

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
CHAPITRE I – Le pouvoir politique	9
SECTION I	
LES CARACTÈRES DU POUVOIR POLITIQUE	10
§ 1 – UN PHÉNOMÈNE NATUREL	10
§ 2 – UN PHÉNOMÈNE DE FORCE	11
§ 3 – UN PHÉNOMÈNE DE CROYANCE	12
SECTION II	
LES CONCEPTIONS CONTEMPORAINES DU POUVOIR POLITIQUE	13
§ 1 – LA CONCEPTION LIBÉRALE	14
§ 2 – LA CONCEPTION SOCIALISTE	16
CHAPITRE II – L'État	19
SECTION I	
LA NOTION D'ÉTAT	19
§ 1 – L'ORGANISATION ACTUELLE DU POUVOIR POLITIQUE ...	20
A – Une organisation spécialisée	20
B – Une organisation s'exerçant sur un territoire .	21
C – Une organisation s'exerçant à l'égard d'une population	21
§ 2 – UNE ORGANISATION SOUVERAINE	23
A – La souveraineté de l'État	23
B – La souveraineté dans l'État	24

SECTION II	
LES FORMES D'ÉTAT	26
§ 1 – L'ÉTAT UNITAIRE	26
§ 2 – L'ÉTAT FÉDÉRAL	27
§ 3 – LA CONFÉDÉRATION	29
SECTION III	
L'ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE	
DE L'ÉTAT	
	30
§ 1 – LE CADRE DE L'ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ..	31
A – Le pouvoir constituant	31
1. <i>Le pouvoir constituant originaire</i>	32
2. <i>Le pouvoir constituant dérivé</i>	
<i>(ou pouvoir de révision)</i>	32
B – La constitution	33
1. <i>L'établissement des constitutions</i>	33
2. <i>La révision des constitutions</i>	34
3. <i>Les conceptions contemporaines de la constitution</i> ..	36
§ 2 – LA STRUCTURE CONSTITUTIONNELLE	38
A – Les organes de l'État	38
1. <i>Le parlement</i>	38
2. <i>L'exécutif</i>	39
B – Les fonctions de l'État	40
1. <i>La distinction traditionnelle des fonctions étatiques</i>	40
2. <i>Les distinctions modernes des fonctions étatiques</i>	40
SECTION IV	
LE RÉGIME POLITIQUE DE L'ÉTAT	
	42
§ 1 – LA TYPOLOGIE DES RÉGIMES POLITIQUES SELON	
L'ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE	42
A – Les régimes de confusion des pouvoirs	43
B – Les régimes de séparation des pouvoirs	44
C – Les régimes de collaboration des pouvoirs	
<i>(ou de séparation atténuée)</i>	45
§ 2 – LA TYPOLOGIE DES RÉGIMES POLITIQUES	
SELON LE SYSTÈME DE PARTIS	47

A – Les régimes politiques unitaires	47
1. <i>Les régimes totalitaires</i>	47
2. <i>Les régimes autoritaires</i>	49
B – Les régimes politiques pluralistes	50
1. <i>Les régimes politiques à bipartisme</i>	50
2. <i>Les régimes politiques à multipartisme</i>	51
LES RÉGIMES POLITIQUES DES ÉTATS LIBÉRAUX	
	55
CHAPITRE I – Les rapports entre gouvernants et gouvernés	59
SECTION I	
LES MODALITÉS D'INTERVENTION DES CITOYENS	
	60
§ 1 – L'INTERVENTION INDIVIDUELLE DES CITOYENS	60
A – L'élection	60
1. <i>Le droit de suffrage</i>	61
2. <i>La représentation</i>	63
a) <i>La circonscription électorale</i>	63
b) <i>Les modes de scrutin</i>	64
B – Le référendum	66
1. <i>L'initiative référendaire</i>	68
a) <i>L'initiative gouvernementale</i>	68
b) <i>L'initiative parlementaire</i>	68
c) <i>L'initiative populaire</i>	69
2. <i>L'objet du référendum</i>	70
a) <i>Le référendum normatif</i>	70
b) <i>Le référendum d'arbitrage</i>	72
3. <i>La valeur du référendum</i>	72
§ 2 – L'INTERVENTION COLLECTIVE DES CITOYENS	73
A – La participation démocratique	74
1. <i>Les caractères de la participation</i>	74
a) <i>La participation politique</i>	75
b) <i>La participation sociale</i>	75
2. <i>Les limites de la participation</i>	76

a) L'étendue de la participation	76
b) Les déterminants de la participation	77
B – Les instruments de la participation	78
1. Les partis politiques	78
a) La distinction traditionnelle	78
b) Les distinctions nouvelles	80
2. Les groupes de pression	80
a) La diversité des groupes de pression	81
b) Les moyens d'action des groupes de pression	82
SECTION II	
L'INFLUENCE DES CITOYENS	84
§ 1 – LES CITOYENS NE CHOISISSENT PAS LE CHEF	
DU GOUVERNEMENT	84
A – L'Italie	84
1. Le régime parlementaire	85
2. Le multipartisme	86
3. La désignation du gouvernement.....	90
B – La Belgique	91
C – Les Pays-Bas	92
§ 2 – LES CITOYENS CHOISISSENT LE CHEF	
DU GOUVERNEMENT	93
A – Les États-Unis	94
1. Le régime présidentiel	94
2. Le bipartisme souple	95
3. La désignation du président	96
a) La désignation des candidats	97
b) La désignation du président	99
B – La Grande-Bretagne	102
1. Le régime parlementaire	102
2. Le bipartisme discipliné	104
3. La désignation du premier ministre.....	108
C – L'Allemagne	110
1. Le régime parlementaire	110
2. Le multipartisme bipolaire	111
3. La désignation du chancelier.....	114
D – La France	116

SECTION III	
L'APPRÉCIATION DE L'INFLUENCE	
DES CITOYENS	
	118
§ 1 – LA CONTESTATION DE LA RÉALITÉ DU CHOIX	
DES CITOYENS	118
A – La tendance au rapprochement des politiques	119
1. <i>Les États-Unis</i>	119
2. <i>La Grande-Bretagne</i>	120
3. <i>L'Allemagne</i>	121
4. <i>La France</i>	122
B – Les causes du rapprochement des politiques	123
1. <i>La cause technique</i>	124
2. <i>La cause idéologique</i>	125
§ 2 – LA CONTESTATION DE LA LIBERTÉ DE CHOIX	
DES CITOYENS	126
A – « L'État-spectacle »	127
B – « L'État-marketing »	128
C – « L'État-fric »	129
§ 3 – LA LIBERTÉ PRÉSERVÉE DES CITOYENS	131
A – La résistance des citoyens	131
B – La libération des citoyens ?	134
CHAPITRE II – Les rapports entre gouvernants ..	135
SECTION I	
L'ATTEINTE À LA SPÉCIALISATION FONCTIONNELLE	
	137
§ 1 – L'EXERCICE DE LA FONCTION NORMATIVE	
PAR LE GOUVERNEMENT	138
A – Le recours à l'habilitation parlementaire	139
B – Le recours à l'habilitation constitutionnelle ...	140
§ 2 – L'EFFACEMENT DU PARLEMENT DANS L'EXERCICE	
DE LA FONCTION NORMATIVE	141
A – L'absence de contrôle parlementaire	
sur les textes d'origine gouvernementale	142
B – La perte d'influence du parlement	
sur la législation parlementaire	142

1. La primauté des projets gouvernementaux	143
2. L'atténuation du pouvoir d'amendement	144
SECTION II	
L'ATTEINTE À L'AUTONOMIE ORGANIQUE	145
§ 1 – LA SUBORDINATION GOUVERNEMENTALE	145
A – L'Italie	146
1. La constitution du gouvernement	146
2. La démission du gouvernement	147
3. La dissolution des chambres	148
B – La Belgique	149
1. La constitution du gouvernement	149
2. La démission du gouvernement	150
3. La dissolution de la chambre	151
C – Le Japon	151
1. Le régime parlementaire	152
2. Le parti dominant	152
3. La faiblesse de l'exécutif	154
§ 2 – LA SUPRÉMATIE GOUVERNEMENTALE	156
A – Les États-Unis	156
1. La constitution du gouvernement	156
2. La fin des fonctions du gouvernement	157
3. Le leadership présidentiel	159
B – La Grande-Bretagne	159
1. La constitution du gouvernement	160
2. La démission du gouvernement	160
3. La dissolution de la Chambre des communes	162
C – L'Allemagne	163
1. La constitution du gouvernement	163
2. La démission du gouvernement	165
3. La dissolution du Bundestag	167
D – La France	168

CHAPITRE I

Le pouvoir politique

Les sociétés modernes sont faites, au-delà des individus qu'elles englobent, d'une multitude de groupes: familles, associations, entreprises, groupements divers... au sein desquels un pouvoir s'exerce. En tous ces groupes une distinction apparaît en effet entre responsables et adhérents, dirigeants et dirigés... en définitive entre ceux qui détiennent l'autorité et commandent et ceux qui acceptent de suivre les directives des premiers.

En ces sociétés il est, en outre, un pouvoir qui se superpose à ces pouvoirs parcellaires et «qui se distingue radicalement d'eux par la suprématie et la globalité de sa sphère d'intervention» (B. Chantebout). C'est le pouvoir politique. Lui peut intervenir à l'égard de tout et de tous. Lui peut intervenir pour imposer ses décisions à tous.

L'origine du pouvoir politique, comme sa nature, demeurent, malgré la réflexion des plus grands penseurs, une énigme. Pourquoi et comment le pouvoir politique est-il établi? Qu'est-il véritablement? Ces questions, auxquelles les philosophes politiques ont cherché à donner une réponse, subsistent. Subsiste «le mystère d'obéissance» (B. de Jouvenel) qui se dégage de l'observation de la réalité sociale.

Subsiste l'interrogation sur l'application de la décision politique; «comment il se fait qu'elle ait été acceptée par tout le monde?» (M. Foucault).

Sans s'engager dans cette réflexion, on peut simplement s'intéresser aux caractères du pouvoir politique et aux conceptions que le xx^e siècle a retenu à son égard.

SECTION I

LES CARACTÈRES DU POUVOIR POLITIQUE

Dans les sociétés primitives, le pouvoir peut être diffus. Dès que l'on sort de ce stade d'évolution, il devient identifiable, exercé par un ou plusieurs hommes à titre personnel ou au nom d'une institution. Selon la classification retenue par M. Duverger, le pouvoir politique apparaît comme *un phénomène naturel, un phénomène de force, un phénomène de croyance.*

§ 1 – UN PHÉNOMÈNE NATUREL

Dans toute société humaine le pouvoir paraît naturel; son absence est inconcevable pour l'esprit. «Dans la société, le pouvoir apparaît comme un phénomène aussi naturel que l'eau, le feu, la grêle dans l'univers physique.» (M. Duverger)

Comment expliquer cette perception qu'ont les hommes de la nécessité du pouvoir? Sans doute, au plan rationnel, pourraient-ils convenir qu'en l'absence de pouvoir le désordre serait total et préjudicierait à chacun. Mais cela paraît insuffisant. Plus suggestives paraissent les explications résultant de l'application des enseignements de la psychologie et de la psychanalyse à l'ordre du politique. La plus ordinaire de ces explications est celle fondée sur le principe freudien selon lequel «l'enfant est le père de l'homme». Ce principe, en forme de boutade, signifie évidemment que l'homme adulte est conditionné par une enfance que la singulière carence de la condition humaine place pour longtemps, faute d'autonomie vitale, dans la dépendance totale à l'égard des parents: la

relation d'autorité initiale habituerait ainsi l'homme à ne pouvoir se passer de pouvoir. Selon d'autres auteurs, l'homme pendant toute sa vie chercherait, comme il le fait à d'autres plans: sportif, social,... à s'identifier à un chef représentant un idéal de son moi» et serait tout prêt à reconnaître l'autorité incarnée par ce chef. Pour d'autres auteurs encore, la relation politique s'expliquerait par le désir de soumission existant en l'homme: «c'est de la soumission à la toute-puissance de l'autre que le sujet tire sa satisfaction» (M. Darcourt). En définitive, «la plupart des hommes sont voués à l'entrain de l'obéissance» (R. Char).

§ 2 – UN PHÉNOMÈNE DE FORCE

La manifestation la plus évidente du pouvoir politique est la force à laquelle il recourt s'il se sent ou est menacé. Le fait de force est en lui-même parfois si dominant que la tentation peut être de ramener le pouvoir politique à cette seule donnée.

Cette proposition est évidemment excessive. L'observation de certaines sociétés a même permis de nier le lien entre force et pouvoir. Le chef de certaines sociétés primitives serait dépourvu de pouvoir coercitif sur les membres du groupe (P. Clastres). Cette thèse, même contestée (J.-W. Lapierre), interdit de ramener le pouvoir au seul élément de force. Celui-ci cependant en certaines circonstances occulte tout autre élément. Comment ne pas évoquer la répression du «printemps de Pékin» en 1989 et les tanks écrasant les manifestants étudiants, non violents, de la place Tien En Men... Comment ne pas évoquer les événements, moins «médiatisés» de Birmanie, en 1988, où la population excédée d'un régime militaire engendrant, après vingt-cinq ans, un désordre économique aussi bien que moral se dresse contre lui et est écrasée par le tir des mitrailleuses et la terreur; comment ne pas rappeler la victoire électorale de l'opposition aux élections qui suivent (80 % des sièges), mais victoire inutile puisque l'assemblée n'a jamais pu se réunir et que les

élus sont incarcérés ou pourchassés; comment ne pas relever le caractère apparemment dérisoire de la condamnation morale d'un régime dont le chef de l'opposition, madame Suu Kyi, se voit décerner le Prix Nobel de la paix...

Encore convient-il, s'agissant de cet élément de force, de considérer qu'il ne peut être réduit à la seule force physique ou armée. Le pouvoir politique peut aussi user de cette force qu'offre une économie collectivisée qui permet de priver l'individu d'emploi et de logement et ne lui concède, par conséquent, aucune autonomie (M. Kundera, *Risibles amours*). De manière plus subtile et indolore, la force peut enfin se cacher dans l'action des «appareils idéologiques d'État»: (L. Althusser) école, médias... au moins lorsqu'ils bénéficient d'une situation de monopole. La «persuasion clandestine» permet alors d'éviter le recours à la force violente par l'adhésion des esprits.

§ 3 – UN PHÉNOMÈNE DE CROYANCE

C'est bien l'adhésion des esprits qui donne au pouvoir son fondement le plus solide. Il n'est assuré de la stabilité que s'il est admis. Pour l'être, un pouvoir doit être légitime c'est-à-dire conforme à la conception que les membres du groupe ont de lui.

Pendant longtemps, la monarchie s'impose comme forme de gouvernement dans la mesure où les populations adhèrent à la théorie selon laquelle le gouvernement d'un roi est conforme à la loi divine soit parce que le souverain participe lui-même de la divinité (Égypte de l'Antiquité), soit parce qu'il tient de Dieu lui-même le droit de gouverner (monarchie française).

Depuis deux siècles le principe de légitimité démocratique a progressivement diffusé pour triompher sans conteste actuellement en toute la planète. L'idée domine que le peuple doit se gouverner lui-même, au moins par l'intermédiaire de représentants qu'il désigne. Cette domination est si complète

que les régimes dictatoriaux ne peuvent éviter de recourir aux consultations populaires (Chili de A. Pinochet, Roumanie de N. Ceausescu). Ces consultations, témoignant fréquemment d'un soutien quasi unanime ou même unanime de la population, semblent des mascarades. Mais d'un autre point de vue, elles attestent de la nécessité dans laquelle se trouvent les gouvernants, même les plus autoritaires, de prouver l'appui de leurs peuples.

SECTION II

LES CONCEPTIONS CONTEMPORAINES DU POUVOIR POLITIQUE

Face au pouvoir politique, trois réactions sont possibles. Première conception très radicale, celle qui consiste à en nier la nécessité. L'anarchisme est ainsi fondé sur une très haute idée de l'homme et sur la conviction que sa liberté ne peut s'épanouir qu'en l'absence d'organisation politique vouée à l'oppression et à l'usage de la force. L'optimisme sur la nature humaine engendre la négation du pouvoir qui jamais n'a pu être concrétisée dans aucun pays.

Historiquement, c'est la conception inverse qui a longtemps prévalu. Dans l'Antiquité, le pouvoir politique prime totalement sur l'individu. Le pouvoir domine les membres du groupe qui n'ont pas de destin personnel distinct de celui de la collectivité. «Je n'ai pas le droit de trop m'attacher à la vie. Tu m'as faite pour appartenir à la Grèce...» déclare Iphigénie à sa mère alors qu'elle part au sacrifice qu'exige le succès de l'armée de son pays. La République, selon Platon, est une communauté placée au service d'une fin noble de justice mais si intégrée qu'elle ne laisse aucune autonomie aux individus même dans l'ordre de la vie privée et familiale. C'est au fond cette conception qui réapparaît au xx^e siècle avec les idéologies fasciste et national-socialiste qui nient la liberté de l'individu totalement subordonné à l'État ou au «Volk» incarné par le Duce ou le Führer.

Une troisième approche est possible qui cherche à concilier pouvoir politique et individu sans exalter l'un au point de nier l'autre. Dès l'Antiquité, Aristote, pour qui «une cité n'est pas formée de parties semblables», se préoccupait de l'individu. Mais c'est le christianisme qui, reconnaissant à l'homme l'éminente dignité que lui procure la volonté divine, le dresse dans son autonomie face au pouvoir. L'homme se voit accorder un destin personnel distinct de celui du groupe. Dès lors, la réflexion sur le pouvoir politique prend en compte l'individuel comme le collectif et les philosophies politiques envisagent les rapports entre pouvoir et individus dans la perspective de conciliation de leurs intérêts respectifs.

Le xx^e siècle, s'il connaît en pratique de très nombreux régimes autoritaires, dans les pays développés comme dans ceux économiquement moins favorisés, est marqué par le triomphe de l'idée de liberté. Un dictateur ne peut plus se revendiquer tel «qu'au nom du peuple» (S. Touré en Guinée). Mais, comme l'a montré G. Vedel, l'idée de liberté est entendue différemment. Deux conceptions des rapports de l'individu et du pouvoir s'opposent. D'une part, *la conception libérale*, apparue dès le xviii^e siècle et qui s'épanouit. D'autre part, *la conception socialiste*, plus récente, qui fonde un régime politique nouveau retenu dans un nombre grandissant de pays avant de perdre toute force inspiratrice à la fin des années 80.

§ 1 – LA CONCEPTION LIBÉRALE

Pour les penseurs libéraux, l'homme, parce qu'il est homme, possède des droits; par fait de nature, il est titulaire de droits.

À l'origine de cette conception se trouve la pensée chrétienne qui, considérant l'homme construit à l'image de Dieu, lui accorde une situation privilégiée et des droits personnels qui ne peuvent être niés. Au xviii^e siècle, la théorie des droits naturels est laïcisée. Les auteurs des Lumières professent que l'exercice de la raison permet, sans référence à la révélation

chrétienne, de dégager lui aussi des droits individuels fondamentaux.

Le primat des droits de l'homme amène les libéraux à considérer le pouvoir politique, certes comme indispensable à la société, mais comme étant second. Comme dans le cri d'Antigone où aucun ordre humain ne peut permettre «de passer outre à d'autres lois non écrites, inébranlables... éternelles...» les droits de l'homme sont préexistants au pouvoir et à son action. En conséquence, le pouvoir doit laisser la société s'organiser en dehors de lui et lui-même doit être organisé dans l'intérêt de la société.

Le pouvoir politique étant conçu comme une menace pour les droits naturels individuels ne doit jouer qu'un rôle aussi restreint que possible. L'idéal réside dans son abstention. Abstention qui naturellement doit se manifester à l'égard de la vie privée de l'individu mais qui doit s'étendre de manière généralisée aux différents domaines de la vie sociale. La religion, pour le libéralisme, devient affaire individuelle et celle du prince n'a plus à s'imposer à ses sujets. Le domaine de l'économie doit être laissé à l'initiative individuelle et de celle-ci est attendue la réalisation d'un ordre harmonieux capable de surmonter les crises et de rétablir l'équilibre un moment perdu. En corrélation, au plan social, les rapports entre les hommes doivent être laissés libres de s'établir comme ils le souhaitent. L'abstention du pouvoir permet ainsi l'exercice des droits naturels, non créés, mais simplement reconnus par lui. Concrètement, l'État qui en résulte est un «État gendarme» simplement chargé, dans l'ordre interne, d'assurer le maintien de l'ordre public.

Pour être organisé dans l'intérêt de la société le pouvoir politique doit être aussi peu efficace que possible. Ainsi les droits de l'homme ne seront pas menacés. Il convient donc de mettre en place une structure étatique qui énerve et affaiblit le pouvoir. À cet égard, rien ne peut mieux convenir qu'un système marqué par l'existence de plusieurs organes ayant chacun une fonction propre à exercer et placés les uns

par rapport aux autres dans une situation d'autonomie. Le principe de séparation des pouvoirs, fait de poids et de contrepoids, de possibilités d'action et de réaction, devient alors le fondement de l'organisation constitutionnelle libérale et le gage de la liberté.

§ 2 – LA CONCEPTION SOCIALISTE

La pensée socialiste, issue de Marx, accorde une attention équivalente à la liberté de l'homme mais se forge de l'homme et de ses droits une idée totalement différente. Les droits naturels de l'homme sont considérés comme une construction intellectuelle, métaphysique, dépourvue de rapports avec la réalité. À l'inverse, dans une perspective réaliste, l'homme est envisagé historiquement situé et défini par la situation de la société dans laquelle il vit. Dans cette perspective, l'homme en tant que tel n'a pas de droits et de libertés; il ne peut posséder que ceux que la société, en fonction de son développement, peut lui accorder.

Les droits des êtres humains ne sont ainsi plus intangibles et éternels mais sont fonction de la société et donc de son évolution. Ils sont appelés à croître avec l'évolution sociale et le progrès. La préoccupation de la liberté de l'homme crée celle de transformation sociale. Cette liberté n'est plus faite d'une reconnaissance de droits préexistants à l'action du pouvoir mais devient la conséquence d'une libération progressive de l'homme. Celle-ci implique l'action du pouvoir pour transformer la société et, naturellement, à cette fin, une organisation appropriée du pouvoir.

Le pouvoir politique n'étant plus susceptible d'attenter aux droits de l'homme doit au contraire intervenir dans la société pour obtenir sa transformation, elle-même génératrice de liberté pour l'homme. Dès lors une tâche immense d'impulsion du changement et du progrès est assignée au pouvoir et aucun domaine n'est interdit à son intervention. Lorsque la révolution sociale sera réalisée avec l'abolition des classes

sociales et la domination de la bourgeoisie, la voie sera ouverte à la libération progressive de l'homme.

Un pouvoir politique ainsi investi de responsabilités est évidemment un pouvoir dont on ne craint plus l'action mais, bien à l'inverse, dont on attend l'action la plus vigoureuse et déterminée. Dès lors, l'organisation constitutionnelle répond à une logique nouvelle d'efficacité. Le pouvoir loin d'être éparpillé doit être concentré; le principe de séparation est remplacé par celui d'unité. L'organisation des organes de l'État devient pyramidale et est dotée d'un seul centre de commandement dont les décisions se répercutent à tous niveaux sans pouvoir être contestées.