

BIBLIOTHÈQUE CONSTITUTIONNELLE ET DE SCIENCE POLITIQUE

sous la direction de

GEORGES BURDEAU

Professeur à l'Université de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Paris

TOME LVIII

**LE PRÉSIDENTIALISME
ET LA CLASSIFICATION
DES
RÉGIMES POLITIQUES**

par

Richard MOULIN

docteur en droit, assistant à l'U.E.R. de droit et des sciences économiques
de l'Université de Rouen

Préface de Michel TROPER

professeur à l'U.E.R. de droit et des sciences économiques de l'Université de Rouen

Ouvrage honoré d'une subvention du Secrétariat d'État aux Universités
Prix du Centre Français de Droit Comparé

P A R I S

**LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20 et 24, rue Soufflot**

—
1978

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	IX
INTRODUCTION GÉNÉRALE	9
<i>Section I.</i> — La classification traditionnelle	10
§ 1. La séparation des pouvoirs, origine de la classification	10
§ 2. La distinction entre régimes parlementaires et présidentiels ..	13
<i>Section II.</i> — L'ambiguïté de la classification traditionnelle	16
§ 1. L'opposition systématique entre régimes parlementaire et présidentiel	19
§ 2. L'importance excessive accordée à certains mécanismes juridiques	23
A. La responsabilité politique ministérielle, critère du régime parlementaire	24
B. L'élection présidentielle au suffrage universel, critère du régime présidentiel	25
C. Le défaut de cohérence de la méthode suivie par la doctrine	28
<i>Section III.</i> — La notion de présidentielisme, fruit des erreurs méthodologiques de la doctrine	34
§ 1. La genèse de la notion : l'idée d'une déformation du régime présidentiel	35
§ 2. Une catégorie mal définie	37
§ 3. Le sens du présidentielisme dans la démarche doctrinale	39

PREMIÈRE PARTIE

PRÉSIDENTIALISME ET DÉFORMATION DU MODÈLE PRÉSIDENTIEL

Titre I

LES DÉFORMATIONS POUVANT RENFORCER L'AUTONOMIE DU PRÉSIDENT COMME CHEF DE L'EXÉCUTIF

Chapitre I : <i>Présidentialisme et accroissement de la prééminence présidentielle au sein de l'exécutif</i>	52
<i>Section I.</i> — La structure de l'exécutif en régime présidentieliste	52

§ 1. Le bicéphalisme de l'exécutif et la prééminence présidentielle ..	53
A. Le bicéphalisme, caractéristique du modèle parlementaire exclue du régime présidentiel classique	53
B. Le bicéphalisme, facteur d'affaiblissement de la présidence	54
a) L'affaiblissement du président résultant d'un dualisme avec différenciation des fonctions	55
b) L'affaiblissement du président résultant d'un dualisme avec hiérarchisation apparente des organes	56
§ 2. Le conseil des ministres et la prééminence présidentielle en régime présidentieliste	58
A. Le cabinet ministériel et la dichotomie classique	58
B. Le conseil des ministres et la justification doctrinale de la suprématie présidentielle	59
C. Le rôle véritable du conseil des ministres dans les régimes présidentielistes	62
<i>Section II. — L'influence du contreseing sur l'indépendance du président, chef de l'exécutif</i>	64
§ 1. La doctrine et l'interprétation du contreseing dans les régimes présidentielistes	65
§ 2. L'insuffisance de l'analyse classique : le contreseing, facteur juridique d'affaiblissement du président	67
A. L'équivalent du contreseing et ses effets aux Etats-Unis ..	68
B. Le contreseing et l'affaiblissement du président en régime présidentieliste	70
 <i>Chapitre II : Le renforcement de l'autonomie présidentieliste vis-à-vis de l'organe législatif</i>	73
<i>Section I. — L'accroissement de l'autonomie statutaire du président</i>	73
§ 1. L'aménagement de l'élection présidentielle	73
A. Les essais de renforcement de la prééminence présidentielle par l'aménagement du scrutin	74
B. L'éligibilité à la présidence et l'exercice de plusieurs mandats présidentiels	77
§ 2. L'irresponsabilité présidentielle	79
 <i>Section II. — L'accroissement de l'autonomie présidentielle dans l'exercice de la fonction exécutive</i>	83
§ 1. Les attributions présidentielles dans le domaine diplomatique ..	84
§ 2. La nomination des fonctionnaires : le libre choix des ministres	87
A. Le mythe de la libre nomination des ministres aux Etats-Unis	88
B. La liberté de désigner et révoquer les ministres en régime présidentieliste	92

a) La composition du cabinet ministériel directement imposée par une règle constitutionnelle : l'accord de Front National en Colombie	95
b) La composition du cabinet ministériel imposée par les chambres	96
CONCLUSION DU TITRE I	98

Titre II

LA DOMINATION DES ASSEMBLÉES PAR LE PRÉSIDENT

<i>Sous-titre I. — LA MODIFICATION DE LA FONCTION NORMATIVE AU PROFIT DU PRÉSIDENT</i>	103
Chapitre I : Un nouvel aménagement de la fonction législative	104
<i>Section I. — L'initiative des lois</i>	104
§ 1. L'attribution concurrente de l'initiative à l'exécutif et aux parlementaires	104
§ 2. L'initiative exclusive accordée à l'exécutif	107
A. La limitation de la compétence législative des chambres par attribution à l'exécutif d'un droit d'initiative exclusive	108
B. L'initiative exclusive de l'exécutif et la suprématie présidentielle	111
<i>Section II. — Les limites du prétendu transfert de la fonction législative au président</i>	112
§ 1. L'extension temporaire du pouvoir normatif de l'exécutif ...	114
A. Les délégations de la compétence législative	114
a) Le débat sur la nature juridique des délégations législatives	114
b) Les délégations législatives et la prééminence présidentielle	118
B. Les pouvoirs de crise	120
a) Le stéréotype classique : la conception extensive des pouvoirs de crise, facteur de prééminence présidentielle	121
b) L'utilisation des circonstances exceptionnelles, pouvoir conditionné	124
§ 2. Réduction permanente de la compétence législative par fixation d'un domaine réservé au pouvoir normatif de l'exécutif	129
A. L'étendue du pouvoir normatif attribué à l'exécutif ...	129
B. La valeur juridique des actes pris par l'exécutif en application de son pouvoir normatif autonome	132

<i>Chapitre II : Les moyens permettant au Président de faire échec au pouvoir législatif des chambres</i>	134
<i>Section I. — Le jeu d'une chambre contre l'autre</i>	134
<i>Section II. — Le veto présidentiel</i>	138
§ 1. Le débat doctrinal sur la nature du droit de veto	138
§ 2. Les modalités du veto	140
A. La dénomination de la procédure	140
B. Etendue du veto	141
C. Le pocket veto	146
D. Les majorités permettant de surmonter le veto	147
§ 3. Les motifs du veto et leurs effets	148
<i>Section III. — Le contrôle de constitutionnalité</i>	150
<i>Section IV. — Le pouvoir réglementaire, facteur illusoire de suprématie présidentielle</i>	154
<i>Section V. — Le référendum et la suprématie présidentielle</i>	158
<i>Sous-titre II. — L'INTERVENTION PRÉSIDENTIELLE DANS LA VIE PARLEMENTAIRE</i>	161
<i>Chapitre I : La direction du travail législatif des assemblées</i>	162
<i>Section I. — La protection de l'initiative gouvernementale contre les entreprises des parlementaires</i>	163
§ 1. La limitation du rôle des commissions parlementaires	163
§ 2. La limitation du droit d'amendement	166
§ 3. La discussion prioritaire des projets de lois gouvernementaux ..	168
<i>Section II. — La violence faite aux parlementaires : le vote implicite de la loi</i>	171
§ 1. L'adoption automatique de la loi en cas de dépassement du délai accordé aux chambres pour son examen	171
A. Le vote implicite des lois ordinaires déclarées urgentes ...	172
B. L'adoption implicite des lois de finances	172
§ 2. La question de confiance	174
<i>Chapitre II : Le contrôle du président sur les chambres</i>	176
<i>Section I. — L'emprise du président sur l'organisation des chambres</i> ...	176

§ 1. Les sessions parlementaires	176
A. Les sessions ordinaires	177
B. L'autonomie des chambres hors des sessions ordinaires ..	178
§ 2. Le contrôle du règlement des assemblées : l'exécutif et le déroulement des séances	179
<i>Section II.</i> — Les liens entre le gouvernement et le parlement : les ministres et les chambres	181
§ 1. La compatibilité des fonctions de ministre avec le mandat parlementaire	181
§ 2. Le droit d'accès des ministres aux chambres	184
<i>Section III.</i> — Le contrôle du président sur la composition des chambres ..	187
§ 1. La dissolution	189
§ 2. Les pressions exercées par l'exécutif sur les parlementaires pris individuellement	192
CONCLUSION DU TITRE II	194

Titre III

L'ABSENCE D'UN MODÈLE PRÉSIDENTIALISTE

Chapitre unique : <i>La diversité des présidentialemes et l'incohérence de la catégorie</i>	199
<i>Section I.</i> — Le classement des régimes présidentialemes en fonction des majorités parlementaires soutenant le président	199
§ 1. La fraude électorale	200
§ 2. Le lien entre la majorité parlementaire et l'encadrement du corps électoral	201
A. Le suffrage restreint, facteur d'affaiblissement de l'exécutif	201
B. Le suffrage universel, facteur de renforcement de l'exécutif	202
C. La limitation de la liberté de choix des électeurs	204
a) La création artificielle d'un système bipartisan : l'exemple colombien	204
b) Le parti fortement dominant, ou unique	205
<i>Section II.</i> — Le présidentialemes et les forces extra-parlementaires	207
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	212

SECONDE PARTIE

PRÉSIDENTIALISME
ET EXCLUSION DU MODÈLE PARLEMENTAIRE

INTRODUCTION : La doctrine et la définition de la responsabilité politique de l'exécutif devant le parlement	217
§ 1. La responsabilité politique, produit de l'évolution du régime britannique	218
§ 2. L'ambiguïté du concept de responsabilité politique	219

Titre I

LES RÉGIMES PRÉSIDENTIALISTES
ET LES CRITÈRES CLASSIQUES
DU RÉGIME PARLEMENTAIRE
(LES VICES D'UN CLASSEMENT
MODIFIANT IMPLICITEMENT LA CLASSIFICATION)

Chapitre I : <i>La présence, dans certains régimes présidentialisés, du critère classique du régime parlementaire</i>	224
<i>Section I.</i> — La mise en jeu directe de la responsabilité ministérielle	224
§ 1. L'absence de restriction à la censure et à la question de confiance : l'exemple de la constitution du 9 avril 1933, au Pérou	224
§ 2. La réglementation des procédures classiques de responsabilité politique ministérielle	225
<i>Section II.</i> — La mise en jeu détournée de la responsabilité ministérielle en régime présidentialisé	227
§ 1. La mise en jeu de la responsabilité ministérielle, première phase d'un conflit entre président et chambres : l'exemple de la constitution malgache du 29 avril 1959	228
§ 2. La responsabilité politique ministérielle résultant de la responsabilité du seul président	229
A. La constitution algérienne du 8 septembre 1963	229
B. La constitution du 12 décembre 1963, au Kenya	230
Chapitre II : <i>Les motifs du classement parmi les régimes présidentialisés des systèmes contenant le critère du régime parlementaire</i>	233
<i>Section I.</i> — Détermination des critères implicites justifiant le classement parmi les régimes présidentiels de régimes contenant le critère du régime parlementaire	234

§ 1.	L'insuffisance des facteurs juridiques à justifier le classement des régimes présidentielles parmi les régimes présidentiels ...	235
A.	L'insuffisance du critère tiré du rôle essentiel joué par le président dans la mise en jeu de la responsabilité ministérielle	235
a)	Le lien entre la dissolution et le maintien en place des ministres	236
b)	La possibilité pour le président d'opposer un veto suspensif	237
c)	Une synthèse complexe de la dissolution et du veto : l'exemple de la constitution uruguayenne	237
B.	L'impossibilité logique d'utiliser l'élection présidentielle au suffrage universel comme critère de l'irresponsabilité politique ministérielle	239
§ 2.	L'impossibilité logique d'apprécier l'irresponsabilité politique ministérielle en fonction de la seule inapplication des techniques classiques de responsabilité	241
§ 3.	L'appréciation de l'irresponsabilité ministérielle fondée sur des critères politiques	243
<i>Section II. — L'inadéquation du critère de l'irresponsabilité fondé sur l'appréciation de données politiques</i>		
§ 1.	L'insuffisance du parti unique comme critère de l'irresponsabilité ministérielle	246
A.	L'inadaptation du critère de l'irresponsabilité politique ministérielle fondé sur le parti unique et le classement du régime constitutionnel du Burundi	249
B.	L'incertitude du classement du régime sénégalais en fonction de l'existence d'un parti unique	250
§ 2.	L'insuffisance du parti dominant ou majoritaire comme critère de l'irresponsabilité gouvernementale	253
A.	La nécessité du soutien accordé au gouvernement par le parti majoritaire	254
B.	La nécessaire homogénéité du parti dominant soutenant le gouvernement	257
§ 3.	L'ambiguïté du classement fondé sur le multipartisme en l'absence de parti majoritaire	259
CONCLUSION DU TITRE I		265

Titre II

LES RÉGIMES PRÉSIDENTIALISTES ET LES CRITÈRES CLASSIQUES DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL (LES LIMITES D'UNE CLASSIFICATION RÉSULTANT D'UNE ANALYSE JURIDIQUE INSUFFISANTE)

Chapitre I : <i>La vanité de la distinction théorique entre responsabilités pénale et politique (l'ambiguïté de la notion de responsabilité pénale)</i>	271
---	-----

<i>Section I.</i> — La fonction assignée par les constituants à la responsabilité de l'exécutif	272
§ 1. La responsabilité pénale et les constituants des Etats-Unis ..	273
A. Le caractère politique du chef d'accusation	274
B. Le caractère politique des organes chargés de mettre en œuvre l'impeachment	275
C. Le caractère politique de la sanction	276
§ 2. La responsabilité pénale et les constituants latino-américains	277
A. Les premières constitutions de l'Argentine	278
B. Les premières constitutions péruviennes	278
C. Le congrès constituant mexicain de 1857	280
<i>Section II.</i> — La fonction politique des procédures de responsabilité dite pénale	284
§ 1. La mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle ...	284
A. L'utilisation de l'impeachment contre le président des Etats-Unis	286
a) La mise en accusation d'A. Johnson	286
b) L'utilisation de la procédure d'impeachment contre Nixon	289
B. La responsabilité du président de la République dans les régimes présidentielistes	295
§ 2. La mise en jeu de la responsabilité politique ministérielle à l'aide des mécanismes de la responsabilité dite pénale	297
A. L'évolution de la responsabilité dans la pratique de la constitution brésilienne de 1827	298
B. L'évolution du système politique et constitutionnel haïtien au XIX ^e siècle	299
C. La pratique de la constitution chilienne de 1925	300
 <i>Chapitre II : La responsabilité politique déterminée par tous les éléments du système constitutionnel</i>	 306
<i>Section I.</i> — L'interpellation, conséquence de l'entrée des ministres aux chambres, et origine possible de leur responsabilité politique	307
<i>Section II.</i> — Le refus de concours, moyen de mettre en œuvre la responsabilité politique	313
§ 1. Le refus de concours, moyen de pression au profit des chambres	313
§ 2. Le refus de concours dans le système constitutionnel chilien de 1833 à 1925	316
 CONCLUSION DU TITRE II	 320

Titre III

L'INADEQUATION DES CATÉGORIES CLASSIQUES
 (LES INTERACTIONS RÉCIPROQUES
 ENTRE FACTEURS POLITIQUES ET JURIDIQUES)

Chapitre I : <i>L'exemple de la constitution chilienne de 1883</i>	330
<i>Section I.</i> — Les structures constitutionnelles établies en 1833	330
§ 1. Les pouvoirs publics	330
§ 2. La responsabilité ministérielle	331
<i>Section II.</i> — L'évolution du système constitutionnel chilien de 1833 à 1925	333
§ 1. La montée des forces parlementaires	333
§ 2. La guerre civile et la période parlementaire	335
<i>Section III.</i> — Interprétation du système constitutionnel chilien de 1833	337
§ 1. L'interprétation parlementaire des institutions	337
§ 2. L'interprétation présidentielle	339
§ 3. Les transformations du système politique chilien entre 1833 et 1925	341
Chapitre II : <i>Le système chilien de 1925</i>	346
<i>Section I.</i> — La mise en application de la constitution	347
<i>Section II.</i> — L'échec de Salvador Allende (1970-1973)	350
CONCLUSION DU TITRE III	356
CONCLUSION GÉNÉRALE	359
BIBLIOGRAPHIE	361
TABLE DES MATIÈRES	381