

Le chef de l'État dans les régimes parlementaires ou les limites à la fonction de contre-pouvoir

Benoît Schaeffer
ATER à l'Université de Nantes

Résumé :

« La puissance exécutrice doit être entre les mains d'un monarque »¹ écrivait Montesquieu. « S'il n'y avait pas de monarque, poursuivait-il et que la puissance exécutrice fût confiée à un certain nombre de personnes tirées du corps législatif, il n'y aurait plus de liberté, parce que les deux puissances seraient unies ; les mêmes personnes ayant quelquefois, et pouvant toujours avoir part à l'une et à l'autre ». Dans sa version « classique », le régime parlementaire est respectueux de ces enseignements. À l'inverse, le schéma constitutionnel rejeté par Montesquieu semble, dans une large mesure, correspondre à ce qu'est devenu le régime parlementaire dans la plupart des États occidentaux. D'une part, dans celui-ci, comme le soulignait Georges Vedel en 1958, « législatif et exécutif sont étroitement soudés par la structure et les mécanismes du parti »². D'autre part, si le chef de l'État n'a pas disparu du régime parlementaire, il a cessé d'être le chef du pouvoir exécutif³, même s'il en garde parfois le titre dans les textes constitutionnels, au profit du chef du gouvernement. Plus généralement, il ne participe plus à la fonction gouvernementale.

Maintenu mais pourtant largement extérieur au couple législatif-exécutif, le chef de l'État est l'institution la moins étudiée des régimes parlementaires « modernes ». La question de son rôle, en raison de sa place à part, est pourtant particulièrement intéressante. Est-il un « quatrième pouvoir » « neutre » ou « modérateur », doit-il être un « arbitre » ou, au contraire, se contenter d'incarner une simple « magistrature morale » ?

On se propose de répondre à cette question d'une façon un peu différente. Face à la fusion du législatif et de l'exécutif, la nécessité de contre-pouvoirs pour limiter l'hégémonie de la majorité parlementaire est admise. Sont généralement citées les Cours constitutionnelles, la justice, la presse, l'opinion publique... On peut se demander si le Chef de l'État ne dispose pas, lui aussi, des atouts nécessaires pour jouer ce rôle de contre-pouvoir ? Pour répondre à cette interrogation, on s'appuiera sur les Constitutions de plusieurs États de l'Union européenne. De l'analyse de celles-ci, il apparaît que le chef de l'État dispose, le plus souvent, de compétences lui permettant de jouer rôle de « frein » à l'égard du couple exécutif-législatif. Les possibilités de saisir la Cour constitutionnelle, de renvoyer une loi devant le Parlement ou de solliciter le peuple par un référendum vont dans ce sens. Néanmoins, plusieurs raisons conduisent à admettre que son rôle est en deçà de la fonction de contre-pouvoir. Notamment, le Chef de l'État ne jouit que rarement d'une totale indépendance à l'égard du Parlement. De plus, il ne peut dissoudre de façon suffisamment libre le Parlement. Toutefois, dans certains États, il dispose d'armes constitutionnelles lui permettant de s'en rapprocher.

¹ Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Livre XI, Chap. 6.

² G. Vedel, « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif au congrès de l'association internationale de science politique », *RFSP*, 1958, p. 766.

³ Dans le régime parlementaire classique, comme le souligne Adhémar Esmein, « le pouvoir exécutif, avec toutes ses prérogatives, est conféré à un chef, monarque ou président de la République, au nom duquel et par

l'ordre duquel se font tous les actes qui constituent l'exercice de ce pouvoir », in *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 6e éd., 1914 (rééd. 2001, Paris, Éditions Panthéon Assas, Préface de D. Chagnollaud), p. 152.