

Aujourd'hui, la distinction entre régime parlementaire et régime présidentiel a-t-elle encore un sens ?

Dans son article relatif à la Constitution anglaise, Walter Bagehot établit la distinction entre deux régimes les plus emblématiques de l'idéologie politique de la démocratie libérale en affirmant que « La caractéristique du système présidentiel est que le président est élu par le peuple selon un processus, et la Chambre des représentants selon un autre. L'indépendance des pouvoirs législatifs et exécutif est la qualité spécifique du gouvernement présidentiel, tout comme leur fusion et leur combinaison est le principe précis du gouvernement de cabinet »¹.

Le régime politique désigne l'organisation des pouvoirs et de leur exercice au sein d'un État. La notion du régime politique renvoie donc à la forme institutionnelle du pouvoir mais aussi à la pratique découlant de cette forme institutionnelle. De ce fait, la notion du régime politique dépasse l'étude constitutionnelle, qui analyse les structures formelles d'un État². Comme le souligne Walter Bagehot, il y a plusieurs régimes politiques parmi lesquelles figurent notamment celui parlementaire et présidentiel. D'une part, le régime parlementaire se caractérise par l'élection de la Chambre de représentant dont découle la désignation du cabinet ministériel. Cela témoigne de l'importance accordée par les constituants ayant opté pour ce régime au principe de l'équilibre des pouvoirs, qui se caractérise par l'interaction du pouvoir législatif avec celui exécutif. Ces interactions se manifestent principalement par la responsabilité politique et collective du cabinet ministériel devant le Parlement et par la possibilité du cabinet de dissoudre le Parlement. D'autre part, le régime présidentiel se caractérise par les élections séparées du législatif et de l'exécutif. Cela témoigne de l'importance accordée par les constituants ayant opté pour ce régime au principe de séparation des pouvoirs. De ce fait, ce régime se caractérise par l'absence, d'une part, de la responsabilité du cabinet devant le parlement et, de l'autre, du droit de dissolution du parlement par le pouvoir exécutif.

Le Royaume-Uni est le premier État ayant opté pour le régime parlementaire. Partant du régime aristocratique dans lequel le roi gouverne avec l'assistance des chefs les plus influents du royaume réunis dans le cadre d'un Conseil des notables, le Royaume-Uni devient au fur et à mesure le premier régime politique inspiré par l'idéologie de la démocratie libérale. Plus concrètement, c'est à partir du XIII^e siècle que le Parlement britannique a été instauré et depuis il n'a jamais cessé d'accroître progressivement sa puissance face au roi. Les contours du régime britannique se précisent

¹ W. Bagehot : « The English Constitution », 1867, p. 46 (Extraits).

² Institutions politiques et droit constitutionnel PUF Thémis Paris 1965.

notamment après l'adoption du « Bill of Rights » en 1689, qui consacre le procès pénal des ministres portant le nom de la procédure d'impeachment. Cette procédure qui permet au pouvoir législatif de destituer un membre d'un gouvernement, se transforme progressivement en une responsabilité politique. Plus concrètement, c'est en 1782 que la Chambre des Communes contraint le gouvernement britannique à démissionner et fonde ainsi le principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, ce qui est la caractéristique première du régime parlementaire. Désormais, au Royaume-Uni, en vertu du principe d'équilibre des pouvoirs, le gouvernement ne peut se maintenir contre la volonté du Parlement.

L'ancienne colonie britannique, les États-Unis sont le premier État à mettre en place le régime présidentiel. Au terme de la guerre victorieuse contre l'Angleterre et après quelques années d'incertitudes, treize nouveaux États adoptent une constitution le 17 septembre 1787. Cette constitution consacre la distinction très nette entre le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire³. Se démarquant des conceptions de Locke qui situaient le judiciaire au sein de l'exécutif, l'expérience américaine consacre pour la première fois l'existence d'un véritable troisième pouvoir, le pouvoir judiciaire, égal aux deux premiers⁴. L'indépendance et l'égalité de ces trois pouvoirs apparaisse ainsi comme les conditions nécessaires au bon fonctionnement du régime américain. Tirant les leçons des premières Constitutions américaines, les rédacteurs de la Constitution fédérale vont veiller à assurer l'autonomie de chacune de ces trois branches. Aucune ne devant parvenir à l'emporter sur les deux autres. Par conséquent, la Constitution de 1787 organise un système de limitation. D'où la mise en place de divers freins et contrepoids et l'importance particulière accordée au pouvoir judiciaire.

Les régimes britannique et américain sont tous les deux inspirés par la démocratie libérale, qui est une idéologie politique et une forme de gouvernement, dans laquelle la démocratie représentative fonctionne selon les principes du libéralisme, à savoir la protection des libertés de l'individu. Conformément à cette idéologie, la protection de l'individu est assurée par les élections justes, libres et concurrentielles entre plusieurs partis politiques distincts, par une séparation des pouvoirs dans différentes branches du gouvernement, par la primauté du droit dans la vie quotidienne dans le cadre d'une société ouverte et la protection des libertés civiles et politiques garantie à tous les hommes⁵. Même si le Royaume-Uni et les États-Unis sont tous les deux des États de démocratie libérale, leur organisation constitutionnelle révèle l'existence d'une distinction entre, d'une part, le régime parlementaire et, de l'autre, du régime présidentiel. En effet, contrairement au régime parlementaire, qui se caractérise par l'interaction du pouvoir législatif avec celui exécutif, le régime

³ L. Favoreu, P. Gaïa, O. Pfersmann, « Précis - Droit constitutionnel 2023 ».

⁴ *Idem.*

⁵ « Qu'est-ce que l'état de droit ? », sur vie-publique.fr.

présidentiel se caractérise par l'absence d'une telle interaction.

Aujourd'hui, la pratique institutionnelle et politique montre que l'absence d'interaction entre les pouvoirs législatif et exécutif est à relativiser, ce qui questionne la pertinence de catégorisation de ces régimes politiques. D'où l'intérêt d'étudier l'organisation des pouvoirs et de leur exercice en allant au-delà des idées préconçues.

Il existe plusieurs types de régimes parlementaires et l'apparition du régime semi-présidentiel témoigne de la possibilité du dépassement de la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel. Cette étude fera abstraction de ces différents régimes et se concentrera à la remise en question de la distinction entre le régime du Royaume-Uni et des Etats-Unis telle que posée par Bagehot. Cela étant, la question se pose afin de savoir si, aujourd'hui, la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel est-elle toujours pertinente ?

Afin de répondre à cette question, il convient de démontrer que la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel est toujours pertinente du point de vue du droit constitutionnel (I.) et, malgré sa remise en question par la pratique institutionnelle et politique, elle a encore un sens aujourd'hui (II.).

I. La pertinence de la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel du point de vue du droit constitutionnel

La distinction entre le régime parlementaire et présidentiel est pertinente du point de vue du droit constitutionnel, puisqu'elle témoigne de l'influence de l'élection du chef d'exécutif au suffrage universel direct (SUD – ci-dessous) sur l'interaction que celui-ci va avoir avec le pouvoir législatif (A) ainsi que sur ses pouvoirs propres (B).

A. L'influence de l'élection du chef de l'exécutif sur son interaction avec le pouvoir législatif

La distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel s'avère pertinente, puisqu'elle met en lumière l'influence des élections du chef d'exécutif sur son indépendance vis-à-vis du législatif. En effet, contrairement au régime parlementaire, qui se caractérise par une seule élection, qui est celle du Parlement, dans le cadre du régime présidentiel, les électeurs désignent séparément le pouvoir législatif et exécutif, ce qui exerce des influences notables sur les relations qui existent entre ces deux pouvoirs.

Dans le cadre des régimes parlementaire, c'est donc l'élection de la chambre des représentants

qui détermine la composition du gouvernement. Au Royaume-Uni, par exemple, c'est le chef du parti ayant obtenu la majorité de votes qui devient le Premier ministre. Le cabinet ministériel est ainsi composé des députés choisis par le Premier Ministre. Étant donné que l'exécutif est issu du législatif, plusieurs interactions entre ces deux pouvoirs existent. D'une part, cela donne la possibilité aux ministres de présenter leur parole devant la Chambre des députés, ce qui a des conséquences notables sur la manière dont se déroule le débat parlementaire. D'autre part, ces interactions se manifestent par la responsabilité politique et collective du cabinet ministériel devant le Parlement et par la possibilité du cabinet de dissoudre le Parlement. Par conséquent, cela permet aux députés du parti majoritaire de contrôler si l'action du gouvernement respecte le programme du parti auquel il s'est engagé. De même, en cas de frictions entre le gouvernement et le Parlement, le Premier ministre peut dissoudre le Parlement, en vue d'obtenir une majorité renforcée lui permettant de poursuivre ses politiques. De ce fait, il y a une collaboration étroite entre le législatif et l'exécutif, ce qui témoigne du lien très fort entre ces pouvoirs dans les régimes parlementaires.

Dans le cadre du régime présidentiel, les deux élections distinctes du pouvoir législatif et exécutif témoignent de l'importance que les constituants ayant opté pour ce régime accordent au principe de l'indépendance. En effet, en vue d'assurer l'autonomie de chacune des trois branches du pouvoir, le régime présidentiel organise cette indépendance dès le départ. Ainsi, aux États-Unis, le président est élu de son côté, le Congrès du sien⁶. De ce fait, le président ne peut pas dissoudre le Parlement et le Parlement ne peut pas renverser le gouvernement. De plus, le régime présidentiel veille à la mutuelle indépendance à peu près constamment. Le président n'intervient au Congrès qu'une fois par an, ses ministres ne s'immiscent pas dans la procédure législative, aucun sénateur ou représentant peut faire partie du gouvernement et, enfin, le pouvoir législatif ne peut pas être délégué en voie d'urgence à l'exécutif.

De plus, l'élection du chef du gouvernement au suffrage universel n'a non seulement l'influence sur ses liens avec le législatif, mais également sur ses pouvoirs.

B. L'influence de l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel sur ses pouvoirs propres

La distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel s'avère pertinente, puisqu'elle met en lumière l'influence des élections du chef de l'exécutif sur ses pouvoirs propres. Dans le cadre du régime parlementaire, à l'instar du Royaume-Uni, le premier ministre est le chef du parti majoritaire. De ce fait, c'est le parti législatif qui décide de la personne à laquelle le titre du chef de

⁶ Régime parlementaire et présidentiel in Matthew S. Shugart : « Comparative executive-legislative relations », *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006 (Extraits).

l'exécutif sera confié. Sa légitimité provient ainsi du parti et non du peuple. En effet, lorsque le premier ministre mène une réforme impopulaire ou une réforme qui s'écarte de son programme, le parti, qui s'attache à préserver sa popularité, peut facilement le remplacer. Cela explique la courte durée de mandat de Liz Truss, dont la politique a divisé le parti des conservateurs, ce qui a mené à sa démission. De plus, dans le régime parlementaire, l'exécutif est toujours bicéphale. L'existence de deux têtes de l'exécutif implique un partage des pouvoirs en son sein. À titre d'exemple, même si au Royaume-Unis les pouvoirs du monarque sont plutôt symboliques, il détient une autorité sur la manière dont les affaires du pays sont gérées. Il s'agit notamment des pouvoirs comme celui d'accorder la grâce, des honneurs ou celui d'accréditer et de recevoir des diplomates. De plus, une fois par semaine, il doit rencontrer le Premier ministre qui l'informe de la tenue des affaires de l'État. À cette occasion, il a également la possibilité de faire part de ses sentiments, avertissements ou conseil au Premier ministre, ce qui peut influencer la politique de ce dernier.

Dans le cadre du régime présidentiel, le président est élu par le peuple, donc sa légitimité n'est pas fondée sur le parlement mais directement sur l'électorat. Cette légitimité octroie au président de la République a un pouvoir notable, majeur par rapport au chef du gouvernement des régimes parlementaires⁷. De ce fait, le président n'a pas besoin du soutien du parti majoritaire pour mener sa politique. Aux États-Unis, par exemple, il est même courant que le président ne soit pas de la même couleur politique que Congrès. Bien évidemment, cela tend à affaiblir ses marges de l'action, mais, contrairement au Royaume-Uni, cela ne met pas automatiquement fin à son mandat. De plus, dans le cadre du régime présidentiel, il n'y a qu'une tête de l'exécutif. De ce fait, le président ne partage son pouvoir exécutif seulement avec le cabinet qu'il choisit lui-même. En raison du vaste éventail de rôles et de responsabilités du président, associé à une présence ostensible sur la scène nationale et internationale, les analystes politiques ont eu tendance à accorder une grande importance aux pouvoirs du président. Le pouvoir et l'influence d'un président peuvent avoir des limites, mais sur le plan politique, le président a certainement le pouvoir le plus important à Washington et, en outre, c'est la personne la plus célèbre et la plus influente de tous les Américains.

Cela étant, au vu de l'influence de l'élection du chef de l'exécutif sur la manière dont il se comporte avec le législatif et sur ses pouvoirs effectifs, la distinction entre les régimes parlementaires et président apparaît pertinente. Cependant, la pratique institutionnelle et politique remet en question la pertinence de cette distinction.

⁷ W. Bagehot : « The English Constitution », *op.cit.*

II. La pertinence de la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel malgré sa remise en question par la pratique

Même si la pratique institutionnelle et politique témoigne de la remise en question de la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel (A), l'importance de la collaboration entre les pouvoirs dans le régime parlementaire montre que cette distinction a toujours un sens aujourd'hui (B).

A. La remise en question de la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel par la pratique institutionnelle et politique

La distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel est remise en question, d'une part, en raison de l'extension du suffrage aux Royaume-Uni et, de l'autre, en raison du système des *checks and balances* aux États-Unis. En ce qui concerne le Royaume-Uni, la pratique montre que même si à partir du XIII^e siècle le pouvoir du Parlement était prépondérant, après l'extension du suffrage en 1832, 1867 et 1884 la nature de la politique va changer de manière considérable. En effet, l'extension du suffrage, a rendu nécessaire l'organisation des partis en dehors du Parlement. Plus précisément, il est devenu difficile de convaincre les électeurs de voter au bénéfice d'un parti donné. La réalisation des promesses par les réformes est devenu nécessaire pour convaincre les électeurs. Ainsi, afin de garantir l'adoption des lois requises, une emprise accrue exercée par l'exécutif au sein du Parlement s'est avérée nécessaire. Cette emprise se traduit notamment par le fait que l'élaboration de la politique et la détermination de l'ordre du jour législatif découle des décisions du cabinet ministériel. De ce fait, aujourd'hui, l'exécutif est au Royaume-Uni la force dominante sur le plan politique et il exerce une réelle emprise sur le Parlement. Ainsi, il est possible d'observer une convergence du régime britannique vers le système américain.

En ce qui concerne les États-Unis, il s'avère que même si les pouvoirs du président sont importants, le système des *checks and balances* et l'existence d'une cohabitation conduisent à leur l'affaiblissement. S'agissant du Sénat, celui-ci a un pouvoir notable, car il peut refuser de ratifier les traités internationaux négociés par le président. Tel était notamment le cas lorsque celui-ci a refusé de ratifier le traité de Versailles, alors que le président à l'époque, Woodrow Wilson, fut l'inspirateur du pacte de la SDN. De manière similaire, en 1999, le Sénat américain a refusé de ratifier le traité d'interdiction complète des essais nucléaires, assortie d'un contrôle international⁸. De plus, le Congrès a la possibilité de déclencher la procédure d'impeachment pouvant aboutir à la démission

⁸ J. Boudon, « La séparation des pouvoirs aux États-Unis », *Pouvoirs*, Le Seuil, 2012, vol. 143, n° 4, p. 113-122, DOI:10.3917/pouv.143.0113.

du président de ses fonctions. La procédure d'impeachment relativise ainsi la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel, puisqu'elle s'approche de la pratique des régimes parlementaire, qui se caractérisent par la possibilité d'engager la responsabilité politique du gouvernement. De plus, même si cette procédure peut être déclenchée seulement dans les circonstances exceptionnelles, elle a déjà donné lieu à la démission du président Nixon. Cela montre que les capacités d'action du président dépendent de ses relations avec le Congrès. Lorsque ce dernier lui est hostile, ses marges de manœuvre se trouvent singulièrement réduites.

Cela montre, en effet, que la pratique institutionnelle et politique remet en question la pertinence de la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel. Toutefois, l'importance de la collaboration entre les pouvoirs dans le régime parlementaire montre que cette distinction est toujours d'actualité aujourd'hui.

B. La nécessité de la collaboration entre les pouvoirs dans le cadre des régimes parlementaires

Néanmoins, contrairement au régime présidentiel, la collaboration entre les pouvoirs constitue une *condition sine qua non* du régime parlementaire. Comme cela a été invoqué dans la partie précédente, la convergence de ces deux régimes se confirme également par le système de *checks and balances* organisées par la Constitution des États Unis suppose la limitation de la dépendance des différents organes par le système de contrôle mutuel. Cependant, contrairement au régime présidentiel, le système parlementaire rend impossible l'existence d'une cohabitation entre le pouvoir exécutif et législatif. En effet, aux Royaume-Uni, il n'arrive pas que le Premier ministre mène une politique différente de celle du parti majoritaire, puisque cela pourrait amener à sa démission. Comme en témoigne l'instabilité gouvernementale dans nombreuses pays ayant opté pour le régime parlementaire, la possibilité du parlement d'engager la responsabilité des ministres comporte des importants risques d'instabilité. Au contraire, comme en témoignent la pratique institutionnelle des États-Unis, le président doit souvent composer avec le Congrès d'une couleur politique différente. Cela montre que contrairement au régime parlementaire, le système présidentiel n'exige pas un lien de confiance entre exécutif et législatif, ce qui en revanche est une *condition sine qua non* de l'existence du régime parlementaire. Par conséquent, la distinction entre ces deux régimes demeure pertinente.

De plus, la configuration juridique et institutionnelle du modèle semi-présidentiel manifeste la volonté de mettre en place un régime différent de ces deux régimes originaires afin de limiter, d'une part, l'instabilité politique découlant du régime parlementaire et, de l'autre, les dérives du pouvoir président désigné par le biais du suffrage universel. Par conséquent, ces nouveaux régimes

synthétisent des éléments propres aux régimes parlementaire et présidentiel qui semblaient inconciliables dans la théorie originaire. Ainsi dans un système semi-présidentiel l'élection directe du président de la République n'implique plus une indépendance de l'exécutif par rapport au législatif, étant le gouvernement responsable envers le Parlement⁹. À l'intérieur même de cette catégorie se multiplient ultérieurs sous-catégories, telles que les systèmes semi-présidentiels monistes (président de la République élu au SUD mais pas nécessairement puissant, vu que le gouvernement n'est pas responsable envers lui) ou dualistes (qui montrent en revanche une hyper-présidentialisation).

Par conséquent, la mise en place des régimes hybrides témoigne de la volonté du dépassement de la distinction entre les régimes parlementaire et présidentiel. La distinction entre ces deux régimes demeure cependant pertinente, puisque l'objectif du régime semi-présidentiel est de sauvegarder le principe de responsabilité du gouvernement tout en limitant les risques de son instabilité par l'élection du président au suffrage universel direct.

⁹ Cf art. 54 de la Constitution polonaise.