent nommés par les députés, puis ils furent cooptés par le Sénat, façon pour les monarchistes d'obtenir des postes de sénateurs, permettant de constituer un élément moteur de résistance à la chambre des députés.
 - ⇒ Quant aux sénateurs élus, ils bénéficiaient d'un **mandat long de 9 ans**, les dispensant de toute allégeance vis à vis de leurs électeurs. **Il se renouvelle par tiers tous les 3 ans** pour éviter tout revirement politique soudain.
 - ⇒ Les sénateurs sont élus au **SUI** par un **collège électoral** peu nombreux ; on parle de Sénat conservateur car il représente les petites communes favorables à l'ordre et à la monarchie. **Un collège électoral est institué dans chaque département avec les députés, les conseillers généraux et d'arrondissement...**

En **1884** une réforme constitutionnelle s'impose car il **n'existe plus d'opposition monarchiste**. On veut donc **renforcer la République en modifiant, entre autre, la composition du Sénat**.

On va donc supprimer les sénateurs inamovibles. Mais le Sénat est resté une **Assemblée conservatrice**, et a été doté du fait de sa composition, d'un **esprit différent de la Chambre**.

Le Sénat est l'organe le plus important de la C° de 1875 et a certains pouvoirs, équivalents à ceux de la chambre des Députés.

- Les attributions des Chambres

- ⇒ En principe, et de manière originale, les deux Chambres ont des **attributions identiques** ; il s'agit d'un **bicaméralisme relativement égalitaire**. **Dans les faits, il joue plutôt en faveur du Sénat**. Les deux Chambres votent la loi, et disposent, comme le Président, de l'initiative législative, **possibilité de déposer projet ou proposition de loi**.
- ⇒ L'égalité entre les deux Chambres **souhaitée par les Constituants**, dans la mesure où le Sénat représente plutôt la monarchie, les deux chambres, pour gouverner, **doivent trouver un compromis et se mettre d'accord sur un texte de loi identique**. Ce qui implique qu'un système de **navette** soit établi, jusqu'à ce qu'un compromis soit trouvé sur le texte.
- ⇒ Si les deux Chambres ne peuvent se mettre d'accord sur un texte commun, **la loi n'est pas adoptée** (alors que sous la 5^{ème} l'AN a le dernier mot).
- ⇒ Il y a une **spécificité en matière budgétaire** : il doit être **adopté dans les mêmes termes** mais l'égalité est rompue parce que le budget est discuté et voté en priorité à la Chambre des Députés.
- ⇒ Comme dans tout régime parlementaire, **les deux assemblées peuvent mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement**, avec une particularité car ce sont les deux Assemblées qui disposent d'un tel pouvoir et peuvent renverser le gouvernement.
- ⇒ Cela aurait pu être une source **d'instabilité gouvernementale** mais on a voulu que les deux Chambres aient exactement les mêmes pouvoirs, même si le Sénat a quelques pouvoirs supplémentaires : *il peut se transformer en Cour de Justice, pour juger les personnes poursuivies pour attentat contre la sécurité de l'Etat, ou le Président de la République en cas de haute trahison ainsi que pour les crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions*.
- ⇒ En outre, le Sénat **ne peut être dissous** et dispose une prérogative importante : celle de donner son avis pour la dissolution de l'autre Chambre. Il **n'y a pas ici de parallélisme des formes**.
- ⇒ C'est ainsi un bicaméralisme qui joue en faveur de l'Etat.

B) L'exécutif

1) Le Président de la République

- ⇒ Il s'agit de l'élément **stable** du régime. Son existence n'a pas été établie par les lois constitutionnelles de **1875** mais son *institution est plus ancienne*, il existe depuis la **C° Rivet** de **1871**.
- ⇒ La présidence de la République fut ensuite organisée par la C° de **1875**. **Le Président est considéré comme un monarque Républicain**. Il est élu pour **7 ans**, au **suffrage universel indirect**, par le **Sénat et la Chambre des Députés** réunis en Assemblée Nationale à Versailles.
- ⇒ Le SUD a été discrédité par **Napoléon III**, et le mode d'élection du SUI a conduit à un **certain effacement du rôle du président de la République** sous la Troisième.
- ⇒ Il y a une **cause d'inéligibilité** : il ne faut pas avoir fait partie d'une *famille monarchique*. La durée de 7 ans a été estimée nécessaire par le président **Mac Mahon** pour assurer l'exercice des fonctions présidentielles.
- ⇒ Le Président est rééligible, ce dont deux présidents ont bénéficié : **le Président Grévy** et le **Président Lebrun** mais ni l'un ni l'autre n'ont terminé le second mandat.

- Les attributions

- ⇒ La C° de 1875 n'est pas locale à ce sujet mais les attributions du Président de la République semblent très larges. Cela ne doit pas surprendre car on doit garder à l'esprit que cette C° était rédigée dans l'espoir d'une restauration de la monarchie. Le Président est à la fois **chef de l'Etat et chef de l'exécutif** donc une **fonction protocolaire et une fonction politique**.
- ⇒ Sur le **plan protocolaire**, le Président représente **la France dans les cérémonies officielles et à l'étranger**, il **accrédite les diplomates**, et **reçoit les lettres de créance des ambassadeurs étrangers**. Au titre de ces attributions protocolaires, il est le **chef des armées**.
- ⇒ Sur un **plan politique**, ses attributions sont **plutôt vastes**. Il a, concurremment avec les parlementaires, **l'initiative législative** (caractéristique du régime parlementaire dans le cadre d'une collaboration de l'exécutif et du législatif) et peut aussi **promulguer la loi**, pour lui donner sa force exécutoire et permettre son entrée en vigueur. Il peut également faire lire des **messages** par un ministre devant la Chambre des députés. Le Président de la République va nommer **aux emplois civils et militaires** ; **responsable des affaires extérieures**, c'est lui qui **négoce et ratifie les traités nationaux**. **Il peut aussi convoquer les deux Assemblées, et surtout dissoudre la Chambre de députés sur avis conforme du Sénat**. Il **nomme les ministres** qui composent le Conseil des Ministres.

⇔ Comme tout chef d'Etat il est **irresponsable politiquement**, et ne peut donc être démis de ses fonctions par le Parlement. **Une irresponsabilité politique qui a pour l'implication le fait que tous les actes pris par le Président de la République doivent être contre-signés par un ministre**, qui prend la responsabilité des actes du gouvernement devant les Assemblées.

2) Le gouvernement

- ⇒ Les ministres sont **nommés par le Président de la République** et forment le **Conseil des ministres**, qui est d'après la C° de 1875, **présidé par le Président de la République**.
- ⇒ **Mais la C° n'a pas prévu de chef de gouvernement**. Dans l'esprit des constituants, ce rôle incombe au Président de la République. Mais dès 1876, c'est un ministre (Dufaure) qui va s'attribuer le **titre de Président du Conseil**.
- ⇒ En 1934, une loi en date du 30 Décembre, va reconnaître officiellement **l'existence d'un ministre chargé de la présidence du conseil**. A partir de ce moment-là, ce ministre disposera de services administratifs propres qui vont constituer le SG du gouvernement et **siégeant à l'hôtel de Matignon**. Jusqu'à cette loi, un ministre du gouvernement **cumulait cette fonction avec celles qui étaient les siennes en tant que ministre**.
- ⇒ En théorie, ce gouvernement n'a pas besoin d'être investi par le Parlement. En pratique, il est devenu traditionnel que le Président du Conseil **présente son gouvernement et son programme aux deux assemblées**, et sollicitera un **vote de confiance**. **Une telle pratique est prévue par la coutume constitutionnelle seulement**.
- ⇒ Les ministres sont **responsables solidairement** devant les chambres : « **le gouvernement est politiquement responsable de ses actes devant les deux chambres** ». La responsabilité du gouvernement est une autre **caractéristique** du régime parlementaire, avec l'existence de moyens de pression réciproques.
- ⇒ Elle peut être **mise en cause à deux occasions** : **par une motion de censure à l'initiative des deux chambres**, ou par une **question de confiance à l'initiative du gouvernement lui-même**.
- ⇒ C'est progressivement au Président du Conseil qu'il est **revenu de déterminer la politique de la nation**. Il est nommé par le Président de la République, qui doit tenir compte de la **majorité** dans les

chambres. Le Président du Conseil procède donc du Parlement, et surtout de la majorité au sein de la Chambre des Députés.

⇔ **Le Président de la République était le seul à exercer la réalité du pouvoir exécutif alors que le Président du Conseil n'est pas mentionné dans les lois constitutionnelles de 1875.**

Conclusion / Les institutions

Le système mis en place en 1875 devait permettre la mise en place d'un régime parlementaire **équilibré** entre le **législatif et l'exécutif** puisqu'en contrepartie du droit de dissolution reconnu au Président de la République, les deux Assemblées disposaient du droit d'engager la responsabilité du gouvernement. **C'était donc bien un régime parlementaire dualiste.** Cet équilibre a été remis en cause par la pratique.

§3 La nature du régime

Ce régime de **compromis** a réussi à surmonter un certain nombre de crises politiques dont l'affaire Boulanger, l'affaire Dreyfus, le scandale de Panama... la 1^{ère} GM puis la crise économie de 1929.

Au gré des circonstances politiques, **c'est un régime qui a su trouver un équilibre**, mais qui est différent de celui souhaité en 1875. D'un régime parlementaire dualiste, on est passé à un régime parlementaire moniste suite à la crise du **16 Mai 1877**.

A) D'un régime parlementaire dualiste à un régime parlementaire moniste

Les Constituants s'étaient inspiré de la Monarchie de Juillet dans lequel le gouvernement était **doublément responsable** (à la fois devant le président de la république et les deux chambres) avec un régime dualiste.

Selon cet esprit, il devait y avoir une double **responsabilité du cabinet ministériel** (souhait des monarchistes). Le régime va rapidement évoluer vers un régime parlementaire **moniste** suite à la Crise du **16 Mai 1877**. Les conséquences de cette crise sont immenses.

- 1- Mise en place d'un régime républicain
- 2- Orientation des institutions de la III^{ème} vers le modèle parlementaire moniste où le gouvernement ne dépend que du Parlement. (Possible révocation du président)

1) La crise du 16 Mai 1877

- **Mac Mahon** est élu en 1873 après la démission de **Thiers**. Il veut user les pouvoirs que lui confère son poste pour exercer une présidence forte. Ses compétences sont importantes. Il souhaitait exercer une présidence forte.
 - ⇒ Les élections législatives du **20 Février 1876** sont marquées par une nette **victoire des républicains**. Mais, dans la logique du régime parlementaire, **Mac Mahon** aurait du choisir un chef de gouvernement au sein de la majorité victorieuse (on pensait à **Léon Gambetta**)
 - ⇒ Mais ne l'appréciant pas, **Mac Mahon** choisit un homme du centre gauche : **Jules Dufaure**, républicain conservateur et catholique, et plusieurs fois ministre sous la monarchie de Juillet & sous la présidence de Napoléon pendant la 2^{ème} République.
 - ⇒ Il essaie de gouverner mais perd rapidement la confiance de la majorité républicaine et est appelé à démissionner le **3 Décembre 1876**.

- **Mac Mahon** choisit alors de nommer Jules Simon, ancien ministre de Thiers ayant le mérite d'être Professeur d'Université en Philosophie à la Sorbonne. Il se déclarait, lors de son investiture à la fois **républicain et conservateur**. C'est donc un choix de compromis, pour tenter de concilier les points de vue des monarchistes et des républicains, mais **Mac Mahon** n'apprécie pas **Jules Simon** et prend le premier prétexte venu pour s'en débarrasser.

Il l'accuse de ne pas avoir combattu avec suffisamment de véhémence et d'arguments éloquents l'abrogation de **la loi sur les délits de presse** de **1875** (loi réactionnaire et conservatrice dont le maintien était soutenu par le Maréchal mais que la Chambre des députés venait d'abroger)

- Le **16 Mai 1877**, **Jules Simon**, Président du Conseil, trouve une lettre du Président de la République par laquelle **Mac Mahon** lui demande des **explications** quant à ses conduites lors des débats évoqués. Il estimait que le Président du Conseil n'avait pas l'autorité suffisante sur les deux chambres pour défendre le président de la République. **Jules Simon**, s'estimant désavoué, **porte sa démission le même jour**, alors que la Chambre des Députés ne lui avait pas refusé sa confiance !
- Ignorant la couleur politique des députés et soucieux d'affirmer ses prérogatives en tant que Président de la République, **Mac Mahon** appelle à la Présidence du Conseil un homme qui partage ses principes **conservateurs et monarchistes** : **Albert de Breuil**. Il va lui demander de constituer un nouveau ministère. Il veut affirmer par là son autorité et montrer que son action s'inscrit dans le cadre d'un régime parlementaire dualiste où le gouvernement est également **responsable devant le Président et devant la chambre des députés**.
- Les **républicains**, privilégiant un régime **parlementaire moniste**, vont répondre par une déclaration dans le **Manifeste des 363** (du nombre des républicains à la chambre) Ils posent le principe que le gouvernement doit avoir la **confiance des chambres**. En conséquence de quoi, **Breuil** ne bénéficiant pas de cette confiance, la chambre des députés refuse de voter sa confiance à son gouvernement, qui est **renversé**.
- **Mac Mahon** **dissout alors la Chambre des députés** un mois après. Donc de nouvelles élections législatives vont être organisées et le **Maréchal** en appelle à l'arbitrage populaire.
- **Gambetta**, leader incontesté des républicains, estimait qu'en cas de victoire des républicains, le Président de la République devrait « **se soumettre ou se démettre** ». Traduction : il doit accepter un gouvernement ayant la confiance de la Chambre ou démissionner.
- Des élections ont lieu le **14 Octobre 1877** et donne une victoire incontestable aux républicains. Mais **Mac Mahon** va récidiver en nommant à la tête du gouvernement le **Général de Rochebouet**, monarchiste convaincu comme lui. La Chambre refuse de reconnaître ce gouvernement et **ne lui accorde pas sa confiance**. (donc de travailler avec ce gouv monarchiste)
- **Mac Mahon** n'a d'autre solution que de se **soumettre** et dut choisir à nouveau **Dufaure**, qui a retrouvé la confiance de la Chambre. En d'autres termes **Mac Mahon** capitule. Il signe par ailleurs une déclaration, admettant que « **l'indépendance des ministres est la condition de leur responsabilité** ». Il accepte de revenir à une pratique sincère des lois constitutionnelles de **1875** qui suppose que le **Président de la République est irresponsable. Le gouvernement sera exclusivement responsable devant les 2 chambres**.
- S'étant incliné aux souhaits des députés, il se démet de ses fonctions et est **remplacé** par **Jules Grévy**.

2) Les conséquences de la crise

- C'est une crise qui a lourdement pesé sur la nature de la III^{ème} République avec **3 conséquences importantes**. Celles-ci révèlent la position des républicains, leur volonté d'infléchir la République fondée sur le modèle orléaniste, vers un régime parlementaire moniste. C'est une véritable mutation du régime qui se fait **en dehors du texte de la C°**.

- La mise en place d'un RP moniste

Une première conséquence est la mise en place d'un régime parlementaire moniste. Le gouvernement est uniquement responsable devant les chambres depuis lors.

- Effacement du rôle du président de la république

- Cela va entraîner un effacement du **rôle du chef de l'Etat**. Contrairement à ce que voulaient les constituants de **1875**, la fonction du Président de la République devient purement formelle. Son rôle va être d'exercer une simple magistrature morale. Il se situe au-dessus des querelles partisans. Il peut seulement influencer les présidents du Conseil des Ministres et peut servir de recours en cas de crise nationale comme ce fut le cas pour le président **Poincaré** en **1914** avec l'appel à l'Union Sacrée.
⇒ C'est la raison pour laquelle **Alexandre Millerand** ou le **Président Perrier** démissionnèrent estimant ne pas avoir les moyens nécessaires pour les fonctions qui leur incombaient. La ligne politique est assumée par le seul Président du Conseil.
- C'est le ministre à la tête du gouvernement qui **dirige les affaires publiques sous le titre non-officiel** (jusqu'en **1934**) de Président du Conseil. C'est dorénavant le gouvernement qui détient la réalité du pouvoir exécutif alors même qu'il n'est pas mentionné dans la C°.

- Aucun moyen de pression : la tombée en désuétude du droit de dissolution

- Cette **arme** du Président de la République désormais considérée comme **anti-républicaine** du fait de son utilisation par le **Maréchal Mac Mahon** contre les républicains. Il devient **inconcevable** qu'un Président de la République irresponsable politiquement puisse **disposer de la faculté de dissoudre** la Chambre des députés. Il ne fut plus utilisé sous la 3^{ème} République. **Suite à cette crise le Président perd son attribution la plus importante, qui assurait un équilibre entre les pouvoirs.**

B) Vers un régime de souveraineté parlementaire

C'est encore une des conséquences de la crise du **16 mai 1877**. La suprématie des Chambres sur l'exécutif est **renforcée**, elles ne peuvent plus être dissoutes depuis cette coutume constitutionnelle posée par **Jules Grévy**. L'**instabilité gouvernementale** va en conséquence **s'imposer** sous la III^{ème} République. (valse constante des gouvernements)

1) La primauté des Chambres

- Les chambres contrôlent le gouvernement ce qui a pour résultat une instabilité gouvernementale, également dû à un **effacement du rôle du chef de l'Etat**. Celui-ci a perdu toute initiative ou pouvoir de décision politique.
- La seule attribution importante qu'il lui reste est celle de choisir au sein de la coalition majoritaire à la Chambre des députés le Président du Conseil. Celui-ci devra, à son tour, choisir les ministres.
- Ce dernier se présente, avec son gouvernement, **devant les deux Chambres** pour obtenir leur **confiance**. Même s'il ne s'agit pas là d'une obligation constitutionnelle : c'est une autre coutume constitutionnelle qui se met en place. (=> rôle fondamental de la Chambre)

- Une autre raison est le silence des lois constitutionnelles, ne posant **aucune condition à la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement**, la procédure n'est donc pas rationalisée.
- Sous la 3^{ème} République, il existe un **particularisme** qui rend les Chambres toutes puissantes. Sous la 3^{ème}, **n'importe quel ministre du gouvernement, sans délibération préalable, pourra engager la responsabilité du gouvernement devant l'une ou l'autre des chambres. Seul le Premier Ministre peut engager la responsabilité du gouvernement sous la 5^{ème} République, devant l'AN.**
- Il est arrivé par deux fois qu'un gouvernement soit renversé alors que le Président ne soit ni présent ni informé de ce que son ministre allait engager la responsabilité du gouvernement.
- En outre, aucune condition de majorité ou de procédure n'est prévue pour que les Chambres puissent refuser leur confiance au gouvernement. **En conséquence il peut l'être à la majorité simple, majorité relative des votes.**
- Parfois aussi, les gouvernements, par peur d'être désavoués, **vont démissionner avant** même que leur responsabilité soit mise en jeu. Enfin, en principe, la responsabilité du gouvernement ne vaut que devant la chambre basse élue au suffrage universel (comme dans la 5^{ème}) en contrepartie de quoi le Président peut dissoudre cette chambre. On comprend dès lors cette instabilité ministérielle (en France 104 gouv durant la III^{ème}). => la moyenne de vie était de 6 mois et 1,5 jours
- Le gouvernement est doublement responsable dans la 3^{ème}, devant la Chambre des députés, mais aussi de manière étonnante devant le Sénat qui ne peut être dissous.

- Cette instabilité est aussi due à l'absence de majorité stable ; les partis politiques étant extrêmement nombreux, aucun n'était suffisamment puissant pour disposer de la majorité à lui seul. Ils devaient donc former une **coalition majoritaire**, au sein de laquelle le Président devait nommer le Président de la République.
- Ces coalitions se formaient **non seulement très vite**, mais de même se défaisaient rapidement, sur des problèmes mineurs ; ce qui s'accompagnait alors d'un changement de gouvernement.
- En revanche, il y a une certaine **instabilité gouvernementale** mais **stabilité ministérielle**. Les gouvernements ne peuvent correctement gouverner le pays.

C'est ainsi que la primauté des chambres conduit à l'instabilité gouvernementale, paralysant les gouvernements, sans que le Parlement ne puisse s'y substituer en raison de l'absence de majorité stable.

2) Les réactions

- L'autorité du Président du Conseil sort renforcée de la crise du **16 Mai 1877**, on essaie de renforcer les services administratifs autour de ce dernier.
- On tente aussi de remédier à l'inefficacité parlementaire en recourant aux **décrets lois, ancêtres des ordonnances** (art. 39 C°), une technique qui apparaît au lendemain de la 1^{ère} GM. **Le pays a du mal à faire face à la crise économique en raison de la lourdeur de la procédure législative et de la lenteur du Parlement.** Incapables de légiférer, les chambres vont **déléguer au gouvernement** le pouvoir de légiférer par la pratique des décrets lois, progressivement mise en place à compter de **1918** (largement utilisée surtout en matière économique)
- **Toutes les grandes réformes sous la 3^{ème} ont été effectuées par ce biais.** Un **décret-loi** va permettre au gouvernement d'intervenir dans le domaine de la loi, voire de **modifier une loi**, par **voie de décret**.
- Il se voit ainsi reconnaître une **fonction législative**. C'est une pratique **contraire au principe de séparation des pouvoirs**. Elle est aussi **peu constitutionnelle**, car la C° donne la faculté de légiférer au

Parlement et non au Gouvernement et selon la théorie de la séparation des pouvoirs. Il est peu concevable que le Parlement délégué au gouvernement **l'une de ses fonctions les plus importantes**.

- La doctrine, pour justifier cette pratique, a mis en place la **théorie du déclassement**, pour la régulariser. Elle vise à expliquer que c'est le Parlement qui **déclasse la matière concernée par le décret-loi**, lui retirant sa valeur législative. Le gouvernement pourra alors intervenir.
- Mais il ne s'agit que d'une vision doctrinale qui cherche à justifier cette pratique contraire à la C^o et aux concepts fondamentaux du Droit Constitutionnel.

On a ainsi assisté, suite à la crise du 16 Mai, à la mise en place d'un *gouvernement d'Assemblée*. Le Parlement devient tout puissant, avec tous les inconvénients que cela comporte, le plus important étant l'instabilité gouvernementale.

II- La 4^{ème} République

Instaurée après la libération de la France de l'occupation nazie, le régime de la 3^{ème} République tout comme de nombreux hommes politiques sont discrédités par leur incapacité à mener la guerre face à l'Allemagne et à contrer l'installation du régime de Vichy. Pour d'autres politiciens, dont le **Général de Gaulle** qui avait appelé à poursuivre la guerre dès le **18 Juin 1940** et ses partisans, de nouvelles **institutions s'imposent**. Se met en place le gouvernement de la France libre dont le **Général de Gaulle** assure la direction.

Après le débarquement des alliés en Afrique du Nord, ce gouvernement s'installe à **Alger** et prend une dénomination nouvelle de **Gouvernement provisoire de la République Française (GPRF)** qui voit le jour peu de temps avant le débarquement américain en Normandie, le **3 Juin 1944**. Une fois de retour à Paris, le premier acte pris est de rétablir par une ordonnance du **9 Août 1944** la légalité républicaine sur le territoire français. Le gouvernement provisoire va considérer comme « **illégitime, nul et non avenu** » le Régime de Vichy qui s'achève le **20 Août 1944** par l'exil du **Maréchal Pétain** pour l'Allemagne. Cette ordonnance n'a pas de valeur juridique car le gouvernement est provisoire et n'a pas de légitimité démocratique mais a une portée symbolique : **elle pose le principe que la République en France n'a jamais cessé d'exister**.

Un dilemme se pose : **Faut-il maintenir les lois constitutionnelles et remettre en vigueur les institutions de la 3^{ème} République qui n'avaient pas su faire leur preuve sur le plan constitutionnel ? Ou alors, faut-il convoquer une nouvelle Assemblée Constituante chargée d'élaborer une nouvelle C^o ?**

§1 La genèse de la C^o de 1946

Le **Général de Gaulle**, qui préside le gouvernement provisoire de la République Française, républicain et démocrate, décide qu'il revenait au peuple française de trancher cette question.

- Le **21 Octobre 1945**, il décide de procéder à un double référendum sur la question des institutions politiques françaises et en même temps à une élection législative pour **légitimer ce référendum**. La première question, la plus importante, consistait à **demande au peuple si la nouvelle assemblée devait être constituante et donc se charger de rédiger une nouvelle C°** ? Ce à quoi les français répondirent oui à **96%** des voix.
- **Cela en est donc fini de la 3^{ème} République.**
- La 2^{nde} question demande s'il faut limiter les pouvoirs de cette constituante conformément au projet de loi annexé au référendum dans lequel il était indiqué que l'Assemblée Constituante ne serait pas souveraine et que le projet de C° devait être soumis lui aussi au référendum ? Les français répondirent positivement, à la majorité des deux tiers.
- Les élections législatives eurent lieu le même jour que le référendum et trois partis principaux en sortirent : le **PCF** (auréolé de sa résistance face aux allemands – c'est aussi une victoire pour l'URSS), puis le **MRP** d'inspiration démocrate chrétienne, et enfin la **SFIO**.
- Ils vont constituer une force gouvernementale unie que l'on appellera le **tripartisme**. A l'occasion de ces élections, la droite est en net recul tout comme le radicalisme indissociable de la 3^{ème} République. C'est finalement l'Assemblée **la plus à gauche que la France n'ait jamais connu** : la SFIO et le PCF détiennent **plus de la majorité absolue des sièges**.
- **Il faut rappeler que c'est la première fois que les femmes participent à une élection nationale, s'étant vues reconnaître le droit de vote en 1944. (au niveau national)**

- ⇒ L'AC élue va mettre 6 mois pour élaborer un projet de C° et propose une Assemblée parlementaire unique donc une seule chambre : l'Assemblée nationale, qui serait élue pour **5 ans** et **détiendrait l'intégralité du pouvoir** législatif. Elle était toute puissante dans ce projet, elle **contrôlait l'exécutif**.
- ⇒ L'exécutif est entièrement tributaire de l'AN. Si ce projet avait été adopté, se serait mis en place un **Gouvernement d'Assemblée**.
- Le **Général de Gaulle** est en **désaccord avec l'AC** sur la conception de l'Etat et le rôle des partis, et remet donc sa **démission au président de l'AN** et se **retire de la vie politique**.
- Le non l'emporte lors du référendum auquel fut soumis le projet : comme défendu par le MRP, avec **53%** des voix. L'AC désavouée par le peuple français est donc dissoute et de nouvelles élections législatives sont organisées qui ont eu lieu le **2 Juin 1946**.
- Une nouvelle AC va élaborer un nouveau projet de C°, qu'elle adopte le **29 Septembre 1946** avec 440 voix, puis il est soumis à référendum le **14 Octobre** et c'est le oui qui l'emporte avec **53,5%** des voix. La nouvelle C° voit le jour et est promulguée le **27 Octobre 1946**.

➔ Le discours de Bayeux est un discours fondamental, critique envers la 4^{ème} République, posant des idées reprises au fondement de la 5^{ème} République, avec un rôle renforcé de l'exécutif

- La première caractéristique de cette C° est qu'elle est une **œuvre de compromis**. L'AC a essayé de trouver un compromis entre la majorité au sein de l'Assemblée et la majorité dans le pays.
- Le projet va dans le **sens voulu par le mouvement républicain populaire** de centre-gauche. De plus, il s'agit d'un ensemble ordonné, contrairement aux lois constitutionnelles de **1875**, ce qui explique que la coutume constitutionnelle n'ait pu jouer un rôle aussi important. On notera un **Préambule**, qui fait partir du **droit positif** depuis la décision **Liberté d'Association** de **1871**, important car il consacre des droits économiques et sociaux (le droit au travail, le droit à la santé, l'égalité femme/homme dans tous les domaines...)

- Ceux-ci viennent compléter les droits civils et politiques consacrés par la DDHC de 1789. Ce préambule appartient aujourd'hui au **bloc de constitutionnalité**.
- 3^{ème} caractéristique : cette C° va tenter de rationaliser les procédures permettant de mettre en jeu la **responsabilité du gouvernement d'une part**, et celle permettant la **dissolution de l'AN**.
L'objectif étant d'essayer d'enrayer l'instabilité gouvernementale chronique de la 3^{ème} République.
- Mais comme l'avait prédit le Général de Gaulle, la C° de 1946 **n'arrivera pas à stabiliser les gouvernements** et la stabilité gouvernementale aura raison de la 4^{ème} République ce qui explique qu'elle ne dura que **4 années**. Ce terme de **rationalisation** dans sa dimension juridique a une signification particulière : il vise l'ensemble des moyens mis en œuvre pour assurer la stabilité et l'efficacité gouvernementale, notamment en instaurant une majorité parlementaire homogène et en rendant plus difficile la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement par l'Assemblée.
- Cette C° a été condamnée par le **Général de Gaulle**, une nouvelle version différant trop peu de la première malgré une **différence majeure avec la mise en place du bicamérisme**. Le régime est strictement **parlementaire** et le **pouvoir exécutif est exercé par le Président du Conseil** et **non** par le Président de la République. Celui-ci a un rôle purement honorifique et **symbolique** même s'il demeure chef des Armées.

- On voit par le discours de Bayeux, que cette C° de 1946 ne correspond pas aux idées du **Général de Gaulle**, avec un Président de la République qui par son arbitrage assurerait le fonctionnement **des institutions politiques**.
- Malgré la volonté de l'AC de renforcer le gouvernement, la C° nouvelle assure encore la primauté de l'AN et reproduit le modèle de **la 3^{ème} République** tel qu'il fonctionnait avant la 1^{ère} GM.

§2 Les institutions de la 4^{ème} République

A) Le Parlement

- Il comprend deux chambres, alors que le premier projet de C° n'en prévoyait qu'une unique : **l'Assemblée Nationale** (équivalent de la Chambre des députés) et le **Conseil de la République** (Sénat sous la 3^{ème}).
- Il s'agissait à l'origine d'un **bicaméralisme inégalitaire** car le Conseil de la République a des pouvoirs moins importants que l'AN.
- Le Conseil de République ne vote pas les lois et ne peut engager la responsabilité politique du gouvernement. Il s'agissait à l'origine d'en faire une chambre de conseil et de réflexion, destinée à **coopérer** avec l'AN pour en améliorer les travaux.
- Mais la **C° a été révisée en 1954**, avec une égalité rétablie entre les deux chambres, ce qui vient consolider le rôle du **Conseil de la République** ce qui ne permet pas d'assurer la stabilité gouvernementale. Il va exercer toutefois un rôle **efficace** en matière législative. (**la réformette**)

1) L'Assemblée Nationale

- Elue pour **5 ans**, elle comprend **627** sièges, et est organisée selon un régime électoral complexe, ce qui a donné lieu à beaucoup de **débats**.
- La représentation proportionnelle avait été initialement prévue, qui devait permettre à toutes les tendances politiques d'être représentées au sein de l'AN, la situation politique est relativement **cohérente**, en raison du **tripartisme** déjà évoqué.
- À partir de **1947**, les **communistes sont renvoyés du gouvernement** [contexte de Guerre Froide]. Le tripartisme va prendre fin et le PCF entre dans l'opposition tout comme le RPF, parti républicain qui soutient le Général de Gaulle. (exit le Gouvernement **Ramadier**)
- Pour limiter la représentation des forces de l'opposition, le mode de scrutin est remplacé par un plus complexe : le système des **apparentements**, prévu pour limiter le pouvoir de l'opposition (coco + RPR).
- Cela joue le rôle pour lequel il avait été pensé puisque cela va permettre à la coalition centriste (SFIO, MRP et Radicaux) de se maintenir au pouvoir. Ce système des apparentements va permettre à la 3^{ème} force de remporter les élections législatives du **17 juin 1951**.

Les gaullistes et les communistes sont mis à la marge du système politique français.

- L'AN est **toute puissante** et dispose de **d'attributions législatives** importantes : **initiative et vote des lois**. Pour lutter contre la pratique des décrets lois, l'article 13 de la C^o dispose qu'elle vote la loi et **qu'elle ne peut jamais déléguer le pouvoir législatif**.
- Elle vote **le budget** et en possède **l'initiative**. Surtout, elle contrôle **l'exécutif**, en participant à l'élection du Président de la République, en investissant le Président du Conseil et son gouvernement, et en pouvant mettre en jeu la responsabilité de celui-ci (ce dont elle ne s'est pas privé de faire.)
- Le ppal écueil de cette C^o est d'avoir permis à l'AN de renverser trop facilement le gouvernement.
- L'AN siège tout au long de l'année, et refusa de s'ajourner pour mieux pouvoir contrôler l'exécutif.

2) Le Conseil de la République

- Il ne peut comprendre **moins** de **250** membres et **plus** de **320** membres. Il a toujours atteint, en pratique, le seuil maximum.
- Jusqu'en **1948**, ses membres s'appelaient les **Conseillers de la République**, avant de se renommer **Sénateurs**.
- Ils étaient désignés selon un **système complexe** ; si complexe qu'il a été rapidement modifié par la Loi du 23 Septembre 1948. Les 320 membres sont élus pour 6 ans, avec renouvellement par moitié tous les 3 ans, au **suffrage indirect** selon le même mode de scrutin que celui prévu pour les Sénateurs de la 3^{ème}.
- À l'origine des attributions **modestes**, essentiellement **consultatives**, étaient attribuées à ces conseillers, afin d'améliorer le travail de l'AN. Il ne contrôlait pas l'exécutif et n'a pu renverser le gouvernement.
- La révision constitutionnelle de 1954, la **réformette**, vient **renforcer les attributions du Conseil de la République**. Elle lui **restitue la plénitude de ses attributions législatives** (sauf en matière budgétaire). S'agissant de l'adoption des lois, une navette est instituée entre les deux chambres afin de trouver un accord sur un texte de lois, limitée dans le temps. **En cas de désaccord, le dernier mot appartient à l'AN.**

B) Un exécutif bicéphale

1) Le président

- Le rôle du Président de la République est peu important : un rôle de « facteur » comme le dit **Vincent Auriol**, premier Président de **1947 à 1954**. D'autres estimaient que le PdR jouait un rôle de « notaire ».
- Il y a eu seulement deux PdR sous la IVème : **Vincent Auriol** et **René Coty**.
- Le Président de la République est chef de l'Etat mais n'est plus chef de l'exécutif comme cela avait été prévu à l'origine par les lois constitutionnelles de **1875**. Il perd au profit du Conseil un certain nombre de prérogatives.
- Il est élu pour **7 ans**, à la majorité absolue des suffrages exprimés par l'AN et le Conseil de la République réunis en **Congrès à Versailles**. Il est donc une émanation du Parlement.
- Il est procédé à autant de tour de scrutin que nécessaire(s) pour qu'un candidat ait la majorité des lois : en **1947**, **Vincent Auriol** est élu au 1^{er} Tour mais **René Coty** est élu à l'issue de **6 jours et 13 tours de scrutin**.
- Le Président de la République est **irresponsable**, ne peut donc être destitué, sauf en cas de haute trahison. Lorsqu'il est appelé à prendre des décisions, la responsabilité de ses actes doit être **endossée par le gouvernement**.
- Tout ses actes doivent donc être **contresignés par le Président du Conseil et au moins un ministre**. Ses attributions perdirent de leur portée effective et de leur intérêt du fait de ce contreseing ; les actes sont endossés par le gouvernement et le Président n'a alors aucun pouvoir réel.
- **Il nomme le président du Conseil et doit obtenir la confiance de l'AN à la majorité absolue des députés.** Nommer le PdC peut être une prérogative importante en cas de crise ! il va pouvoir imposer son autorité morale pour imposer un candidat (ex : GdG → dernier Président du Conseil des Ministres de la 4^{ème} République)
- Il a donc certes des attributions mais elles sont surtout honorifiques et il exerce avant tout une magistrature morale et reste l'élément **stable** du régime, **ne pouvant être destitué. Il sera comme un arbitre. (facilitant les relations entre le législatif et l'exécutif) + rôle important en cas de crise !**

2) Le Conseil des Ministres

La C° de **1946** consacre tout un titre au Conseil des Ministres. Mais ce n'est que le titre 6, signe que l'on a voulu réduire l'importance de l'exécutif, traité après le Parlement par la C°, ce qui montre la supériorité du premier. Le Conseil des Ministres est présidé par le Président du Conseil.

a) La nomination des membres

La C° de **1946** a imaginé un mode de désignation relativement complexe de manière à concilier d'un côté les partisans de la nomination du gouvernement par le Président, de l'autre ceux qui voulaient sa nomination par le Parlement. D'où une double investiture.

- S'agissant de la nomination du Président du Conseil, au terme de **l'article 45 de la C° de 1946**, il revient au Président de la République, en début de chaque législature et après avoir consulté les partis politiques les plus importants, de **désigner le Président du Conseil**. Celui-ci pour entrer en fonction doit obtenir l'investiture de l'AN, devant laquelle il va présenter son **programme de politique générale**. Cette investiture doit obtenir à la majorité absolue des suffrages, une exigence destinée à éviter l'instabilité gouvernementale que l'on avait connu sous la 3^{ème} République.

- Cette majorité absolue, si elle a été mise en place par la C°, devait permettre au Président du Conseil de bénéficier d'une **majorité stable** au sein de l'AN sur laquelle il pourrait **durablement s'appuyer**.
- Cette procédure de rationalisation aurait dû être une garantie de stabilité politique dans la mesure où le Président du Conseil apparaissait comme le **chef de la majorité parlementaire**.
- Une coutume constitutionnelle va toutefois se mettre en place : **celle de la double investiture**, du **Président du Conseil** d'une part, puis de celle de **son gouvernement** ; coutume qui va favoriser l'instabilité gouvernementale. C'est Paul Ramadier qui va inaugurer la coutume
- D'après **l'Article 46**, le Président du Conseil doit se présenter seul devant l'AN. Cependant, **Paul Ramadier**, premier Président du Conseil de la 4^{ème}, va inaugurer cette coutume d'une seconde investiture devant l'AN, une fois le gouvernement constitué comme cela se faisait sous la 3^{ème} République. La révision constitutionnelle de **1954** établit officiellement une **deuxième investiture**, celle du gouvernement, une fois qu'il a été désigné par le **Président du Conseil**.

⇔ Une double investiture qui apparaît comme une **coutume malheureuse** car elle contribue à **renforcer l'instabilité gouvernementale** de la 4^{ème} République.

- Les présidents du Conseil peuvent **bénéficier de la confiance de la majorité à l'AN**, mais ensuite ils peuvent échouer à la présentation ultérieure de leur gouvernement parce que les membres choisis ne satisfont pas aux exigences des différents partis politiques susceptibles de soutenir le gouvernement.
- Mais aucun parti politique n'avait la majorité absolue, du fait de la représentation proportionnelle, et les coalitions étaient instables.
- Cette double investiture permet ainsi à l'AN d'intervenir sur la composition du gouvernement. Si le gouvernement n'obtenait pas la confiance de l'AN, son Président devait démissionner. Il était donc **difficile de s'accorder sur la désignation des nouveaux ministres**.
- Cette situation politique a conduit à des crises ministérielles longues et paralysantes, favorisées par le fait du **scrutin proportionnel** utilisé pour l'élection des députés qui contribue à l'émiettement de la représentation politique.

Double investiture qui, ayant conduit à l'instabilité gouvernementale, **ne sera pas reprise sous la 5^{ème} République**.

b) Les attributions du Conseil des Ministres

- La plupart des prérogatives du Président du Conseil sont héritées de la 3^{ème}, il n'y a pas eu d'innovations majeures pour cette question :
 - **Il est chef du gouvernement,**
 - **Partage l'initiative des lois avec le Parlement,**
 - **Dispose du pouvoir réglementaire c'est-à-dire celui d'assurer l'exécution des lois,**
 - **Nomme aux emplois civils et militaires,**
 - **Dirige les forces armées et négocie les traités.**
- Le gouvernement, d'après la C°, décide de la **dissolution de l'AN**, même si elle est prononcée par le Président de la République (alors que c'est lui qui en porte la décision sous la 5^{ème} aujourd'hui).

- Mais la procédure de dissolution est particulièrement encadrée et rigide, si bien qu'elle est **impossible à mettre en œuvre**. La C° de **1946** a organisé le blocage constitutionnel du droit de dissolution.
- Du fait des règles constitutionnelles, l'Assemblée ne peut jamais être dissoute ce qui va contribuer à **renforcer sa toute-puissance**. Il faut au moins deux crises ministérielles au cours d'une période de 18 mois, que celles-ci se soient soldées par l'adoption d'une motion de censure à la majorité absolue. Alors la dissolution peut être décidée en Conseil des Ministres après avis de l'AN.
- **Du fait de ces conditions drastiques, l'Assemblée était impossible à dissoudre, en conséquence de quoi le gouvernement ne pouvait jamais faire prévaloir son point de vue sur celui de l'Assemblée.**

Le droit de dissolution n'a joué qu'une seule fois sous la 4^{ème} République. Les députés, connaissant bien les règles constitutionnelles, renversaient souvent les gouvernements mais jamais à la majorité absolue mais à la majorité relative de manière à ce que le droit de dissolution ne puisse jouer.

- Une seule dissolution est intervenue le **2 Décembre 1955**, par le Président du Conseil qui était **Edgar Faure**. Avant cela, la dernière en date était celle effectuée par le Maréchal Mac Mahon après la crise du 16 Mai 1877. En raison de l'inadvertance des parlementaires, en Février 1955, Pierre Mendès France puis Edgar Faure en Décembre, ont été renversés à la majorité absolue. Parce que les députés avaient mal calibré leur vote, l'Assemblée a pu être dissoute.
- ⇒ Il y a donc un **déséquilibre** en faveur de l'AN, qui ne se prive pas de sa possibilité de renverser le gouvernement alors qu'il est difficile de la dissoudre. Une dissolution qui est bien plus facile à mettre en œuvre sous la **5^{ème} République**, dont le droit appartient au Président de la République, de manière à ce qu'il puisse **assurer un arbitrage entre l'exécutif et l'AN en cas de dissensions**.
- **Le Président du Conseil étant responsable devant l'AN, elle peut l'obliger à démissionner par le vote d'une motion de censure ou d'une question de censure ; du fait de l'absence de majorité parlementaire, les gouvernements ont souvent été mis en minorité et contraints à démissionner.**

3) Vers un régime d'assemblée

- Le régime de la 4^{ème} République a subi un échec dans la mesure où il n'a pas duré longtemps. La C° de **1946** a mis en place un régime d'assemblée qui ne trouve **pas de point d'équilibre**, d'abord à cause du mode de scrutin proportionnel choisi pour l'élection des députés qui favorise l'existence de formations politiques obligées de s'allier pour constituer une majorité à l'assemblée.
- Ces alliances sont toujours éphémères et entraînent de **fréquentes chutes de gouvernement** : dès lors que la coalition se défait, le gouvernement est mis en minorité et doit **démissionner**.
- La 4^{ème} République n'a pas su **enrayer l'instabilité gouvernementale**. Ce mode de scrutin ainsi que la prédominance de l'AN qui ne peut être dissoute va entraîner une dérive de la 4^{ème} République, d'un régime parlementaire à un régime d'assemblée. **L'équilibre est rompu, l'AN pouvant renverser le gouvernement qui ne peut la dissoudre.**
- Du fait de l'instabilité des coalitions majoritaires, le Parlement est surchargé **n'arrive plus à légiférer** et se défait de sa compétence législative à de nombreuses reprises, comme sous la 3^{ème} République. Réapparaît la pratique des décrets lois sous une dénomination différente. L'AN va déléguer sa compétence législative au gouvernement, qui, par voie de décret va pouvoir intervenir dans le domaine de la loi, en lieu et place du législateur. On appelle cela la **pratique des lois cadres**, dans la mesure où il existe une loi votée par l'AN qui fixe un cadre général à l'action du **pouvoir réglementaire** et à son intervention dans l'exercice de la fonction législative. C'est un procédé

inconstitutionnel surtout en raison de l'Article 13 de la C° qui précise que le Parlement vote seul la loi et ne peut déléguer ce droit.

- L'AN, ne pouvant être dissoute, **n'hésite pas à renverser le gouvernement**. Il y eut, sous la 4^{ème} République, une inflation de questions de confiance posées par le Président du Conseil pour contraindre la majorité parlementaire à voter les projets de lois qu'il jugeait indispensable pour mener à bien son projet politique. Il n'hésitait donc pas à engager sa responsabilité sur les textes de lois, mais les députés s'arrangeaient toujours pour rejeter ces questions de confiance à la majorité relative. En conséquence de quoi, le gouvernement n'obtenait pas le vote de la loi dont il avait besoin pour gouverner. Et de plus, mis en minorité, il était obligé de démissionner.

Les institutions apparurent inadaptées et de nombreux politiciens estimaient nécessaires que la C° soit révisée. Un projet est préparé et proposé par **Félix Gaillard** en **Mars 1958**, projet ambitieux destiné à lutter contre l'instabilité gouvernementale, en renforçant les conditions de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement mais il n'a pas eu le temps d'être examiné par le Parlement.

En raison de l'instabilité gouvernementale chronique, des **combinaisons partisans au sein de la majorité**, de **l'impuissance du Parlement à légiférer**, de l'incapacité des pouvoirs publics à **régler le conflit algérien**, la 4^{ème} République a été considérée **comme un échec**.

La Vème République

- La C° de la 5^{ème} République a été adoptée par le peuple français par voie de référendum le **28 Septembre 1958** et promulgué le **4 Octobre**. En réaction à ce qui c'était passé sous les 3^{ème} et 4^{ème} Républiques, le Parlement va voir ses attributions diminuer alors que le Président de la République va voir ses **prérogatives se renforcer**, pour lutter contre l'instabilité gouvernementale et permettre le bon fonctionnement du régime politique. On veut **solutionner l'incapacité des institutions à légiférer**, et à **régler le conflit algérien** ce qui sonna le glas de la 4^{ème} République.

La C° de **1946** n'a pas été abrogée de manière révolutionnaire. Il n'y a pas eu de rupture du point de vue du Droit Constitutionnel. L'esprit démocratique et libéral de la C° de 1946 a été conservé. Elle a été révisée par la procédure de la **révision-abrogation**, on a révisé la procédure de révision de la C° de **1946** pour confier au Général de Gaulle le soin de rédiger une nouvelle C°. **Cette révision, en confiant le PC au Général de Gaulle, a permis l'abrogation de la C° de 1946.**

- A la fin de la 4^{ème} République, le Général de Gaulle est élu **chef du Gouvernement Provisoire** et démissionne aussitôt, avant de se **retirer de la vie publique et politique** face à **l'hostilité des partis politiques**, en 1953. Il entame « **Une traversée du désert** » au cours de laquelle il rédige ses mémoires de guerre, ouvrage formidable - selon Mme Benoit Rhomer.
- Après la 19^{ème} crise de la 4^{ème} République, le **15 Avril 1958**, le gouvernement de **Félix Gaillard** chute. Il a fallu 1 mois au Président **Coty** pour trouver quelqu'un susceptible de le **remplacer et tenir la majorité absolue à l'AN**. Il se tourne vers le chef du MRP, **Pierre Pflimlin**, qui ne put résoudre la question algérienne.
- Favorable à l'Algérie française, il propose seulement un nouveau statut pour la colonie. Cela provoque des **émeutes** à Alger **entre le FLN** et les partisans de l'Algérie française. La foule s'empare du Gouvernement Général Français de l'Algérie et un Comité de salut public se constitue (en faveur de l'Algérie française) composée de généraux et présidé par le **G. Massue**, décidé à défendre l'Algérie française.
- Les risques de guerre civile, le gouvernement ne peut y faire face et réclame le Général de Gaulle, vu comme le seul homme politique capable de sauver la France.** **Pierre Pflimlin**, ayant rencontré le GdG secrètement, va démissionner. Le Président Coty appelle à la Présidence du Conseil le GdG et menace de démissionner si ce dernier n'est pas investi par l'AN.
- Le GdG pose comme condition l'élaboration d'une nouvelle C°. Il se fait longuement prier. Il va se présenter devant l'AN pour être investi en tant que Président du Conseil, à un seuil important, devenant le dernier Président du Conseil de la 4^{ème} République. Le **3 Juin 1958**, quelques jours après son investiture, est votée par l'AN et le Conseil de la République, la loi constitutionnelle qui vient modifier la procédure de révision de la C° de 1958, dans l'objectif de charger le gouvernement du GdG **d'adopter une nouvelle C°**. \$
- La loi constitutionnelle du **3 Juin 1958**, prise sous la 4^{ème} République et qui va permettre au GdG de réaliser son souhait d'une nouvelle constitution, est la **base juridique** qui va permettre à son gouvernement de rédiger une nouvelle C°. **Elle fixe les conditions de formes et de fonds qui s'imposent dans le cadre de l'élaboration de la C°**. Le projet de C° doit être soumis au Conseil d'Etat et à un Comité Consultatif Constitutionnel comprenant 2/3 du Parlement et du Conseil de la République. Le projet de la C°, une fois arrêté en Conseil des Ministres, doit être soumis au référendum.

La C° est soumise au référendum et le oui a été massif. C'est un triomphe pour le **GdG** avec près de **85%** de participants, sur lesquels **82,6%** ont dit oui au référendum, ce qui légitime son retour au pouvoir. Les institutions créées par la nouvelle C° vont être mises en place dans les 4 mois qui suivirent. Une fois que les élections législatives eurent lieu, le **GdG** est élu Président de République le **21 Décembre 1958**, et **Michel Debré** est nommé Premier Ministre. Il faudra attendre 1962 pour que le Président soit élu au SUD, il l'est cette fois par un collège d'électeurs.

I- Les caractères généraux du régime mis en place par la C° de 1958

§1 Les principes au fondement de la C° de 1958

- Cette C° suit la conception de CdG est veut **pallier aux défauts des précédentes** ; il s'agit de son œuvre, élaborée avec celui qui allait devenir son **Premier Ministre Michel Debré**. Ses idées sont connues depuis le **Discours de Bayeux** dans lequel il énonce sa conception de l'état et des institutions. Elles peuvent se résumer à deux principes.
- Le principe est que, parce que les nations vivent dangereusement, il faut à la France un véritable chef d'Etat, placé au-dessus des rivalités politiques, qui arrive à imposer son autorité au gouvernement. L'idée de CdG est de **renforcer le rôle du Président de la République**, c'est pourquoi la C° de **1958** lui confie des prérogatives propres sans qu'ils n'aient à obtenir le contreseing du 1erM ou du gouvernement. Il exerce ses pouvoirs seul !! **La plus importante est le droit de dissolution de l'AN.**

Une autre est le droit du Président de soumettre au référendum un projet de loi ou encore le droit de **nomination du Premier Ministre**, et **des membres du gouvernement** sur proposition de ce dernier.

Lui est aussi confiée une fonction d'arbitrage inscrite dans l'Article 5 de la C° « **Le président assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat** ». Il va donc lui revenir de pouvoir dissoudre l'AN en cas de conflit entre l'exécutif et celle-ci. Autre pouvoir important, sont confiés au Président de la République « **les pouvoirs exceptionnels** » de l'Article 16 de la C°.

- Il faut de plus, **limiter l'hégémonie parlementaire** et éviter le retour à un **régime d'assemblée**. Pour cela, il faut limiter les prérogatives du Parlement et sa liberté d'action. La C° de 1958 assortit de conditions extrêmement **sévères la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement**. Contrairement à ce qu'il s'est passé sous les 3^{ème} et 4^{ème} République, un gouvernement **ne peut être renversé** qu'en cas de dissension grave. Le domaine d'intervention du Parlement est limité, pour éviter le retour à la pratique des décrets lois ou des lois cadres. C'est pourquoi l'Article 34 limite le domaine de la loi et **définit les matières** qui en relèvent c'est-à-dire le domaine de **compétence** et d'intervention du législateur.

On va créer le Conseil Constitutionnel, initialement chargé de veiller à ce que le Parlement ne sorte pas du domaine qui est le sien, ni n'empiète sur le domaine du règlement ; de dernier se traduit par les décrets du gouvernement, pouvant intervenir dans toutes les matières autres que celles de la loi.

Les constituants voulaient mettre en place un **régime parlementaire** (caractérisés par des moyens de pression réciproques et collaboration des pouvoirs). Ce régime parlementaire est rationalisé afin d'obtenir une stabilité gouvernementale.

En effet, le Président de la République peut dissoudre l'AN, qui peut engager la responsabilité du gouvernement. Des innovations tendent à rationaliser le régime, On appelle **parlementarisme rationalisé** les régimes parlementaires organisés de manière à éviter l'instabilité ministérielle chronique et à permettre le fonctionnement régulier des institutions. **Après la 3^{ème} et la 4^{ème} République, on veut résoudre l'échec des institutions face à l'instabilité gouvernementale.**

A) L'évolution et la nature du régime mis en place

Si tout le monde s'accorde sur le fait qu'il s'agit d'un régime parlementaire, on trouve des nuances parmi les auteurs. Certains disent qu'il s'agit d'un régime semi-présidentiel, en référence à un régime **de séparation rigide des pouvoirs** qui n'est pas adaptée. D'autres parlent d'un régime présidentiel, ou encore de régime hybride. Mais rien ne permet de rattacher le régime de la 5^{ème} République au régime présidentiel comme celui des USA, si c'est l'élection du président de la République au SUD. On parle parfois de régime à **prépondérance présidentielle**. On se trouve en présence d'un régime hors catégorie qui n'aurait d'autres définitions que lui-même.

C'est un régime parlementaire marqué par une présidentialisation c'est-à-dire un **renforcement des prérogatives** du Président de la République, renforcé par son élection au SUD et aussi par le passage du septennat au quinquennat.

1) Le régime initial

En aucun cas la C° de la 5^{ème} République n'est fondée sur un modèle de régime présidentiel avec une séparation rigide des pouvoirs; c'est donc bien un régime parlementaire avec des moyens de pression réciproque.

- La C° de 1958 ne prévoit pas l'élection du Président de la République au SUD. La mise en place d'un régime présidentiel aurait supposé la violation de la loi constitutionnelle du 3 Juin 1958 qui exigeait la mise en place d'une responsabilité politique obligatoire du gouvernement devant le Parlement ce qui est incompatible avec la mise en place d'un régime présidentiel. **Comme l'a dit le GDG.**
 - ⇒ On voulait éviter la toute puissance de l'Assemblée et lutter contre l'instabilité gouvernementale et ministérielle ; il fallait donc **renforcer les pouvoirs de l'exécutif et particulièrement les prérogatives du Président de la République**. La C° a strictement encadré les prérogatives du Parlement en matière législative et de contrôle du gouvernement.
 - ⇒ On est à l'origine dans un **régime dualiste** avec une double responsabilité du gouvernement devant le chef de l'Etat et devant le parlement.

B) Le tournant de 1962 et l'élection du Président de la République au suffrage universel direct

- Le Président de la République est élu par un **collège électoral** qui comprenait les membres du Parlement, des conseillers généraux, et des membres des Assemblées des TOM ainsi que des représentants élus des conseils municipaux.
- *Le SUD n'était pas prévu parce qu'il présentait deux risques pour le GdG, qui par pure stratégie politique n'a pas voulu l'inscrire. D'abord il aurait pu ne pas être élu à la faveur d'un candidat communiste. D'autre part, ce candidat aurait pu être minoritaire en métropole mais majoritaire dans les populations des TOM, plus importante que celle de la métropole.*
- Ce n'est qu'en **1962**, une fois ces risques disparus, que le GdG va réviser la C°, par le biais d'un référendum de l'article 11. Le chef de l'Etat est dorénavant élu par **l'ensemble des citoyens**, et va en conséquence représenter l'ensemble des Français **quelle que soit leur tendance politique**. **La légitimité du Président de la République en sort renforcée, il devient la clé de voute du système politique.**
- Ce d'autant plus que le droit de dissolution qui lui est conféré **limite la possibilité pour l'AN de mettre en cause la responsabilité du gouvernement**. Il faut voir que la nature du régime politique reste la même. Mais en raison de la présidentialisation du régime c'est le gouvernement qui va perdre de son autonomie.
- Le **Premier Ministre devient le subordonné du Président de la République** et va jouer un rôle effacé. Cette perte d'indépendance est plus ou moins grande selon la personnalité du Premier Ministre et selon la situation politique mais elle n'en est **pas moins importante**. Le Président de la République apparaît depuis **1962** comme le véritable chef de l'exécutif, alors qu'il n'est pas responsable devant l'AN. Le gouvernement l'est, et de fait également devant le Président de la République, chargé de mettre en œuvre sa politique.

La majorité parlementaire a désormais pour vocation première de soutenir la politique du Président de la République.

C) L'instauration du quinquennat et l'hyper-présidentialisation du régime

- L'instauration du **quinquennat** par une **révision constitutionnelle** de **2000** sous la présidence de **Chirac** a pour effet que le **Président de la République** ne soit plus seulement arbitre, mais gouverne effectivement.
- En effet, le Président de la République **est élu au vu d'un programme politique** qu'il a élaboré lors de sa campagne électorale et dispose en principe **de cinq ans pour le mettre en œuvre**. Puisque les élections législatives ont lieu dans la foulée de l'élection présidentielle, il est fort probable que les électeurs ne changent

pas d'avis et qu'ils vont envoyer à l'Assemblée nationale **une majorité qui soutient le Président de la république** : « **majorité présidentielle** ». Le Président devient ainsi le chef de la majorité présidentielle.

- Ce dernier pourra faire adopter par l'Assemblée nationale les lois dont il a besoin pour mener à bien le programme politique **au vu duquel il a été élu**. Les députés deviennent, selon **Nicolas Sarkozy**, les « **députés du président** » et le déséquilibre au sein de l'Exécutif et entre le législatif et l'Exécutif s'accroît **en faveur du locataire de l'Élysée**.

- Nous sommes donc en présence **d'un président omnipotent**, d'une présidence « **impériale** », ou encore « **jupitérienne** » comme aime à le dire les médias à propos du Président **Macron**. C'est un président fort qui **domine la vie politique**, qui est placé au-dessus de la mêlée politique mais qui en même temps décide pour la Nation et au nom de celle-ci. Ce phénomène **d'hyper « presidentialisation »** est apparu à l'occasion de la **présidence de Nicolas Sarkozy** et s'est accru avec celle du Président **Macron**. Le Président **Sarkozy** se traitait lui-même d'omni président, un président qui s'occupe de tout à tout moment, **Emmanuel Macron** se veut être un « président jupitérien »¹, cela par opposition au Président **Hollande** qui voulait juste être un « **président normal** », c'est-à-dire « **un président qui ne veut pas être président de tout, chef de tout et en définitive responsable de rien.** » (**F. Hollande**)

¹ A vrai dire l'expression de « président jupitérien » avait été utilisée par le candidat **Macron** commentant la présidence de **François Hollande** : « **François Hollande** ne croit pas au 'président jupitérien'. « **Il considère que le Président est devenu un émetteur comme un autre dans la sphère politico-médiatique** ». "Je ne crois pas au président 'normal', dit-il en référence à la formule rituellement utilisée par **François Hollande**. "Les Français n'attendent pas cela. Au contraire, un tel concept les déstabilise, les insécurise". Quand le président devient "normal", "nous courons un **risque politique et institutionnel**, mais aussi un risque psychologie collectif, et même un risque pour **l'efficacité de l'action**".

- Avec cette **conception du pouvoir**, le Premier ministre ne peut être que **l'exécutant du président**, le second de celui-ci qui n'a qu'une seule mission, celle de **permettre au président de gouverner**. C'est ce que voulait signifier le Président **Sarkozy** lorsqu'au début de son mandat, il traitait, de manière fort peu sympathique et méprisante, son premier ministre **François Fillon** de simple « **collaborateur** » ou de « **numéro 2** », ce que **François Fillon** n'a d'ailleurs jamais pardonné à **Sarkozy** ... Il a avoué avoir proposé sa démission au Président **Sarkozy** suite à cet incident, **mais sa démission a été refusée**.

Édouard Philippe, lui, est très respectueux de la **hiérarchie président/premier ministre** et s'est comparé à un exécutant. Il est dit-il « **le chef d'orchestre de la politique présidentielle** ». Confirmant ce point de vue,

Le Président **Macron** a dans une déclaration politique effectuée en 2017 estimé que le gouvernement est le « **dépositaire des réformes présidentielles qu'il est chargé de mettre en œuvre** ».

- La conséquence est que « **Le premier ministre n'a plus cette fonction de protection du président** », estime **Jean-Pierre Raffarin**, ancien premier ministre de **Jacques Chirac**, pour qui le « **génie des institutions** » faisait du chef du gouvernement un « **airbag pour le président** ». Une analyse partagée aujourd'hui même à Matignon dans l'entourage de **Édouard Philippe** « **Le temps où le premier ministre était un rempart est probablement révolu** ».

D) Les parenthèses : les périodes de cohabitation et la perte d'autorité des présidents

- Comparables à un **trouble du fonctionnement régulier des pouvoirs publics** : la cohabitation intervient en cas de **non-coïncidence** entre la **majorité parlementaire** et la **majorité présidentielle**, c'est à dire lorsque le président de la république est obligé de **cohabiter avec une majorité parlementaire** et un premier ministre qui lui sont **politiquement opposés**. Dans ce cas, le président voit ses **pouvoirs limités au bénéfice du gouvernement** et l'on en revient à l'application stricte de la Constitution, à savoir l'application de l'article 20 de la Constitution 1958

selon lequel « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ». Le chef du gouvernement exerce alors pleinement toutes les prérogatives que lui donne la Constitution.

- La défaite de la majorité présidentielle aux élections législatives de 1986, 1993 et 1997 (élections législatives toutes intervenues en cours de mandat présidentiel) contraint le président de la République à nommer un Premier ministre au sein de la nouvelle majorité parlementaire. Le président a parfois même choisi son principal opposant comme premier ministre (Ex : 1986/1988 : Mitterrand a choisi Chirac par exemple). Du coup, ce n'est plus le président mais le premier ministre, soutenu par la majorité parlementaire élue par le peuple, qui détermine et conduit la politique de la nation, bien évidemment dans le respect des prérogatives du président et du premier ministre fixées par la Constitution.

Nous avons connu, en France, 3 périodes de cohabitation où le président a dû partager le pouvoir avec un premier ministre et un parlement qui lui sont hostiles.

- Le terme de cohabitation est d'ailleurs apparu en 1986, lorsque François Mitterrand décide de ne pas démissionner alors que cela aurait pu être une solution envisageable parce qu'il avait été désavoué par le peuple suite à la victoire de la droite aux élections législatives de 1986. Alors qu'il avait le choix entre plusieurs leaders politiques de droite, François Mitterrand a préféré désigner son rival direct, Jacques Chirac, président du Rassemblement pour la République (le RPR est alors le principal parti de l'opposition), comme chef du gouvernement. (Mitterrand : « Le plus dur d'entre tous, c'est Chirac. C'est donc le plus dur qu'il faut prendre. Pour lui casser les reins en l'usant au pouvoir »...). La première cohabitation durera jusqu'en 1988, date de la réélection de François Mitterrand qui dissout l'Assemblée et retrouve une majorité socialiste à l'Assemblée nationale.
- La deuxième cohabitation s'installe à l'occasion des élections législatives de 1993, et dure de 1993 à 1995. Elle est surnommée la « cohabitation de velours ». François Mitterrand est toujours président et il confie à Édouard Balladur (RPR) la responsabilité de diriger le gouvernement.
- La troisième cohabitation est plus longue, elle intervient de 1997 à 2002, après la dissolution de l'Assemblée nationale décidée le 21 avril 1997 par le président de la République, Jacques Chirac, sur les conseils peu judicieux de Dominique de Villepin. Elle se déroule dans un contexte politique très différent des deux premières. Il s'agit d'une « cohabitation surprise », conséquence d'une dissolution surprise de l'Assemblée nationale par Jacques Chirac, un an avant l'échéance législative initialement prévue en 1998, alors que ce dernier et son premier ministre Alain Juppé disposaient de la majorité à l'Assemblée nationale. La majorité était toutefois très divisée et Jacques Chirac souhaitait la renforcer. La dissolution est intervenue en 1997, de nouvelles élections législatives sont organisées et contre toute attente, la Gauche plurielle (opposition unie) remporte les élections. C'est en conséquence à Lionel Jospin, premier secrétaire du Parti socialiste, que le président Chirac confie le poste de chef du gouvernement.

Mais même en période de cohabitation, le chef de l'État Le président, cependant, ne s'efface pas et conserve un certain nombre de prérogatives, notamment en matière de politique étrangère et de défense. L'exécutif devient alors bicéphale.

- Les périodes de cohabitation sont souvent considérées comme néfastes pour le fonctionnement de l'État français, comme source de paralysie pour l'action politique, car elles ne permettraient pas de mener des réformes importantes. Lionel Jospin estime toutefois que la cohabitation ne l'a pas empêché de gouverner et de mener des réformes importantes comme par exemple celle sur la couverture maladie universelle ; il a aussi pu faire adopter la loi Kouchner sur les droits des malades, il a instauré le PACS et mis en place la police de proximité etc... . Ce qu'il considère à vrai dire comme néfaste, est l'absence d'unité du pouvoir exécutif et l'esprit de confrontation que la cohabitation implique forcément entre le chef de l'État et le premier ministre, ce qui nuit à l'unité qui doit être celle d'un pouvoir exécutif. Lionel Jospin : « En effet, si le Parlement est le lieu de la diversité, l'exécutif doit être le lieu de la cohérence en vue de l'action. C'est dans la négation de cette nécessité que réside la perversion de la cohabitation, en particulier quand elle dure. »
- Dans les circonstances actuelles et depuis la réforme du quinquennat, il est moins probable que l'on revienne à une situation de cohabitation. La règle du quinquennat a pour objectif de limiter les décalages entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle et en conséquence d'éviter tout retour à une éventuelle cohabitation.

Le calendrier électoral ayant été de plus inversé, les élections législatives se déroulent **juste après la présidentielle**, et l'on n'imagine guère les électeurs changer d'avis entre l'élection présidentielle et l'élection législative.

- ⇒ **Conséquence de la règle du quinquennat**: le président est sûr de disposer d'une **majorité à l'Assemblée nationale** (phénomène ou fait majoritaire), il pourra mener à bien son programme politique, le premier ministre perdra en visibilité et le Parlement se transforme **en une simple chambre d'enregistrement des volontés présidentielles**.
- Néanmoins il se pourrait qu'un **contexte particulier** conduise les électeurs à changer d'avis durant le court laps de temps **séparant l'élection du nouveau chef de l'État et les élections législatives**, imposant dès le début du quinquennat une cohabitation. Pareille hypothèse aurait pu se réaliser -mais ne l'a pas été- lorsque **Jacques Chirac**, opposé en **2002** au second tour à **J.M. Le Pen**, avait été réélu avec un score historique de **82,21 %** grâce en partie aux voix de la gauche pour **contrer l'élection du candidat de l'extrême droite**. Il n'était pas évident que les élections législatives consécutives à l'élection présidentielle soient remportées par le **parti présidentiel et ses alliés**, comme ce fut néanmoins le cas.
 - On peut également **songer au décès**, à la démission ou la destitution du **président de la République** en cours de mandat. Selon l'article 7 de la Constitution, la **désignation de son successeur se fait par voie électorale au suffrage universel** et, dans ce cas, le chef de l'État nouvellement élu peut très bien appartenir à un **courant politique opposé à la majorité parlementaire** en place. Soit ce dernier choisit de conserver cette dernière, ce qui est peu probable (auquel cas il y a cohabitation), soit il choisit de dissoudre l'Assemblée.
 - On peut aussi songer à **l'hypothèse d'une dissolution de l'Assemblée nationale** décidée par le président comme l'article 12 le lui permet, ou d'une **censure du gouvernement** qui impliquerait éventuellement la dissolution de l'Assemblée nationale comme ce fut le cas en **1962** sous la présidence du **général de Gaulle** à propos de la réforme du mode d'élection du **président de la République**.

Conclusion : Comment qualifier le régime politique actuel de la 5^{ème} République ?

Aujourd'hui la doctrine est partagée. Certains auteurs qualifient la 5^{ème} république de « régime semi présidentiel », ou de « régime présidentieliste » ou encore de « régime hybride présentant simultanément des caractéristiques propres au régime présidentiel et au régime parlementaire ». D'autres qualifient le régime de la 5^{ème} république de régime parlementaire à prépondérance présidentielle. **Ou est-on en présence d'un régime hors des schémas traditionnels qui n'aurait d'autre définition que lui-même ?**

Le régime de la **5^{ème} république** est, comme on le verra, un **régime parlementaire fondé sur la collaboration des pouvoirs et sur l'existence de moyens de pression réciproques**, et non sur une séparation rigide des pouvoirs comme aux États-Unis. Mais il s'agit d'un **régime parlementaire caractérisé par une hyper présidentialisation**, due à l'élection du président de la république au suffrage universel direct et à la règle du quinquennat.

La qualification « **semi présidentielle** », même si c'est une **classification largement utilisée** que l'on doit à **Maurice Duverger**, ne veut rien dire, on n'est pas à moitié grand ou à moitié petit ou à moitié enceinte ou à moitié obèse...

§3 Les caractéristiques du régime mis en place par la Constitution

Article 1 de la constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ».

A) La forme républicaine du gouvernement

La France se reconnaît dans **l'héritage idéologique de la république**. Les français sont attachés à la république depuis son instauration définitive sous la 3^{ème} république (cf. cours sur la 3^{ème} république)

L'article 89 précise que la **forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'aucune révision**.

B) L'indivisibilité de la République

Le principe d'indivisibilité est inscrit depuis la Révolution dans les constitutions françaises. Au-delà de cette continuité historique, la question de la signification du principe constitutionnel d'indivisibilité se pose.

- Le principe d'indivisibilité a pour objet de protéger le caractère unitaire de l'État. L'unité du pouvoir législatif doit être préservée sur le territoire français. La loi doit être la même pour tous et en conséquence il est impossible qu'une loi attribue aux collectivités territoriales, qu'il s'agisse d'une commune, d'un département ou d'une région ou autres, une compétence législative quelconque. Si la compétence législative ne peut être déléguée, en revanche la compétence administrative peut l'être.
- Le principe d'indivisibilité a également pour objet de préserver l'unité du peuple français.

En vertu de ce principe, le Conseil constitutionnel a censuré la référence législative au peuple corse qui était mentionnée par la loi portant statut de la collectivité territoriale corse.

⇒ décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 - loi portant statut de la collectivité territoriale de corse.

Pour le CC, l'expression « le peuple français » utilisé par la Constitution, et notamment son préambule, doit être considérée comme une catégorie unitaire insusceptible de toute subdivision en vertu de la loi. Dès lors la mention qui avait été faite par le législateur du "peuple corse, composante du peuple français" était contraire à la Constitution, « laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Pour justifier cette affirmation, le Conseil relève que le préambule de la Constitution de 1958, comme celui de la Constitution de 1946, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de nombreux textes constitutionnels depuis deux siècles, se réfèrent uniquement au concept juridique de « peuple français », qui a ainsi valeur constitutionnelle (cons. n° 12).

Cette décision a eu un grand retentissement politique et les principes sur lesquels elle se fonde ont été à nouveau appliqués dans des décisions postérieures. Ainsi, dans sa décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé que, d'après l'article 1er de la Constitution " la France est une République indivisible ", ajoute que " le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle " et que " ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance " (cons. nos 5 et 6). Cette décision confirme et précise les principes dégagés par la décision n° 91-290 DC.

Le Président Macron, à l'occasion d'une visite en février 2018 en Corse, a indiqué sa volonté que la Corse soit mentionnée dans la constitution française, c'est à dire que la Corse soit reconnue constitutionnellement. Cette volonté a été réitérée en 2019 pour apaiser les tensions avant sa venue sur l'île lors de la dernière étape de son tour de France engagé dans le cadre du grand débat. Cette idée a été reprise par le projet de loi constitutionnelle déposé en août 2019 devant l'Assemblée nationale (non encore adopté), qui procède effectivement à la reconnaissance constitutionnelle des spécificités de la Corse. Serait introduit dans la constitution un nouvel article 72-5 de la Constitution entérine le statut particulier de la collectivité de Corse et ouvre la voie à des "dérogations" dans un cadre prévu par une future loi organique.

Une telle mention ne devrait toutefois pas remettre en cause l'unité de la république car il s'agit simplement d'insister sur le fait que la Corse fait partie du peuple français, et doit plutôt être considérée comme un signe d'ancrage dans la République.

- Le **principe d'indivisibilité** vise également l'intégrité du territoire qui doit être maintenue et garantie. Avec toutefois la réserve posée à l'article 53 de la Constitution : « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des intéressés ».

Difficulté : l'article vise les **cessions de territoire**, mais vise-t-il aussi les cas de sécession de territoire ? La sécession est l'**acte politique consistant**, pour la population d'un territoire ou de plusieurs territoires déterminés, **à se séparer officiellement et volontairement du reste de l'État auquel elle appartenait jusqu'alors**. Si oui, ne vise-t-il que les **Territoires d'Outre-mer** ou autorise-t-il une région ou un département métropolitain, les Alsaciens ou les Bas-Rhinois par exemple ou les Corses à revendiquer leur autonomie ?

La décision du Conseil constitutionnel relative aux Comores (décision 75-59 DC du 30 décembre 1975) est ici importante pour répondre à cette question. Dans cette décision, le CC a estimé que l'article 53 s'applique également aux cas de sécession. Il est donc possible qu'un territoire d'outre-mer s'érige en État indépendant sous réserve toutefois qu'une loi le prévoit et que les habitants le demandent. Cas de la Nouvelle Calédonie pour laquelle a eu lieu en novembre 2018 un premier **referendum sur son indépendance**. Question posée par le referendum : « **Voulez-vous que la NC accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?** Les antis indépendantistes l'ont emporté avec **56,4%** des voix. Un 2ème referendum d'autodétermination est prévu dans le cadre des accords de Nouméa en septembre 2020.

En revanche, le CC n'a pas eu l'occasion de statuer sur la question de savoir si les départements métropolitains peuvent faire sécession au titre de l'article 53. Il semblerait que non. En faveur d'une réponse négative, des éléments peuvent être trouvés dans sa décision 87-226 DC relative à la Nouvelle Calédonie du 2 juin 1987. Le CC y fait référence au préambule de la Constitution de 1946 qui évoque le principe de **libre détermination uniquement pour ce qui concerne les peuples d'Outre-mer**, ce qui tend à contrario à écarter la possibilité pour les départements de la métropole de faire sécession.

C) La laïcité de la République

- L'article 1^{er} de la Constitution prévoit que la république française soit laïque. **Elle respecte toutes les croyances et s'abstient d'opérer une discrimination entre les citoyens sur le fondement de leur religion**. Cela ne signifie pas que la France est hostile aux religions et combatte les religions. Au contraire elle les **admet et les reconnaît toutes**. Mais elle s'engage à avoir un comportement **neutre** à leur égard. Elle **ne peut pas favoriser une religion par rapport à une autre**. Il ne peut donc pas y avoir de religion d'État en France comme ce fut le cas **sous la Monarchie**.

La conséquence est que conformément à la fameuse **loi sur la séparation de l'Église et de l'État** de **1905**, adoptée sous la **pression des protestants et des franc maçons**, la constitution de **1958** affirme le principe de laïcité de l'État. Par cette loi de **1905** toujours en vigueur, la **République française garantit le libre exercice du des cultes** (article 1^{er} de la loi) mais en même temps elle **ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte** (article 2).

La loi de **1905** est considérée comme l'une des **grandes lois libérales** de la 3^{ème} république. Le principe de la **liberté de conscience et du libre exercice du culte** domine toute la loi. Elle dispose que l'État français ne doit donner la préférence à aucun culte, à aucune religion, puisqu'il doit n'en reconnaître aucune, ni financer aucune d'entre elles. En revanche, il les reconnaît toutes et garantit le **libre exercice des cultes** pour chacune d'entre elles. En outre, le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes. Il implique que celle-ci ne salarie aucun culte.

« **Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.** »

Version consolidée au 17 mars 2020

Le Sénat et la chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Titre Ier : Principes.

Article 1

La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public.

Article 2

La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes.

Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.

Les établissements publics du culte sont supprimés, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3. »

- Pour des raisons historiques, les départements d'Alsace et de Moselle connaissent un régime dérogatoire à la loi de 1905, et bénéficient encore du régime concordataire fondé pour ce qui concerne la religion catholique sur le Concordat signé en 1801 entre Napoléon Bonaparte et le pape Pie VII et qui s'appliquait à cette époque à toute la France. Ce régime permettait à Bonaparte de conserver la mainmise sur l'organisation de l'Église catholique. Ce régime a été étendu par la suite aux cultes protestants et juif, et n'a jamais été abrogé en Alsace Moselle.

Ce qui signifie par exemple que les ministres des quatre cultes reconnus, le culte catholique, le culte luthérien, le culte réformé et le culte israélite, sont financés par l'État, que les évêques de Metz et de Strasbourg sont nommés par décret du président de la république après accord du Saint Siège etc... Autres particularismes : la religion est obligatoirement enseignée au primaire et au collège et l'Université de Strasbourg comporte une faculté de théologie catholique et une faculté de théologie protestante. C'est la seule université publique française où la théologie est enseignée.

Ce régime particulier fondé sur le concordat a été considéré comme constitutionnel par une décision QPC du CC en date du 21 février 2013, décision n°2012-297 QPC.

- La neutralité religieuse s'impose à l'État mais aussi dans certains cas aux usagers des services publics ce qui implique l'interdiction dans les écoles publiques du port de tout signe religieux « ostensible », ce qui inclut le voile islamique mais aussi la kippa et le port de grandes croix. Seul le port discret de signes d'appartenance religieuse est autorisé.

La question s'est en effet posée de savoir si l'on pouvait permettre à des lycéennes musulmanes de porter à l'école publique de signes extérieurs d'appartenance à leur communauté religieuse. En d'autres termes le port du voile dans les écoles publiques est-il compatible avec le principe de laïcité ? La loi du 15 mars 2004 « encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics », appelée parfois « loi sur le voile islamique », a répondu par la négative.

Elle interdit dans le cadre de l'école publique le port de tout signe religieux « ostensible », ce qui inclut le voile islamique mais aussi la kippa et le port de grandes croix. **La loi ne permet seulement que le port de symboles discrets de sa foi.**

En revanche, les **étudiants de l'enseignement supérieur public restent libres de porter des tenues marquant leur appartenance religieuse**, les seules restrictions devant être limitées et justifiées par des impératifs **d'hygiène ou de sécurité**. On sait toutefois que l'ancien premier ministre **Manuel Valls** avait souhaité faire voter une loi interdisant le voile à l'Université... La loi du 11 octobre 2010 interdit, quant à elle, les pratiques qui permettent de **dissimuler son visage dans les lieux publics**. Elle concerne les cagoules ou encore les casques ou les masques, mais elle vise surtout, malgré sa formulation volontairement neutre, à mettre fin au port du voile intégral, qu'il s'agisse de la burqa ou du niqab, dans l'espace public. Saisi de la conformité de la loi à la Constitution, **le Conseil constitutionnel a estimé que la loi répondait à des exigences tirées du maintien de l'ordre public**. La loi, précise le CC, assure, entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés, une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée. La loi est en conséquence conforme à la constitution

CC, décision sur la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public décision n°2010-613 DC du 7 octobre 2010.

1. Considérant que le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat défèrent au Conseil constitutionnel la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public ; qu'ils n'invoquent à l'encontre de ce texte aucun grief particulier ;

2. Considérant que l'article 1er de la loi déferée dispose : « Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage » ; que l'article 2 de la même loi précise : « I. Pour l'application de l'article 1er, l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public. - II. L'interdiction prévue à l'article 1er ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles » ; que son article 3 prévoit que la méconnaissance de l'interdiction fixée à l'article 1er est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi » ; qu'aux termes de son article 5 : « La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » ; qu'aux termes de son article 10 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi » ; qu'enfin, aux termes du troisième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme » ;

4. Considérant que les articles 1er et 2 de la loi déferée ont pour objet de répondre à l'apparition de pratiques, jusqu'alors exceptionnelles, consistant à dissimuler son visage dans l'espace public ; que le législateur a estimé que de telles pratiques peuvent constituer un danger pour la sécurité publique et méconnaissent les exigences minimales de la vie en société ; qu'il a également estimé que les femmes dissimulant leur visage, volontairement ou non, se trouvent placées dans une situation d'exclusion et d'infériorité manifestement incompatible avec les principes constitutionnels de liberté et d'égalité ; qu'en adoptant les dispositions déferées, le législateur a ainsi complété et généralisé des règles jusque-là réservées à des situations ponctuelles à des fins de protection de l'ordre public ;

5. Considérant qu'en égard aux objectifs qu'il s'est assignés et compte tenu de la nature de la peine instituée en cas de méconnaissance de la règle fixée par lui, le législateur a adopté des dispositions qui assurent, entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés, une conciliation qui n'est pas

manifestement disproportionnée ; que, toutefois, l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne saurait, sans porter une atteinte excessive à l'article 10 de la Déclaration de 1789, restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public ; que, sous cette réserve, les articles 1er à 3 de la loi déférée ne sont pas contraires à la Constitution ;

6. Considérant que l'article 4 de la loi déférée, qui punit d'un an d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait d'imposer à autrui de dissimuler son visage, et ses articles 5 à 7, relatifs à son entrée en vigueur et à son application, ne sont pas contraires à la Constitution.

- La Cour européenne des droits de l'homme a également été saisie de la compatibilité de la loi avec la Convention européenne des droits de l'Homme, notamment au regard de la liberté religieuse qu'elle garantit à l'article 9 ainsi qu'au regard du droit au respect à la vie privée qu'elle garantit à l'article 8. Contre toute attente et au grand soulagement de l'État français qui pensait être « condamné » pour violation de la Convention européenne des droits de l'Homme, elle a estimé que la loi était conforme à la Convention car elle correspondait à la conception française du « vouloir vivre ensemble dans la diversité ».

La France a fait le choix d'une société laïque, ce qui implique certes quelques contraintes comme l'interdiction du foulard intégral dans l'espace public mais le principe de laïcité constitue l'un des moyens d'assurer cet équilibre du « vivre ensemble » (Cour EDH, GC, SAS c. France, 1^{er} juillet 2014).

D) Une république démocratique et sociale

- Il y a peu de doute sur le caractère démocratique de la république. Il résulte également de l'article 3 de la constitution qui énonce entre autres la nécessité du recours au suffrage universel et qui rappelle que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum.

L'on peut également mentionner l'article 2 de la constitution qui prévoit que le principe de la République est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, ce qui n'est pas sans rappeler la célèbre définition de la démocratie donnée par Abraham Lincoln.

La 3^{ème} et la 4^{ème} républiques avaient exclusivement conçu la démocratie comme une démocratie purement représentative, et le rôle des citoyens était limité à la désignation de leurs représentants à la chambre des députés ou à l'Assemblée nationale. La souveraineté nationale se confondait donc avec la souveraineté des représentants.

Ceci est différent sous la 5^{ème} république. La Constitution de 1958 permet aux citoyens de participer à l'élaboration des lois en prévoyant le recours au referendum (cf. article 3 de la constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum »). Certes le referendum est entouré de conditions relativement strictes (cf. article 11 de la constitution) mais il a le mérite d'exister, ce qui contraste par rapport à la 3^{ème} et à la 4^{ème} république. La révision constitutionnelle de 2008 prévoit au demeurant un referendum d'initiative partagé, véritable monstre juridique impossible d'ailleurs à mettre en œuvre (voir le cours du premier semestre et le projet de loi constitutionnelle de 2019 infra).

- La conception de la démocratie sociale date de 1946. Le Préambule de la constitution de 1946 énumère et reconnaît aux citoyens des droits économiques et sociaux, droits qui sont qualifiés par la constitution de 1946 de « principes particulièrement nécessaires à notre temps ». Comme par exemple le droit de se syndiquer, le droit à la santé, le droit au travail, le droit de grève. Il s'agit de droits sociaux et économiques qui viennent compléter les droits civils et politiques garantis par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans la décision du Conseil Constitutionnel de 1971 sur la liberté d'association, le CC a considéré que le préambule de la Constitution de 1958 avait valeur constitutionnelle, de même que les textes auxquels il renvoie, à savoir la Déclaration des Droits de l'Homme mais aussi le préambule de la constitution de 1946. Les droits sociaux garantis par ce dernier ont donc aujourd'hui valeur constitutionnelle et le Conseil constitutionnel contrôle si le législateur

respecte ces droits. L'intervention du conseil constitutionnel est essentielle car elle permet d'empêcher que le législateur remette en cause les acquis sociaux fondamentaux de la 4^{ème} république.

E) Une république décentralisée

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a complété l'article 1 de la Constitution avec une mention selon laquelle l'organisation de la république est décentralisée. Cette révision constitutionnelle a constitué un préalable à une grande réforme sur la décentralisation appelé Acte II de la décentralisation et a conféré une véritable assise constitutionnelle à une modernisation de la décentralisation en France.

Deuxième innovation majeure : l'article 72 de la constitution est également modifié pour faire entrer les régions et les regroupements de communes dans la constitution aux côtés des communes et des départements. Il précise également que les collectivités territoriales ont vocation à exercer les compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon, selon le principe de subsidiarité.

Troisième innovation majeure introduite par l'article 71-1 de la Constitution qui concerne le renforcement de la démocratie locale et le développement de la démocratie participative : outre le droit de pétition et la consultation des électeurs, le référendum décisionnel local sera désormais ouvert à tous les niveaux de collectivités territoriales. Ouverture prudente toutefois et strictement encadrée par la loi, car il a fallu rassurer les élus locaux qui craignent qu'un usage trop fréquent de ce référendum ne libère les forces d'opposition et porte atteinte à l'autorité des représentants des collectivités locales.

Enfin, quatrième volet de la réforme, l'article 72-2 de la Constitution qui garantit l'autonomie financière, notamment fiscale, des collectivités territoriales.

§4 Les révisions de la constitution

L'une des caractéristiques de la Constitution de 1958 est d'être une constitution rigide (cf. cours 1^{er} semestre).

Jean Louis Debré soulignait que réformer sans cesse nos institutions au motif de les moderniser et de les rendre plus efficaces, modifier les règles du jeu politique, une manie française ou un « mal français ». Tous les présidents de la V^e République ont eu cette envie pour laisser leur empreinte dans l'histoire constitutionnelle de la 5^{ème}. Certains projets de révision ont échoué comme celui de de Gaulle en 1969 sur la rénovation du Sénat et la création des régions. D'autres ont été interrompus. Le chef de l'État peut en effet mettre un terme la procédure de révision, même si les deux assemblées sont parvenues à l'adoption d'un texte identique, puisqu'il lui revient de convoquer le Congrès ou de le soumettre au référendum. C'est ce qu'a fait le président Pompidou après que le projet portant sur le quinquennat ait été adopté par les deux chambres, ou encore le président Chirac qui a décidé de ne pas convoquer le Congrès pour statuer sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Mais plusieurs révisions constitutionnelles ont abouti à des modifications déterminantes.

A son tour, le Président Macron a décidé de remettre l'ouvrage sur le métier. Projet aujourd'hui contrarié parce qu'il ne dispose de suffisamment d'appuis au sein des deux chambres pour atteindre la majorité des trois cinquièmes au Parlement (555 parlementaires) afin de faire adopter ses réformes constitutionnelles sans recourir au référendum.

Comme toute constitution, la Constitution de 1958 peut être révisée et la procédure de révision est en principe prévue à l'article 89 de la constitution. Cependant le général de Gaulle a utilisé en 1962 et en 1968 de l'article 11 consacré au referendum, ce qui a fait l'objet de vives contestations.

A) La procédure normale de l'article 89 de la constitution (rappel)

L'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 fixe les règles de révision de la Constitution.

Pour que la révision constitutionnelle aboutisse, l'existence d'un **consensus** est nécessaire entre le président le gouvernement et les deux assemblées. **L'opposition du Président de la République, du Premier ministre ou de l'une des deux assemblées suffirait, en effet, à empêcher la révision d'aboutir.**

- L'initiative de la révision appartient soit **au Président de la République**, sur proposition du Premier ministre, soit aux **membres du Parlement**. Dans le premier cas, l'on parle de projet de loi constitutionnelle, dans le second, de proposition de loi constitutionnelle. En fait, toutes les révisions constitutionnelles réalisées selon la procédure de **l'article 89 depuis 1958** ont eu pour origine un projet de loi constitutionnelle.
- **L'examen des projets ou propositions de loi constitutionnelle** : L'examen des projets ou propositions de loi constitutionnelle se déroule **devant chaque assemblée** selon la procédure législative de droit commun avec toutefois une spécificité : s'il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle, **la discussion doit porter sur le texte initial du projet** ou, en navette, sur le texte transmis **par l'autre assemblée** (et non comme c'est le cas depuis la révision constitutionnelle de **2008** dans le cadre de la **procédure législative ordinaire**, sur le texte amendé en commission parlementaire).

En revanche, le délai, introduit pour la procédure législative ordinaire par la révision de **2008**, de six semaines entre le dépôt du projet ou de la proposition de loi et sa discussion en séance est repris. Ce délai doit **permettre un temps de réflexion** suffisant pour une **opération aussi importante qu'une révision constitutionnelle**.

Le texte doit être voté en **termes identiques par les deux chambres** qui ont en matière constitutionnelle les **mêmes pouvoirs**, ce qui implique qu'une **navette** soit organisée entre les deux chambres jusqu'à ce que celles-ci se mettent d'accord sur le texte de révision. Contrairement à ce qui se passe pour la procédure législative ordinaire, **le gouvernement ne peut pas interrompre la navette en convoquant une commission mixte paritaire, ni demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Il en résulte qu'aucune révision constitutionnelle ne peut avoir lieu sans l'accord du Sénat.**

- L'adoption définitive des projets ou **propositions de loi constitutionnelle**

L'adoption définitive du projet ou de la proposition de loi constitutionnelle est **subordonnée à son approbation par référendum**. À l'origine, le recours au référendum devait être la procédure de droit commun mais le référendum n'a été utilisé qu'à une seule reprise en **2000**.

Pour les seuls projets de loi constitutionnelle, le Président de la République **peut écarter le recours au référendum en les soumettant à l'approbation des deux assemblées réunies en Congrès à Versailles**. Le Congrès a alors pour seule mission d'approuver le texte adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, en lieu et place du peuple souverain. Il ne peut donc pas le modifier. Pour que le projet de loi constitutionnelle soit approuvé, le vote doit être acquis à une majorité des **trois cinquièmes des suffrages exprimés**. L'exigence d'une **majorité des 3/5** est assez exigeante car une révision constitutionnelle ne peut être adoptée que si elle suscite un **accord de la part des différents partis politiques**.

Pour les propositions de loi constitutionnelle, c'est différent, elles doivent être **soumises au référendum**. Cette différence de traitement entre projet et proposition est, évidemment, politique: **le général de Gaulle** craignait que les initiatives parlementaires de révision aient pour objet de **défaire la constitution dont il avait défini et posé les principes fondateurs** ; aussi, connaissant la **très grande défiance des députés à l'égard du référendum**, il espérait limiter leurs désirs de révision en soumettant obligatoirement au référendum les propositions de révision.

Lorsque le projet de révision est porteur de réformes importantes pour les institutions ou lorsque le président de la république entend donner un signal politique fort, le **choix du référendum s'impose**. Ainsi l'instauration du quinquennat présidentiel en **2000** a été soumise au référendum.

Il s'agit d'ailleurs de la **seule révision constitutionnelle soumise au référendum de l'article 89** de la constitution. Les référendums organisés par le général de Gaulle étaient eux fondés sur **l'article 11** de la Constitution.

Sur un plan politique, l'on comprend que les présidents de la république **hésitent à recourir au referendum car le choix du referendum pour le président de la république emporte des risques politiques importants**. Le referendum peut être négatif et constituer un **désaveu politique pour celui-ci**. Pb actuel du Président **Macron** qui hésite à réviser la constitution de **1958** par voie de referendum pour cette raison.

La multiplication des **projets de révisions ces dernières années**, ou parfois la technicité de certains d'entre eux, fait que la voie du Congrès est la plus souvent choisie. Depuis **1958**, 24 révisions constitutionnelles ont été entreprises et une seule révision a été soumise au référendum de l'article 89 – celle de **2000** sur le quinquennat – les autres ont toutes été adoptées par le Congrès.

- Les limites de la révision (rappel)
 - Elles peuvent être classées en **deux catégories principales**. D'abord, les limites justifiées par les circonstances :
 - Il **est interdit d'engager ou de poursuivre une procédure de révision** « **lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire** » pour éviter que les révisions se fassent sous la pression de l'occupant ou d'un conflit article 89 al 4
 - Ensuite pour éviter aussi qu'un Président « **intérimaire** » ne profite de la situation, l'usage de l'article 89 est interdit « **durant la vacance de la Présidence de la République** » (cf. article 7 dernier alinéa de la Constitution)
 - Enfin pour éviter encore qu'un président en exercice ne saisisse l'occasion d'une crise exceptionnelle, il lui est interdit de réviser la Constitution lorsqu'il fait application des pouvoirs de l'article 16.
 - Ensuite, les limites portant sur le contenu :
 - L'article 89 prévoit que « **la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision** » (article 89 al. 5 de la Constitution).

Toutefois, comme on l'a vu au premier semestre, l'article 89 n'interdit pas **de réviser les limites qu'il pose**. Le pouvoir constituant pourrait parfaitement les **supprimer en les supprimant et retrouver ainsi une totale liberté de décision**, y compris pour **modifier la forme républicaine du gouvernement**.

Ce d'autant plus que le **Conseil constitutionnel se déclare incompetent pour statuer sur la constitutionnalité d'une loi portant révision de la Constitution**. Si, dans sa décision du 2 septembre 1992 sur le Traité sur l'Union européenne, le **Conseil constitutionnel a rappelé l'ensemble de ces limites** (décision n°92-312), il a relevé, dans sa décision du 26 mars 2003 relative à la « **Révision constitutionnelle concernant l'organisation décentralisée de la République** » (n° 2003-469 DC) , qu'il « **ne tenait d'aucune disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision de la Constitution** », cad sur la constitutionnalité d'une loi constitutionnelle. **En l'espèce, il lui était demandé de déclarer contraire à la disposition constitutionnelle interdisant de porter atteinte à la forme républicaine du gouvernement (article 89-5) la loi constitutionnelle prévoyant que « l'organisation de la République est décentralisée ».** **Des limites à l'exercice du pouvoir de révision sont certes posées, mais le contrôle de leur respect n'est pas assuré.**

B) La voie controversée du referendum de l'article 11 (rappel)

Peut-on utiliser l'article 11 pour réviser la constitution ? C'est en se fondant sur l'article 11 de la Constitution, que le **Général de Gaulle**, sans passer par la procédure parlementaire prévue à l'article 89 a pu initier deux projets de révision importants : le premier concerne **l'élection du président de la république** au suffrage universel, qui sera approuvée par les Français par référendum le **28 octobre 1962**.

Le second concerne la réforme du Sénat et la **régionalisation** en **1969**, qui sera rejeté le **27 avril 1969** par referendum et entrainera le départ du **Général** de l'Élysée en **avril 1969**.

Il est donc surprenant que la réforme de **1962**, révision constitutionnelle majeure du texte de **1958**, **ait été obtenue sans recourir à la procédure que les constituants de 1958** avaient prévue à cet effet, à savoir celle de l'article 89 de la constitution.

Le choix du **Général de Gaulle** est à chaque fois guidé par le fait que les réformes qu'il entendait faire aboutir, **ne rencontraient pas l'adhésion d'un nombre assez important de parlementaires** pour pouvoir recourir à l'article 89. Il s'agissait surtout pour lui de **contourner l'opposition prévisible du Sénat** qui devait adopter en termes identiques le projet de loi constitutionnelle. Le Sénat était effectivement **farouchement opposé**, en **1962**, à l'élection au **suffrage universel direct du chef de l'État**. A fortiori le Sénat était hostile en **1969** à une **révision constitutionnelle qui restreignait ses pouvoirs**. L'article 89 de la constitution ne pouvait donc être utilisé par le **Général de Gaulle** sous peine **de faire échouer ses projets de révision constitutionnelle**.

Cette interprétation et l'usage de l'article 11 ont été vivement critiqués.

Ceux qui défendaient l'utilisation de l'article 11 soutenaient que l'article 11 prévoit la possibilité d'organiser un **referendum sur tout projet** de « **loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics** », ce qui permet de soumettre un projet de loi constitutionnelle sur **l'organisation des pouvoirs constitutionnels**.

Or, juridiquement, il est clair qu'un des **objets principaux d'une Constitution est de définir le statut et les compétences des pouvoirs publics**. En outre, la première loi constitutionnelle de la IIIe République est, d'ailleurs, intitulée « **loi relative à l'organisation des pouvoirs publics** ». **La possibilité d'une révision par l'article 11 est donc constitutionnellement défendable**.

La règle du parallélisme des formes est **également invoquée**. Le Peuple a approuvé la constitution par voie de referendum, il peut donc également **procéder à la révision de celle-ci par le biais d'un referendum**.

Enfin, l'article 3 de la Constitution prévoit que "**La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum**". Il autoriserait donc le recours à l'article 11 pour une révision de la Constitution.

Certains ont même pu avancer qu'une coutume constitutionnelle s'était créée en 1969, en faveur de l'utilisation de l'article 11 pour **réviser la constitution**. Mais les conditions relatives à la **création d'une coutume ne sont pas remplies**. **Pour qu'une coutume soit établie**, il faut un **comportement suivi de manière habituelle** et la conviction que ce comportement est une règle obligatoire. Or une fois n'est pas coutume, **et l'on ne peut pas soutenir que parce que la constitution a été révisée de la sorte en 62**, il se serait créé une coutume. D'autre part on a vu dans la première partie du cours que l'idée qu'une constitution écrite puisse faire l'objet d'une révision grâce à une coutume **était difficile à soutenir**.

En revanche ceux qui s'opposaient à l'utilisation de l'article 11 relevaient que l'article 89 institue une **procédure générale de révision**. Dès lors que l'article 11 constituait une **procédure spéciale de révision**, il aurait fallu indiquer expressément dans le texte même de l'article 11 que celle-ci dérogeait à la procédure générale de l'article 89. **Or ce n'est pas le cas**.

Sur le plan même du texte, l'article 89 **concerne les projets de révision** alors que l'article 11 ne traite que **des projets de loi**, ce qui montre bien que les deux articles ont des domaines différents.

En toute occurrence, il est **difficile de contester sur le plan politique une révision constitutionnelle adoptée par le peuple**. La seule sanction possible à l'encontre du **général de Gaulle** a été politique, à savoir le dépôt d'une motion de censure par l'opposition en **1962**, contre son gouvernement, le gouvernement **Pompidou**, **seule motion de censure qui ait abouti sous la Vème république**. Plus que le gouvernement, cette motion de censure visait directement le Président de la République, **Charles de Gaulle**, et son projet de **réforme constitutionnelle**. Fait inédit sous la Cinquième République, la motion est adoptée le **5 octobre 1962** par 280 députés sur 480. **En conséquence, Georges Pompidou présente la démission de son gouvernement conformément à l'article 50 de la constitution**.

Face à cette crise de confiance de l'Assemblée à son égard, **Charles de Gaulle** décide **le 9 octobre 1962** de dissoudre l'Assemblée nationale et d'organiser des élections législatives après le referendum. Ce choix déclenche des **protestations très vives de la part de la plupart des parlementaires**. Malgré tout, des élections législatives sont

organisées les 18 et 25 novembre 1962, les Gaullistes remportent le scrutin à une très forte majorité (à 61,75 %), et le Général de Gaulle nomme à nouveau Georges Pompidou, Premier ministre.

C. Les révisions de la constitution

Date de la loi constitutionnelle	Objet de la révision	Procédure
4 juin 1960 ^{LC 1}	Indépendance des États africains membres de la <u>Communauté</u>	ancien <u>article 85</u> de la Constitution
6 novembre 1962 ^{LC 2}	Élection du <u>président de la République</u> au <u>suffrage universel</u> direct	<u>article 11</u>
30 décembre 1963 ^{LC 3}	Modification de la date des sessions parlementaires	<u>article 89</u> (Congrès)
29 octobre 1974 ^{LC 4}	Extension du droit de saisine du <u>Conseil constitutionnel</u>	article 89 (Congrès)
18 juin 1976 ^{LC 5}	Modification des règles de la campagne électorale des <u>élections présidentielles</u>	article 89 (Congrès)
25 juin 1992 ^{LC 6}	Révisions en vue de la ratification du <u>traité de Maastricht</u> : <u>Union économique et monétaire</u> , vote des ressortissants européens aux <u>élections municipales</u> , politique commune des visas), <u>langue française</u> , lois organiques relatives aux <u>territoires d'outre-mer</u> , résolutions parlementaires sur les actes communautaires ^{T1...}	article 89 (Congrès)
27 juillet 1993 ^{LC 7}	Création de la <u>Cour de Justice de la République</u> et réforme du <u>Conseil supérieur de la magistrature</u> .	article 89 (Congrès)
25 novembre 1993 ^{LC 8}	Accords internationaux en matière de <u>droit d'asile</u>	article 89 (Congrès)
4 août 1995 ^{LC 9}	Élargissement des possibilités de recours au <u>référendum</u> , session parlementaire unique, aménagement des immunités parlementaires	article 89 (Congrès)
22 février 1996 ^{LC 10}	<u>Lois de financement de la sécurité sociale</u>	article 89

Date de la loi constitutionnelle	Objet de la révision	Procédure
		(Congrès)
20 juillet 1998 ^{LC 11}	Accord de Nouméa en Nouvelle-Calédonie	article 89 (Congrès)
25 janvier 1999 ^{LC 12}	Révisions en vue de la ratification du traité d'Amsterdam ^{T 2}	article 89 (Congrès)
8 juillet 1999 ^{LC 13}	Dispositions permettant de reconnaître la cour pénale internationale	article 89 (Congrès)
8 juillet 1999 ^{LC 14}	Dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes	article 89 (Congrès)
2 octobre 2000 ^{LC 15}	Quinquennat	article 89 (Référendum)
25 mars 2003 ^{LC 16}	Mandat d'arrêt européen	article 89 (Congrès)
28 mars 2003 ^{LC 17}	Organisation décentralisée de la République : référendum local, limitation de la libre administration des communes (art. 72), expérimentation par les collectivités territoriales et finances locales	article 89 (Congrès)
1 ^{er} mars 2005 ^{LC 18}	Révisions en vue de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe ^{T 3}	article 89 (Congrès)
1 ^{er} mars 2005 ^{LC 19}	Charte de l'environnement	article 89 (Congrès)
23 février 2007 ^{LC 20}	Collège électoral de Nouvelle-Calédonie	article 89 (Congrès)
23 février 2007 ^{LC 21}	Statut juridictionnel du président de la République	article 89 (Congrès)

Date de la loi constitutionnelle	Objet de la révision	Procédure
23 février 2007 ^{LC 22}	Constitutionnalisation de l'abolition de la <u>peine de mort</u>	article 89 (Congrès)
4 février 2008 ^{LC 23}	Révisions en vue de la ratification du <u>traité de Lisbonne</u> ^{T 4}	article 89 (Congrès)
23 juillet 2008 ^{LC 24}	Article détaillé : <u>Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008</u>. Importante révision prévoyant notamment : Impossibilité pour le président de la République d'exercer plus de deux mandats consécutifs, instauration du <u>référendum d'initiative partagée</u> et de la <u>question prioritaire de constitutionnalité</u>, information du Parlement par le Gouvernement en cas d'intervention des forces armées à l'étranger, changement dans le fonctionnement du <u>Conseil économique, social et environnemental</u> et du <u>Conseil supérieur de la magistrature</u>, création du <u>défenseur des droits</u>, ordre du jour des assemblées fixées par elles-mêmes, délibération du Parlement en séance publique sur le texte adopté par la commission saisie, possibilité pour le chef de l'état de s'exprimer devant le congrès...	article 89 (Congrès)

24 révisions constitutionnelles. Cf. Wikipedia révisions constitutionnelles sous la 5^{ème} république

1. ↑ Le traité de Maastricht est ratifié par la loi n° 92-1017 du 24 septembre 1992 autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne [archive], elle-même approuvée par le référendum du 20 septembre 1992.
2. ↑ Le traité d'Amsterdam est ratifié par la loi n° 99-229 du 23 mars 1999 autorisant la ratification du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes [archive].
3. ↑ Le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'a pas été ratifié par la France après la victoire du non au référendum du 29 mai 2005. De ce fait, les révisions permettant la conformité au traité (article 3 de la loi constitutionnelle) ne sont jamais entrées en vigueur.
4. ↑ Le traité de Lisbonne est ratifié par la loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes [archive].

Parmi les révisions constitutionnelles les plus importantes :

- Article 11 : Révision constitutionnelle de **1962** qui a permis l'élection du président au suffrage universel direct, renforce la légitimité du président et **marque le début de la présidentialisation du régime**
- Toutes les autres révisions ont été effectuées par le biais de la procédure de l'article 89 soit en recourant au referendum soit au Congrès
- Article 89 et referendum

Une seule révision a été effectuée par la voie de referendum prévu par l'article 89. Il s'agit de la révision constitutionnelle de 2000 concernant la réduction du mandat présidentiel à 5 ans introduite dans la Constitution française par le Président Jacques Chirac, suivie d'ailleurs de l'adoption d'une loi synchronisant les élections législatives et les élections présidentielles, qui ont conduit à l'hyperprésidentialisation du régime.

- Article 89 et Congrès
Toutes les autres révisions ont été effectuées par le Congrès.

À souligner parmi celles-ci deux révisions constitutionnelles notables effectuées en 2008, initiées par le Président Sarkozy et approuvées par le Congrès. L'une concerne la ratification du traité de Lisbonne. L'autre opérée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 dite de modernisation des institutions de la Ve République qui vise à rééquilibrer les institutions en revalorisant le rôle du Parlement, en tout cas sur le papier. En effet, cette réforme répond à une volonté, d'une part, de renforcer le rôle du parlement ainsi mais aussi d'accroître la défense des libertés fondamentales des citoyens vis-à-vis des institutions judiciaires ou administratives ou du pouvoir politique. D'où, grâce à cette révision, l'instauration de la QPC, du referendum d'initiative partagées et la création du Défenseur des droits. En outre, le président de la République ne peut dorénavant exercer plus de deux mandats consécutifs et ses pleins pouvoirs en période de crise donnent lieu à des avis du Conseil constitutionnel.

- Les réformes constitutionnelles en cours d'examen

Le Président Macron avait annoncé le 3 juillet 2017, devant le Congrès réuni à Versailles, son intention d'ouvrir un important chantier constitutionnel. Il avait déposé à cet effet devant l'Assemblée nationale le 9 mai 2018 un projet de loi constitutionnelle intitulé « Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ».

Mais l'embouteillage des dossiers législatifs et l'affaire Benalla ont freiné ces projets. En outre la réforme constitutionnelle est un exercice politique complexe car elle nécessite une majorité des trois cinquièmes de l'Assemblée nationale et du Sénat, majorité que le Président de la République n'était pas sûr d'obtenir en raison de l'opposition du Sénat à la réforme. L'Exécutif a aussi attendu les propositions émanant du grand débat national, qui comportent tout un volet sur la démocratie et la citoyenneté.

Le président Macron a donc pris l'initiative d'un deuxième projet de loi constitutionnelle intitulé « Pour un renouveau de la vie démocratique », déposé le 29 août 2019 par le Premier ministre devant l'Assemblée nationale. Celui-ci reprend pour l'essentiel les dispositions de la loi constitutionnelle précédente. Son objectif est de « transformer et renouveler le fonctionnement de notre démocratie, dans ses règles et pratiques ». Il est également de rappeler les enjeux liés à la nécessité de protéger l'environnement et de lutter contre le réchauffement climatique. A cet égard, l'article 1^{er} de la constitution devrait être complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle (la République) favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques. »

Projet à étudier sur le Site de l'assemblée nationale : projet de loi constitutionnelle Renouveau de la vie démocratique n° 2003 ; voir également le dossier législatif y afférant.

Le projet de loi constitutionnelle nouveau s'articule autour de 3 axes : la participation citoyenne, la proximité territoriale par une nouvelle étape de la décentralisation, une justice renforcée dans son indépendance.

Pour donner plus de vitalité à la participation citoyenne, le projet de révision propose :

- De créer un service national universel avec pour objectifs d'affirmer les valeurs de la République, pour renforcer la cohésion sociale et nationale, de susciter une culture de l'engagement et permettre aux jeunes de mieux prendre conscience des grands enjeux sociaux et sociétaux.
- D'élargir le champ du referendum de l'article 11 de la constitution à de nouvelles questions telles les questions de société et l'organisation des pouvoirs publics territoriaux.
- De rénover les conditions de mise en œuvre du referendum d'initiative partagé (RIP) tout en élargissant son champ. Le champ d'application du RIP sera calqué sur celui de l'article 11 et par conséquent également élargi aux questions de société et à l'organisation des pouvoirs publics territoriaux. Les seuils de mise en action de la

procédure seront abaissés à **un dixième des parlementaires et un million d'électeurs**. Enfin, alors que l'initiative du RIP est actuellement réservé aux parlementaires, les citoyens pourront prendre l'initiative de présenter une **proposition de texte de loi** qui devra ensuite recevoir le soutien des parlementaires.

- De créer une nouvelle institution : **le Conseil de la participation citoyenne qui viendra remplacer le conseil économique, social et environnemental**.

Pour renforcer l'indépendance de la justice, le projet de loi constitutionnelle entend faire aboutir plusieurs réformes qui n'ont pu être menées à terme sous la précédente législature :

- La suppression de **l'article 56** de la Constitution aux termes duquel les **anciens Présidents de la République** sont **membres de droit du conseil constitutionnel**
- La modification des conditions dans lesquelles **les parlementaires** peuvent **saisir le Conseil constitutionnel afin de préserver les droits de l'opposition**. Aujourd'hui 60 députés ou 60 sénateurs peuvent saisir le CC pour qu'il juge de la constitutionnalité d'un traité international ou d'une loi ou qu'il se prononce sur le fait de savoir si les conditions de mise en œuvre de l'article 16 sont réunies. **Ce seuil sera ramené à 45 députés ou 45 sénateurs**.
- Les magistrats du parquet seront désormais nommés **sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)** et non plus sur avis simple. De plus le CSM statuera comme conseil de discipline des magistrats du parquet, comme ce qui est prévu pour les magistrats du siège, et ne se bornera plus à simplement **à donner un avis**
- La Cour de justice de la République chargée de **juger les ministres pour des crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions est supprimée afin que les ministres soient jugés par une juridiction de droit commun**, la cour d'appel de Paris.

En **même temps** le **gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi ordinaire intitulé également « Pour un renouveau de la vie démocratique »**, accompagné d'un **projet de loi organique**. Ces lois n'ont pas pour objet de réviser la Constitution mais simplement de **modifier la législation en vigueur**. Elles auront toutefois un impact important sur la vie des institutions.

Le projet de loi organique soumis à l'Assemblée **nationale vise à réduire le nombre de députés et de sénateurs de 25%**. Le rapport entre le nombre de sénateurs et de députés restera inchangé. Pourquoi une loi organique ? **L'article 24** de la Constitution confie en effet à une loi organique le soin de fixer **l'effectif national de députés et de sénateurs, ainsi que les dispositions fondamentales relatives à l'élection et à l'exercice du mandat parlementaire**.

Quant au projet de loi ordinaire, **il prévoit l'élection de 87 députés à la représentation proportionnelle sur des listes nationales qui seront soumises au scrutin de l'ensemble du corps électoral**. L'introduction de la représentation proportionnelle devrait permettre **d'améliorer la représentativité du Parlement** et de mieux représenter les différentes **sensibilités et familles politiques**. En outre la loi pose l'interdiction du cumul de plus de 3 mandats consécutifs identiques pour les parlementaires comme pour les fonctions exécutives locales, ce qui devrait constituer la **garantie du renouvellement des responsables politiques**.

La différence entre le projet de loi constitutionnelle de **2018** et celui de **2019** tient essentiellement au fait que toutes les **innovations destinées à rationaliser et à accélérer la procédure législative et auxquelles les sénateurs étaient hostiles ont été retirées du projet de 2019, pour faciliter l'adoption de la loi constitutionnelle par le Sénat**.