INTRODUCTION

« La constitution elle-même n'est pas un système fini ;
elle n'est qu'un embryon d'organisation »[1].
Woodrow Wilson

On croit souvent que le président est la pierre angulaire de certains régimes politiques, notamment ceux dans lesquels il est élu directement ou quasi par le peuple. Le sommet des huit pays les plus riches de la planète (« G8 ») qui s'est tenu à Évian en France en juin 2003 en est une illustration. Les chefs d'État ou de gouvernement des pays les plus puissants se sont réunis à comité restreint. Les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Russie étaient représentés. Parmi ces pays, figurait une majorité de régimes parlementaires, pour la plupart européens. Certains régimes parlementaires étaient représentés par le président et d'autres par le Premier ministre. Pourquoi cette différence? Pour la France et la Russie, les présidents se sont déplacés. L'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne, ont envoyé leur Premier ministre. Cette réalité recouvre une distinction constitutionnelle fondamentale pour les régimes parlementaires doté d'un président (c'est-à-dire que l'on exclut les monarchies parlementaires, type Grande-Bretagne) entre ceux dont le président de la République est élu au suffrage universel direct et ceux dont le président de la République est désigné par les parlementaires[2].

Les manifestations en faveur d'un autre monde[3], orchestrées par les « altermondialistes »[4], ont dénoncé l'abus de pouvoir de l'ensemble de ces dirigeants vis-à-vis du monde entier (et spécialement des pays les plus pauvres de la planète), et vis-à-vis de leur propre population nationale qui a pu contester la légitimité de ses dirigeants, et de leurs choix, sans être entendue (contre la guerre en Irak par

---

[1] Citation extraite de « La théorie constitutionnelle de l'organisation des pouvoirs aux Etats-Unis » *in Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Martin Landau, Paris, Economica, 1984, page 61.

[2] Il sera question plus bas dans l'introduction de la qualification appliquée à ces différents régimes, voir *infra*, pages 9 et 10.

[3] Selon le désormais célèbre slogan espagnol, « Otro mundo es posible » (littéralement, un autre monde est possible).

[4] Nouvelle terminologie préférée à celle d' « antimondialistes », inappropriée.

exemple). Ces soulèvements témoignent des revendications pour une démocratie plus directe et pour une économie mondiale plus équitable. Vladimir Poutine et Jacques Chirac sont des présidents de régime parlementaire et non des chefs de gouvernement. À ce titre, et contrairement aux Premiers ministres des autres pays pratiquant le régime parlementaire, ils semblent indépendants du Parlement, et peu contrôlés. Leur présence, de même que leur apparente puissance, posent la question de leur statut, et de leurs pouvoirs réels. C'est l'occasion de se tourner vers ce type de régime et de s'interroger sur les tenants et les aboutissants de la présence d'un président de la République élu au suffrage universel direct et sur le respect de la démocratie dans ces régimes.

On peut dire que le régime parlementaire est répandu en Europe. Il est certes né en Suède, mais est largement répandu en Europe, c'est le modèle politique dominant aujourd'hui**.** Le régime parlementaire que l'on considère comme « authentique » est anglais[5], et sert de référent historique et théorique à la plupart des régimes parlementaires. Un Premier ministre y détient la globalité du pouvoir exécutif, la Couronne étant cantonnée à une fonction symbolique. Le président de la République élu au suffrage universel direct en régime parlementaire est donc une curiosité par rapport au régime parlementaire classique[6]. Montesquieu, comme Locke[7], son prédécesseur anglais, a favorisé la promotion du régime parlementaire britannique, dans le célèbre chapitre six sur la Constitution d'Angleterre, de son ouvrage de *l'Esprit des lois* (1748). Sa contribution, parfois réduite à la notion de spécialisation des organes[8], et d'indépendance des pouvoirs, plaide plus exactement pour une répartition des pouvoirs, afin qu'aucun homme ne puisse abuser seul du pouvoir qui lui est confié[9]. L'idéal visé à terme est l'équilibre, le concert des

---

[5] « L'utilité d'un retour sur l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne s'apprécie à la lumière de ce que le régime britannique a représenté pour tous ses observateurs : un exemple plus qu'un modèle, ou, si l'on veut, un idéal plutôt qu'un idéal type », Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, Paris, puf, 1999, page 21.

[6] *Id est* britannique, référence incontournable.

[7] *Traités du gouvernement civil*, 1690.

[8] L'idée de séparation des pouvoirs est retenue par les constituants français de 1791 qui ont finalement rédigé le texte d'un régime impraticable.

[9] « Donc, l'idée de séparer les autorités étatiques est complètement absente de *l'Esprit de lois* : elle n'y est ni réalisée, ni formulée », Charles Eisenmann, « L' « Esprit de lois », et la séparation des pouvoirs », *in Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, page 179.
Et aussi, Michel Troper, « L'évolution de la séparation des pouvoirs », *in L'héritage politique de la Révolution française*, textes recueillis par Francis Hamon et Jacques Lelièvre, Villeneuve d'Asq, Presses universitaires de Lille, 1994, page 98 : « Si l'on examine attentivement le modèle de la

pouvoirs, pour que « le pouvoir arrête le pouvoir », afin que soit banni le despotisme[10]. Montesquieu retient du mode de gouvernement britannique le principe de la liberté politique[11], principe de base de tout régime démocratique et du régime parlementaire en particulier[12]. Le régime parlementaire anglais ne s'est stabilisé qu'après de nettes avancées gagnées par la force[13] et la stratégie des Parlements pour limiter le pouvoir royal[14]. Il s'est aussi fondé, à mesure de l'émancipation politique, sur la responsabilité des dirigeants. Au départ pénale, elle s'est muée en responsabilité politique[15]. Ces différents éléments propres au régime anglais comme à son prédécesseur, ainsi qu'à tout régime parlementaire décliné à partir de cet exemple, en font « une merveille d'ingénierie constitutionnelle », « facilement adaptable »[16], fort répandue et plutôt stable aujourd'hui.

Mais il n'en a pas toujours été ainsi. La République de Weimar, ancêtre du régime parlementaire bireprésentatif européen, est mise en place en Allemagne au début du XXème siècle dans le but d'apporter davantage de stabilité au système politique parlementaire. Car l'exportation du modèle anglais n'est pas si aisée. La

---

Constitution d'Angleterre décrit dans le fameux chapitre VI du Livre XI de *l'Esprit des lois*, on n'y trouve aucune des deux règles supposées aujourd'hui caractériser la séparation des pouvoirs, même dans sa variante souple, ni la spécialisation, ni l'indépendance. Pas la spécialisation, notamment parce que le roi dispose du droit de *veto* et que les Chambres participent à l'exercice du pouvoir judiciaire. Pas l'indépendance, notamment parce que le roi peut dissoudre la Chambre des Communes et que les Chambres peuvent changer de ministres ».

[10] « La séparation des pouvoirs ou « distribution » des pouvoirs était un système dans lequel les pouvoirs étaient simplement répartis entre plusieurs autorités ou organes. Il s'agissait donc, d'un principe purement négatif : un même organe ne doit pas cumuler tous les pouvoirs », Michel Troper, *idem*, page 101.

[11] « Montesquieu se fait donc théoricien d'un gouvernement mixte et modéré, mais dans lequel il n'y a pas de division des pouvoirs distincte de la distribution entre forces sociales ; il accorde un net primat au « modèle continental» par rapport au « modèle insulaire », ou bien au « gouvernement modéré » par rapport à la séparation des pouvoirs. (…) Bref, le sixième chapitre intègre et accomplit la théorie de la liberté politique telle qu'elle se pose à travers le gouvernement gothique et modéré, en en envisageant la possibilité d'application même dans l'avenir ». Alberto Postigliola, « En relisant le chapitre sur la constitution d'Angleterre », *in Cahiers de philosophie politique et juridique*, 1985, n°7, pages 12 et 13.

[12] Ainsi que l'on peut le lire sous la plume de Hans Kelsen dans son ouvrage *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Puf, 1988, 98 pages.

[13] Il y eut deux révolutions en 1648 et 1689, la première des deux est la plus violente.

[14] D'abord les Communes (Chambres basses du Parlement) se sont vu reconnaître le droit de consentir à l'impôt, puis de grands textes sont adoptés afin de protéger les droits individuels, de rappeler les lois fondamentales du royaume: La Pétition des droits de 1628, l'Acte *d'Habeas corpus* de 1679, et le *Bill of Right*s de 1689.

[15] En général on situe ce tournant en 1742, année au cours de laquelle Walpole, alors chef du gouvernement britannique et victime d'une procédure d'impeachment (en responsabilité pénale) a démissionné, donnant une signification politique à cette procédure. Cette attitude fait office de précédent.

République est proclamée en Allemagne le 9 novembre 1918, une assemblée constituante est élue dans la foulée[17], et la Constitution de Weimar adoptée le 31 juillet 1919 (promulguée le 11 août), issue du compromis des forces politiques en présence. L'objectif des rédacteurs, et spécialement d'Hugo Preuss, le « père » de la Constitution, est de garantir l'équilibre des pouvoirs[18]. On retient alors la solution du « régime dualiste[19] où un Président peut contrebalancer le pouvoir du Parlement et obliger ainsi à la conciliation : si celle-ci s'avère impossible, la solution radicale est qu'un pouvoir supérieur vienne trancher le différend entre les partis [20]», le peuple. La République de Weimar présente les désagréments de ses avantages car le dualisme, malgré ses vertus « stabilisatrices », offre au président de la République un rôle fort. Le président de la République est quasi omnipotent puisqu'il concentre entre ses mains outre l'exercice du pouvoir exécutif, la possibilité de dissoudre le Parlement, et des pouvoirs en cas de crise (le fameux article 48 qui permet de suspendre la Constitution en cas de coup d'État, afin de sauver les institutions)[21]. La coexistence de deux chefs politiques, le Président et le Chancelier, et surtout la présence d'un

---

[16] Expressions empruntées à Dominique Turpin, *in Le régime parlementaire*, Paris, Dalloz, 1997, pages 4 et 5.

[17] La majorité parlementaire est composée des sociaux-démocrates, SPD, des conservateurs, *Zentrum*, et du Parti Démocrate.

[18] « La Constitution de Weimar construit une égalité entre le Parlement et le Président, chacun doté d'une pareille légitimité grâce à l'élection directe et pourvu de vastes compétences. L'équilibre des forces était bien calculé. (…) Cette balance du pouvoir semblait être, aux yeux des experts du droit constitutionnel de l'époque, une solution idéale du conflit classique entre la législation démocrate et le pouvoir exécutif de l'État, entre *autoritas* et *potestas*. « Les deux principes se tiennent en échec » - pour Ulrich Scheuner en 1926 c'était le grand avantage du « vrai » parlementarisme ». « La position du Président du Reich dans la République de Weimar », Hagen Schulze, *in les régimes semi-présidentiels*, Maurice Duverger (dir.), Paris, 1986, page114.

[19] Le dualisme correspond ici à la « formation du parlementarisme en Grande-Bretagne à la fin du XVIIIe siècle et, en France, à la Monarchie de Juillet (orléanisme), qui se caractérise, à la manière d'un « ménage à trois », par la coexistence d'un roi qui conserve des pouvoirs politiques personnels (« le trône n'est par un fauteuil vide ni une machine inerte » affirmait Guizot), et d'un *Parlement*, devant lesquels le *gouvernement*, « lien vivant entre les pouvoir » (Duvergier de Hauranne) était responsable. » *In Lexique droit constitutionnel*, Pierre Avril et Jean Gicquel, Paris, Puf, 1998, pages 50 et 51.

[20] Gwenaël le Brazidec, *René Capitant, Carl Schmitt : crise et réforme du parlementarisme, de Weimar à la Cinquième république*, Paris, L'Harmattan, 1998, page 109.

[21] « Ce système de contrôle réciproque des pouvoirs exécutifs et législatifs fonctionnait très bien en temps de beau fixe politique. (…) La façade de la Constitution de beau temps bien équilibrée en cachait une autre, une constitution de réserve pour mauvais temps : ses éléments essentiels étaient l'élection directe du Président et ses pouvoirs extraordinaires selon l'article 48. L'élection directe du *Reichspräsident* ou du *Reichstag* ne constituait qu'une balance apparente. En réalité c'était le chef de l'État qui avait l'avantage. (…) Le *Reichstag* représentait la pluralité des intérêts et des confusions politiques, le *Reichspräsident* par contre incarnait l'unité de l'empire et de l'État et de la nation. Quand, au cours de la crise permanente de Weimar, le parlementarisme et l'État des partis politiques perdaient rapidement leur crédit et leur soutien, la fonction du *Reichspräsident* continuait à briller sans nuage ; il était entouré d'une aura d'acclamation césarienne, à lui s'adressaient les espoirs d'un

président fort face au Parlement, vont à l'encontre de « l'aspiration libérale d'équilibre des pouvoirs [22]», propre au régime parlementaire. Malgré le contreseing ministériel, malgré la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, le régime penche en faveur du Président qui concurrence le Parlement. Paradoxalement, l'élan de rationalisation qui visait la stabilité du régime a finalement raison de ce type de régime parlementaire : c'est le remède à l'instabilité qui va causer la perte de la République et permettre la radicalisation de la politique et, à terme, l'accession des nazis au pouvoir[23]. Le compromis politique[24], ajouté à la pratique politique, ont corrompu l'aspiration idéale initiale des rédacteurs de la Constitution. La République de Weimar est un régime parlementaire atypique, dont la classification a posé problème, du fait de la présence d'un président de la République élu, disposant de pouvoirs importants, non soumis à contreseing ministériel pour la plupart. C'est le premier régime parlementaire bireprésentatif. Son échec pourra agir comme un repoussoir lors des discussions politiques et juridiques en période constituante[25].

---

changement positif. Et l'article 48 lui en conférait les moyens. » *In* « La position du président du Reich dans la République de Weimar », Hagen Schulze, *op. cit.,* page 115.

[22] Gwenaël le Brazidec, *idem*, page 110.

[23] Le problème de la République de Weimar réside certainement dans le fait que les contrepouvoirs possibles n'ont pas joué leur rôle dans le système politique. Ainsi les partis politiques traditionnels, à cause de leurs dissensions, n'ont pas fait écran à l'accession des nazis. La fin du gouvernement de coalition majoritaire, sur fond de crise économique mondiale, marque la fin du soutien au gouvernement et donc la fragilisation de ce dernier, supplanté par un exécutif législateur qui fait mauvais usage de la dissolution. Le dernier gouvernement démocratique en place présidé par Brüning, présidentiel et anti-parlementaire aggrave la situation, concentre tous les pouvoirs de résolution de crise (y compris la crise dite « constitutionnelle ») entre les mains du président. Malgré cela il ne résout pas les problèmes et certainement pas la crise économique. Lorsque, après la réélection du Président Hindenburg il entre en conflit avec lui à propos du projet de loi agraire, il démissionne et est remplacé par von Papen le 2 juin 1932 qui prétend se trouver à la tête d'un gouvernement de transition constitutionnelle vers un régime d'État autoritaire. Ses tentatives de dissolution pour mettre en échec les socialistes échouent car elles s'apparentent vraiment trop à un coup d'État. Le chancelier Schleider qui lui succède le 3 décembre 1932 en tentant de s'appuyer directement sur les syndicats ainsi qu'à l'aile gauche du parti socialiste échoue lui aussi (le 28 janvier 1933). La voie est tracée pour Hitler, nommé chancelier du Reich par Hindenburg le 30 janvier 1933. Le précédent de Weimar fut utilisé par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe « lorsqu'elle approuva l'interdiction d'un parti néo-nazi et d'un parti communiste dans les années 1950. Ainsi, la solution de passivité adoptée en 1932-1933 par les conservateurs au pouvoir fait figure de repoussoir. C'est pour éviter le 30 janvier 1933 (date de la nomination de Hitler au poste de chancelier) que l'on encourage les démocraties à se prémunir, y compris par la force, contre les partis antidémocratiques. » Olivier Beaud, *in Les derniers jours de Weimar, Carl Schmitt face à l'avènement du nazisme*, Paris, Descartes, 1997, page 14.

[24] Inévitable au moment de l'adoption du texte du fait de la variété des forces politiques en présence.

[25] « L'échec le plus tragique et le plus retentissant d'une expérience démocratique dans l'Europe du XXème siècle a été accompagné du l'effort de réflexion sans doute le plus original qu'on ait jamais connu à l'époque moderne concernant cette forme de gouvernement, la démocratie. » Pasquale Pasquino, « Penser la démocratie : Kelsen à Weimar », *in Le droit, le politique*, Carlos-Miguel Herrera (dir.), Paris, L'Harmattan, 1995, page 119.

Dans la classification moderne des régimes politiques, deux catégories sont habituellement opposées : régime parlementaire et régime présidentiel. Le critère de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement permet de les distinguer. La doctrine n'est pourtant pas unanime sur ce critère, elle retient volontiers la notion de séparations des pouvoirs comme critère fondateur. Parallèlement, il existe une catégorie de régime dont la classification a posé problème, malgré cette classification binaire: le régime parlementaire dans lequel le président de la République est élu au suffrage universel direct. La classification des régimes est en effet un sujet éternel et délicat[26]. Aujourd'hui, on oppose les régimes pluralistes (*id est* démocratiques) aux non démocratiques, et parmi les régimes démocratiques, on oppose le régime présidentiel au régime parlementaire. Mais l'opération de classification est rendue plus complexe puisque les objets classés évoluent[27]. Jusqu'à présent, et malgré l'expérience de Weimar en 1919, la classification des régimes politiques modernes se résumait à une opposition simple : régime parlementaire *versus* régime présidentiel, ce qui convient bien aux régimes britannique et américain, mais ne correspond pas à l'émergence de nombreux régimes bâtis sur le modèle bireprésentatif en Europe. Or, l'élaboration d'une classification scientifiquement satisfaisante réunit, selon Eisenmann, un principe d'unité (qu'un critère principal soit dégagé, ou deux, à la limite), un principe de cohérence (que les classes ne se chevauchent pas), et un principe scientifique (que la

---

[26] Ainsi que le souligne Louis Delbez, « Il n'est pas question plus anciennement et plus universellement traitée et en même temps de matière qui soit restée plus opaque et plus incertaine que la classification des diverses formes de gouvernement », « Recherches sur la classification des formes politiques », *in Revue du Droit Public*, 1929, pages 371 et 372 .
Platon puis Aristote se sont penchés sur la question et l'ont tranchée. Aristote a retenu le critère du nombre des gouvernants ainsi que leur intérêt dans la tâche qui leur est confiée pour effectuer une classification. Il a donc distingué les formes pures des formes altérées de la monarchie, de l'aristocratie et de la république. Plus tard, Locke et Montesquieu se sont aidés notamment de la structure du pouvoir et des principes d'action politique pour proposer à leur tour une classification des régimes politiques. Cela permit alors de distinguer la république (vertu), la monarchie (honneur), et la tyrannie (crainte). Pour finir, Rousseau a préféré le critère de l'élection afin de déterminer le type de régime dont il s'agit : monarchie (pas d'élection), aristocratie (élection restreinte à quelques uns), ou démocratie (élection par tous). Hans Kelsen aussi a repris la distinction entre pouvoir d'un seul (autocratie) et pouvoir de tous (démocratie), proposant ainsi une distinction bipartite (une *summa divisio*), selon le critère de la liberté politique. Mais il a souligné que les constitutions ne sont pas purement idéales et qu'elles ne réalisent pas intégralement, parfaitement, l'un ou l'autre type (Se reporter à ce propos à l'article de Charles Eisenmann, « La classification des formes politiques selon Hans Kelsen », *in Cahiers de philosophie politique et juridique,* 1990, n°17, pages 47 à 78.).

[27] Charles Cadoux annonce très directement : « Disons tout de suite qu'il n'y a pas de classification parfaite, en raison de l'incertitude inhérente aux sciences sociales, ni de classification définitive, en raison de la transformation des régimes avec l'évolution des civilisations, des idéologies et des structures économiques et sociales », *in Droit constitutionnel et institutions politiques, théorie générale*, Paris, Cujas, 1995, page 337.

classe apporte quelque chose, qu'elle soit utile intellectuellement)[28]. Les critères généralement retenus pour distinguer le régime présidentiel du régime parlementaire ne répondent pas toujours à ces exigences ; Et ils ne correspondent pas non plus à la réalité de l'existence de la catégorie de régimes parlementaires dont le président de la République est élu au suffrage universel direct. Bien souvent ces critères varient selon les auteurs. Indéniablement, la séparation des pouvoirs, souple ou stricte, sert de référent commun afin d'établir s'il s'agit d'un régime parlementaire ou présidentiel. « Le caractère « souple » opposé au qualificatif « rigide » induit une collaboration des pouvoirs législatif et exécutif s'accompagnant de moyens d'action réciproques, permettant à chacun de remettre en cause l'existence de l'autre. C'est aujourd'hui le critère principal de distinction entre séparation « souple » (modèle parlementaire européen) et séparation « rigide » (modèle présidentiel américain) des pouvoirs »[29]. La notion de séparation des pouvoirs conduit à considérer la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement comme l'élément central de la classification. Marie-Anne Cohendet propose de ne retenir que cet élément comme critère et de laisser de côté la notion de séparation[30].

Mais tous les auteurs ne se contentent pas de la seule responsabilité. A ce propos, il y a divergence doctrinale[31]. Certains adjoignent à la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement le critère de la dissolution[32] du Parlement par l'exécutif (donc une révocabilité mutuelle) pour appréhender le régime parlementaire. Ainsi pensent Duguit et Hauriou[33]. Yves Mény et Olivier Duhamel

---

[28] Charles Eisenmann, « Essai d'une classification théorique des formes politiques *», in Politique*, 1968, pp. 5 à 86.

[29] Louis Favoreu et *alii*, *Droit constitutionnel*, Paris, Puf, 2002, 5ème édition, page 330.

[30] Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, Puf, 2002, page 258.

[31] Pour Gwenaël le Brazidec, « le droit de dissolution est considéré par la doctrine française classique comme un élément constitutif du parlementarisme car il est la « nécessaire contrepartie de la responsabilité ministérielle » ; la doctrine allemande à la suite de Redslob et d'Hugo Preuss la considère également comme un critère du « parlementarisme authentique ». Pour René Capitant elle reste un élément essentiel du régime parlementaire et Carl Schmitt surenchérit en affirmant que « le droit de dissolution est la clef de voûte du système parlementaire actuel. Le principe est valable à la fois en général et pour la réglementation de la Constitution de Weimar en particulier ». » Gwenaël le Brazidec*, in René Capitant, Carl Schmitt : crise et réforme du parlementarisme, de Weimar à la Cinquième république, op. cit.,* page 62.

[32] Selon la définition donnée par Pierre Albertini dans son ouvrage *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, Puf, 1977, page 17, « Le droit de dissolution est l'acte par lequel le mandat d'une assemblée est interrompu, avant son terme légal : cette interruption résulte de la décision d'un organe habilité ou de l'accomplissement d'une procédure automatique ».

[33] Pour Duguit, le régime parlementaire « repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'État, le parlement et le gouvernement, sur leur intime collaboration à toute l'activité de l'État et sur l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre pour se limiter réciproquement…La dissolution et la

observent que le régime parlementaire est le régime « au sein duquel les pouvoirs publics collaborent et dépendent l'un de l'autre » et que « l'harmonie fonctionnelle peut cependant être rompue, de manière réciproque : le renvoi prématuré des députés devant les électeurs par le biais de la dissolution étant la contrepartie normale au retrait du gouvernement consécutif à la mise en cause de sa responsabilité »[34]. De même Philippe Lauvaux explique que dans le régime parlementaire « se trouvent consacrés le principe de la responsabilité ministérielle devant le Parlement et, en contrepartie, le droit dont dispose généralement l'exécutif de prononcer la dissolution de celui-ci »[35]. Or la dissolution, présente dans la plupart des régimes parlementaires, n'y figure pas systématiquement Elle participe certes de l'équilibre des pouvoirs, mais elle n'est pas un élément fondamental de définition du régime parlementaire. Le critère le plus important est bien celui de la responsabilité du gouvernement devant la chambre, de la confiance[36]. La responsabilité et la confiance ne sont que les corollaires du principe majoritaire et du système représentatif qui sous-tendent le régime parlementaire, cela écarte les critères strictement techniques en faveur d'autres plus politiques, et ainsi « le régime parlementaire peut fonctionner sans dissolution »[37]. Cela peut dépendre selon que l'on se place dans une perspective moniste ou dualiste du régime parlementaire[38].

---

responsabilité politique du cabinet sont les deux moyens essentiels par lesquels s'exerce l'action réciproque des deux organes l'un sur l'autre », *in Traité de droit constitutionnel* (t. III), 1923, pp. 639 et 647. Et Hauriou dans le même sens affirme que le droit de dissolution est « un élément essentiel de l'équilibre du régime parlementaire », *in Précis de droit constitutionnel*, 1929, page 459. Tous deux sont cités par Pierre Albertini *in Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français, op.cit.*, pages 14 et 15.

[34] *Dictionnaire constitutionnel, op. cit.,* page 884.

[35] Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 1998, 2ème édition, page 155.

[36] « Dans un régime parlementaire, dans une constitution imitée de la coutume anglaise, un Ministère ne peut se former et surtout ne peut durer s'il n'a pas la confiance du Parlement, de la majorité du Parlement ; lorsque le ministère au pouvoir perd cette confiance, il est tenu, moralement et politiquement, de se retirer et de faire place à un nouveau ministère investi de la confiance parlementaire. Le chef de l'État garde le droit de nommer et de révoquer les ministres ; mais en l'exerçant, il doit se conformer aux indications que lui donne le Parlement, indications si précises, parfois, ainsi en Angleterre, que le droit du Chef de l'État paraît supprimé. Il ne peut ni renvoyer un cabinet soutenu par la majorité, ni garder un cabinet combattu par la majorité », Félix Moreau, *Pour le régime parlementaire*, Paris, Albert Fontemoing éditeur, 1903, page 10.

[37] « Le régime parlementaire est le pouvoir politique de la majorité. Quand on définit le parlementarisme comme responsabilité politique du Cabinet, on prend l'effet pour la cause. Les ministres sont responsables parce que la majorité doit gouverner. C'est le principe de la volonté de la majorité qui oblige le Cabinet à être « responsable », c'est-à-dire à se démettre quand la majorité le veut », et plus loin : « Le parlementarisme, il ne faut pas se lasser de le dire, est une conséquence naturelle, logique, presque automatique de l'application sincère du système représentatif ». Boris Mirkine-Guetzévitch, *in Les Constitutions européennes*, tome 1, Paris, Puf, 1951, pages 22, 24 et 25. Pourtant dans certains pays il n'y a pas systématiquement de majorité forte, mais des coalitions, qui n'entravent en rien la stabilité politique et représentent encore mieux les diverses tendances de la

D'autres auteurs, qui retiennent pour le régime parlementaire la notion de responsabilité comme critère principal de définition, utilisent comme critère discriminant pour identifier le régime présidentiel, non seulement l'absence de responsabilité[39], mais aussi les modalités d'élection des organes. Le régime présidentiel se caractériserait par l'élection directe ou quasi directe du président[40]. Pourtant ce n'est pas le seul régime dans lequel le président est élu directement ou quasi directement par le peuple. Dans certains régimes parlementaires aussi on trouve des présidents élus au suffrage universel direct ou quasi direct. Concernant l'élection quasi directe, on peut citer la Finlande jusqu'en 1994, et concernant l'élection directe tous les autres pays européens traités dans cette étude, cités par ordre chronologique des constitutions : l'Autriche, l'Irlande, l'Islande, la France, le Portugal, la Croatie, la Lituanie, la Bulgarie, la Macédoine, la Roumanie, la Slovénie, la Russie, l'Ukraine et la Pologne ! Le critère de l'élection n'est donc pas adapté pour distinguer le régime présidentiel du régime parlementaire[41]. Maurice Duverger propose une nouvelle classe pour isoler ces régimes politiques: la catégorie des régimes « semi-présidentiels ». Elle s'appuie sur l'élément décisif qui relève selon lui du régime présidentiel : l'élection directe ou quasi directe du président de la République. Les régimes « semi-présidentiels » emprunteraient tant au régime

---

société (ainsi en Irlande, en Islande, en Finlande, en Autriche). La citation de Boris Mirkine-Guetzévitch est extraite son article « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *in R.D.P.,* 1930, page 80.

[38] Ainsi que le font observer Pierre Lalumière et André Demichel : « Selon la théorie de la responsabilité politique, il faut et il suffit, pour que l'on se trouve en présence d'un régime parlementaire, que le gouvernement soit responsable devant le parlement –au minimum devant la chambre basse- c'est-à-dire qu'il soit juridiquement contraint de démissionner lorsqu'il est mis en minorité. Dans cette optique, le rôle du chef de l'État s'efface et le droit de dissolution est tout à fait subsidiaire. Il s'agit d'une théorie moniste insistant avant tout sur la prépondérance du Législatif. Cette théorie n'est pas dépourvue d'ancienneté. Les théoriciens anglais l'ont soutenue dès le XIXème siècle. » *In Les régimes parlementaires européens*, Paris, Puf, 1978, page 41.

[39] Raisonnement logique *a contrario*.

[40] « L'élection du président au suffrage universel a ainsi été progressivement perçue comme le critère essentiel du régime présidentiel », Philippe Lauvaux, *in Les grandes démocraties contemporaines, op. cit.,* page 176.

[41] Mais il pourra l'être en interne pour distinguer les régimes parlementaires entre eux, voir *infra*.
Ainsi que le fait observer Philippe Lauvaux « la question de l'élection du chef réel de l'exécutif au suffrage universel direct (…) est présentée par l'ensemble des auteurs, ou presque, comme le critère essentiel du régime, alors que chacun sait qu'elle n'est pas prévue par la Constitution américaine mais résulte de certaines modalités de son application. On peut observer par ailleurs que lorsqu'il définissait le régime présidentiel par rapport au régime parlementaire, Bagehot ne les opposait nullement en termes de mode de désignation du chef de l'exécutif. Il relevait incidemment, au contraire, que les deux pratiquent essentiellement le même, que la fonction « élective » de la Chambre des communes est très proche de celle des grands électeurs ». « L'illusion du régime présidentiel », *in Mélanges Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, page 339.

présidentiel (l'élection du président de la République au suffrage universel direct) qu'au régime parlementaire (la responsabilité du gouvernement devant le Parlement)[42]. Mais cette vision est contestable. Car on ne peut logiquement concevoir que deux classes qui sont habituellement présentées comme opposées, soient en théorie comme en réalité mêlées pour en fabriquer une troisième[43] ! On préférera qualifier ces régimes, parlementaires ou présidentiels, de « bireprésentatifs »[44]. C'est-à-dire que ces deux régimes ont en commun les modalités d'élection du président de la République et des parlementaires, au suffrage universel direct ou quasi-direct.

---

[42] Maurice Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Puf, 1986, page 8 : « Le régime parlementaire repose sur l'existence d'une seule expression de la volonté populaire par le suffrage universel : celle qui résulte des élections législatives, fondement à travers la confiance qu'il reçoit d'eux. D'où le terme de régime « moniste » autrefois employé par les théoriciens du droit constitutionnel. Au contraire, le régime présidentiel américain a été qualifié de « dualiste » parce que la volonté populaire s'y exprime par deux voies distinctes, qui ne sont pas nécessairement convergentes : les élections législatives et les élections présidentielles. Cela pose un problème au sommet du pouvoir : les députés et le chef du pouvoir étant investis de légitimités équivalentes ». Développée dès 1978 dans son ouvrage *Échec au Roi*, (Paris, A. Michel, 249 pages) cette classification est reprise par certains de ses étudiants. Ainsi, pour exemple, dans le mémoire de D.E.A. de Mohamed Mouaqit (Paris I, 1979, 156 pages) : « La notion de régime semi-présidentiel désigne et qualifie un type de régime politique qui est à l'état intermédiaire entre deux catégories distinctes : les régimes parlementaires et les régimes présidentiels. Est un régime semi-présidentiel celui qui, par la combinaison d'éléments dont chacun est considéré comme le critère de principe de l'une des deux catégories, revêt une nature mixte : il n'est ni parlementaire, ni présidentiel, mais un « mélange » des deux. Selon M. Duverger, le régime semi-présidentiel se définit rigoureusement de manière juridique par les critères suivants : l'existence d'un président de la République élu au suffrage universel direct ; l'attribution au Chef de l'État de pouvoirs propres ; enfin l'existence d'un gouvernement responsable devant le Parlement. Les deux premiers éléments rattachent le régime politique qui en est doté à la catégorie des régimes parlementaires, tandis que le dernier l'apparente au régime présidentiel. Désormais, à la distinction classique entre les régimes parlementaires et les régimes présidentiels, il faut adjoindre la catégorie des régimes semi-présidentiels, comme catégorie mixte et comme tierce catégorie » (cf. mémoire, pages 4 et 5).

[43] A ce propos, se reporter à la magistrale démonstration de Michel Troper, dans son article « Les classifications en droit constitutionnel », *in Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, Puf, 1994, pages 253 et 255: « La première qualité d'une opposition est que les classes s'opposent trait pour trait. Cela signifie que si l'on a pris pour critère une certaine propriété, l'une des classes doit être définie par cette propriété et l'autre par la propriété contraire, c'est-à-dire par l'absence de cette propriété. Cette règle n'est jamais que l'application du principe de non contradiction » (…) « Mais dans le cas des régimes politiques, les deux types parlementaire et présidentiel sont précisément présentés comme opposés ou purs. Il le sont en effet si, comme on vient de le voir, le régime présidentiel comporte à la fois l'élection du président au suffrage universel direct et l'absence de responsabilité politique et le régime parlementaire la responsabilité politique et l'absence d'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. Par conséquent, un régime « mixte » comporterait des caractères contradictoires : l'élection du président au suffrage universel direct et l'absence d'élection au suffrage universel direct, la responsabilité politique et l'absence de responsabilité politique, ce qui serai évidemment absurde ».

[44] Cf. Définition donnée par Marie-Anne Cohendet, *in Droit constitutionnel, op. cit.*, page 259 ; originellement présentée dans une thèse de doctorat, intitulée *L'épreuve de la cohabitation, (mars 1986/mai 1988)*, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon, publiée par l'auteur, livres 1 et 2, 934 pages.

En résumé, par opposition au régime parlementaire, le régime présidentiel est celui dans lequel le gouvernement n'est pas responsable devant le parlement[45]. Et pour cause, il n'existe même pas de gouvernement au sens parlementaire du terme puisque le président est entouré d'un cabinet de ministres qu'il désigne lui-même sans que la chambre ne soit consultée[46]! Il est admis qu'il s'agit d'un régime de séparation stricte des pouvoirs, ce qui n'est pas totalement satisfaisant puisque, ainsi que l'a démontré Michel Troper, une séparation stricte des pouvoirs ne peut qu'aboutir à un blocage des institutions en cas de litige, entraînant la mort du régime[47]. Elle n'existe pas au sens strict du terme car même en régime présidentiel, l'exécutif monocéphale[48] bénéficie de certains moyens de pression sur le pouvoir législatif, et peut le neutraliser, ce qui atténue le préjugé de séparation stricte[49]. A l'opposé, en régime parlementaire, le gouvernement est constitutionnellement responsable devant le Parlement (c'est pourquoi on parle de séparation souple des pouvoirs). Ces deux régimes figurent parmi les formes de gouvernement démocratique les plus répandues[50] et peuvent être, l'un comme l'autre, bireprésentatifs.

L'opération de classification, problématique, requiert une certaine méthode. Ainsi que l'a souligné Eisenmann, à la première difficulté à surmonter, celle du langage et de la détermination des concepts, s'additionne une deuxième difficulté, celle de la création de subdivisions, opération qui impliquera automatiquement des erreurs puisque la subdivision est d'ordinaire considérée par le juriste comme préexistante et donnée. Mais en fait les classifications sont choisies et élaborées par les juristes eux-mêmes à partir des matériaux vivants qui leur sont donnés[51] (par

---

[45] On peut aussi mentionner le régime conventionnel suisse dans lequel il n'existe pas de responsabilité du gouvernement devant le parlement, et dans lequel la présidence reste symbolique, désignée par le Parlement, comme dans le cadre des régimes parlementaires monoreprésentatifs républicains. (Cf. Constitution suisse sur http://www.admin-ch).

[46] « Il est clair que l'exécutif monocéphale caractérise le régime présidentiel, dans lequel le Président concentre les fonctions de chef d'État et de gouvernement. Les réformes envisagées par les tenants du régime présidentiel appliqué à la France passent notamment par la contraction de ses fonctions entre les mains d'une seule tête de l'exécutif ». Cf. Geneviève Gondouin, « Propos sur la France et le régime présidentiel », *in RDP,* n°2, 1998, pages 373 et s.

[47] « La séparation des pouvoirs, en opposant les autorités, peut mener à l'immobilisme ou aux coups d'État », Michel Troper, *in La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, L.G.D.J., 1980, page 12.

[48] Le président, placé au premier plan, travaille entouré et conseillé par ses secrétaires d'État.

[49] Deux critères dégagés par Jean Gicquel, dans son ouvrage *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2002, 18ème édition, page 117.

[50] Il existe d'autres types de régime comme le régime conventionnel suisse par exemple.

[51] Ainsi que le fait observer Charles Eisenmann : « Le droit positif, -c'est-à-dire essentiellement les Constitutions ou les traités internationaux, selon les cas- apporte au juriste toute une série de

exemple la présence de régimes dont les parlementaires et le président de la République sont élus au suffrage universel direct, et le Gouvernement responsable devant le Parlement). Une terminologie adaptée serait la bienvenue pour désigner ce type de régime, particulier et répandu, en présence duquel on se trouve, à la lecture des constitutions des pays d'Europe. Il s'agit du régime parlementaire bireprésentatif. Selon Marie-Anne Cohendet, « parmi les régimes qui connaissent une séparation des pouvoirs (au sens de la distinction des fonctions) : un régime parlementaire est celui dans lequel le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Il est monoreprésentatif quand les parlementaires sont les seuls *élus* directs du Peuple au sommet de l'État (ex. Grande-Bretagne). Il est bireprésentatif quand les citoyens sont représentés par deux organes *élus* au suffrage universel direct, les parlementaires et le Président[52]». En Europe, on compte 15 pays fonctionnant de la sorte[53]: l'Autriche, l'Irlande, l'Islande, la France, le Portugal, la Croatie, la Lituanie, la Bulgarie, la Macédoine, la Roumanie, la Slovénie, la Russie, l'Ukraine, la Pologne et la Finlande. Il est donc possible de qualifier ce régime particulier et de le rapprocher de la classification classique sous une appellation améliorée: « régime parlementaire bireprésentatif ». La doctrine a pourtant peiné à intégrer ce régime dans les classifications habituellement proposées, d'autant plus qu'elle a tenté de rendre compte en même temps de la tendance au présidentialisme observable dans certains de ces systèmes politiques. Cela a abouti, à partir de l'exemple français dont il a beaucoup été question, à des appellations aussi variées que : régime mixte, hybride, « présidentiel » (avec quelques limitations), par François Luchaire et Gérard Conac[54], « régime de principat », selon Pierre Avril[55], « régime démocratique plébiscitaire » pour Jean Gicquel[56]. Vedel considère que le qualificatif « semi-présidentiel » proposé par Maurice Duverger n'est pas assez fort pour rendre compte de « l'ultra

---

réglementations, de systèmes d'organisation politique ou gouvernementale divers ; il les lui offre pour ainsi dire « en vrac » tous ensemble, comme « à l'état brut » ; et c'est à lui, juriste, à lui seul, qu'il appartient et incombe de mettre de l'ordre intelligible, l'ordre de la connaissance, dans cette masse de matériaux, de constituer un système ». Extrait de l'article « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *in Archives de philosophie du droit*, 1966, page 35.

[52] Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, Paris, puf, 1993, page 76 ; reprise et complétée dans l'ouvrage *Droit constitutionnel, op.cit.,* pp. 259 et suivantes.

[53] Cités par ordre chronologique des textes constitutionnels.

[54] François Luchaire et Gérard Conac, *La Constitution de la République Française*, Paris, Économica, 1987, pp. 50 et s.

[55] Pierre Avril, *Le régime politique de la Ve République*, Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1964, pp. 163-164.

[56] Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.*.

présidentialisme » dans lequel peut verser le système[57]. Jean-Claude Colliard n'englobe pas tous les régimes dont les présidents et les parlementaires sont élus au suffrage universel direct, et applique le terme « correctif présidentiel » pour caractériser certains régimes (puisqu'il distingue la France et la Finlande d'une part, de l'Autriche, l'Irlande et l'Islande d'autre part), il accepte même la terminologie « gouvernement semi-présidentiel » pour décrire la réalité effective de ces régimes[58]. Olivier Duhamel reproche à Maurice Duverger de ne pas faire de distinction pertinente entre régime et système politique, et de se contenter de traiter de régimes semi-présidentiels « réels » et de régimes semi-présidentiels « apparents ». Pour montrer les limites du concept de Maurice Duverger, Jean-Louis Quermonne et Dominique Chagnollaud reprennent la terminologie à leur compte, mais uniquement pour caractériser le régime français[59]. Jean Blondel qualifie simplement cette forme de gouvernement de « *dual leadership* »[60]. Finalement, Marie-Anne Cohendet propose l'expression « régime parlementaire bireprésentatif », (et le régime s'inscrira dans un système à tendance présidentialiste pour la France), reprise à l'occasion de ce travail car elle semble la mieux adaptée à la réalité dont il est question, et la complète par la notion de système politique pour désigner les adaptations issues de la mise en application pratique du régime, sous l'influence de variables déterminantes, telle que la cohabitation par exemple[61]. La terminologie « régime semi-présidentiel »

---

[57] cf *Dictionnaire constitutionnel*, Olivier Duhamel et Yves Mény, Paris, Puf, 1992, pp. 128 à 140.

[58] Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1978, page 280 et « Sur le qualificatif de « semi-présidentiel », *in Mélanges en l'honneur de Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, page 234.

[59] Jean-Louis Quermonne et Dominique Chagnollaud, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 1991, page 592.

[60] Jean Blondel, « Dual leadership in the contemporary world : a step towards executive and regime stability ? » (traduction proposée : La direction à deux dans le monde contemporain : un pas vers la stabilité de l'exécutif et des régimes?), *in Comparative government and politics*, Dennis Kavanagh et Gillian Peele (dir.), Londres, Heinemann, 1984, pages 73 à 91.

[61] Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçons d'une expérience,* Paris, puf, 1993, pages 71 et suivantes : «Maurice Duverger considère que, dans un régime parlementaire, la principale variable décisive est l'existence ou non d'une majorité parlementaire (qui permet de distinguer les systèmes italien et britannique), qu'il n'est pas nécessaire de s' interroger sur d'autres variables puisque, dans ce type de régime, s'il existe une majorité parlementaire, elle appartient toujours au Premier ministre. Par contre, il considère que pour comprendre les différentes pratiques possibles du régime semi-présidentiel, il faut analyser non seulement la consistance de la majorité parlementaire, mais aussi sa position par rapport au Président, l'image du Président dans l'opinion publique, et les prérogatives constitutionnelles respectives du Premier ministre et du Président. C'est cet ensemble d'éléments, auxquels il conviendra d'ajouter de nombreux facteurs, que nous appellerons « système de variables déterminantes ». On considérera donc que le *système politique* (SP) résulte de la combinaison du *régime politique* (RP) et du *système de variables déterminantes* (SVD). … Un même régime peut s'inscrire dans des systèmes différents (par exemple l'Italie et la Grande-Bretagne, la France et l'Islande), et surtout, « il peut y avoir changement du système politique global sans changement de

inventée par Maurice Duverger n'a pas beaucoup de succès en France mais elle est plus répandue à l'étranger. Elle a au moins eu le mérite de soulever une polémique dans l'hexagone. Polémique vieille de trente ans dont les critiques ont permis de mettre à jour le caractère illogique de l'action d'emprunter à la fois à deux régimes dont les classes s'opposent. Ces critiques conduisent à repousser la terminologie inappropriée (régimes semi-présidentiels). Les critères de définition du régime « semi-présidentiel » sont, selon Maurice Duverger : 1- l'élection du président de la République au suffrage universel, 2- les pouvoirs importants confiés au président et 3- la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. La lecture par le menu détail des Constitutions des pays en présence dément cette définition. En effet, et d'ailleurs Maurice Duverger l'observe lui-même au risque de se contredire[62], en Irlande, et en Autriche les pouvoirs accordés au président de la République sont pour leur quasi-totalité soumis au contreseing ministériel (hormis le dualisme autrichien laissé à l'appréciation souveraine du président mais qui ne joue pas du fait d'une déformation apportée par le système politique), ils sont donc de moindre importance. À ces pays de l'Europe occidentale, s'ajoutent la Croatie, la Macédoine et la Slovénie, nouvellement dotées d'une Constitution. Le président de la République n'y dispose pas d'attributions constitutionnelles considérables. Ces éléments contredisent la catégorie initialement proposée par Maurice Duverger[63]. Par contre si l'on se reporte à la lecture de la Constitution ukrainienne, russe, ou française, on remarque effectivement le nombre important de pouvoirs propres accordés au président de la République. Pour rendre compte au niveau de la classification du régime de la place prépondérante du président de la République par rapport aux autres organes, (et c'est l'intérêt de l'étude ciblée sur les présidents et l'évaluation du respect de la démocratie dans ces pays), on peut subdiviser la catégorie du régime parlementaire bireprésentatif en précisant devant quel organe s'exerce la responsabilité. Des sous-groupes de pays sont constitués, parmi lesquels poindront ceux dans lesquels le

---

régime » (Olivier Duhamel, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », *mélanges Duverger*, Paris, puf, 1988, pages 587 et s.) ».

[62] Maurice Duverger, « Le concept de régime semi-présidentiel », in *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Puf, 1986, pages 7 et 9.

[63] A noter que Maurice Duverger présente une classification améliorée en 1992. Il distingue entre les trois pays ayant une présidence de représentation: l'Autriche, l'Irlande et l'Islande ; les pays avec une présidence toute puissante comme la France ; puis les pays connaissant un équilibre entre présidence et gouvernement : l'Allemagne sous la République de Weimar, la Finlande et le Portugal. Cf. « A new political system model : semi-presidential government », *in Parliamentary versus presidential system*, New-York, Oxford University press, 1992, pp. 143 et 144.

président est doté d'un pouvoir fort puisqu'il apprécie lui-même la capacité du gouvernement à fournir un travail correct et satisfaisant, en rapport avec le programme politique d'origine sur la base duquel il aura été élu. « Chaque catégorie de régime parlementaire, monoreprésentatif et bireprésentatif, sera ensuite divisée en deux sous-catégories, selon que le Gouvernement est ou non responsable devant le chef de l'État. De manière très classique, on qualifiera de régime de *dualiste* celui dans lequel le Gouvernement est responsable devant le Parlement mais aussi devant le chef de l'État ; et de régime moniste celui dans lequel il n'est responsable que devant le Parlement.[64] » Pourtant le dualisme peut exister dans le régime (dans le texte constitutionnel), sans pour autant être appliqué dans le système politique[65]. Un président de la République élu au suffrage universel direct disposant de pouvoirs forts ne sera donc pas toujours aussi fort que le laisse présager la Constitution. Le dualisme ne concerne d'ailleurs qu'un tiers des régimes parlementaires bireprésentatifs européens : l'Autriche, l'Islande, le Portugal, la Lituanie et l'Ukraine. Par contre, certains régimes parlementaires bireprésentatifs dans lesquels rien n'est précisé en matière de dualisme subissent tout de même un président de la République qui use de pouvoirs qui ne lui sont pas toujours reconnus par la Constitution ou abuse des pouvoirs qui lui sont attribués pour établir un dualisme de fait. Ainsi en France et en Russie par exemple. Dans tous les cas, en faisant fi du texte constitutionnel, ces présidents trahissent l'esprit des rédacteurs de la Constitution, le principe démocratique et le principe parlementaire.

Le régime parlementaire bireprésentatif présente deux différences importantes par rapport au régime parlementaire « authentique » : un président élu au suffrage universel direct, qui peut user ou non des pouvoirs dont il dispose, étendus ou non. L'appellation « régime parlementaire bireprésentatif » est idoine. Il faut tout de même préciser qu'on ne peut traiter tous ces régimes de façon identique en prétendant que le président y est toujours doté de forts pouvoirs. A l'intérieur de cette catégorie de régime coexistent diverses familles[66]. La distinction entre régime et

---

[64] Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçons d'une expérience, op. cit.,* pages 76-77.
[65] Voir *infra* dans les développements consacrés à l'Autriche en deuxième partie.
[66] On le verra dans le premier chapitre de la première partie, les observations historiques montrent à quel point chaque régime de chaque pays étudié présente ses particularités, qui l'éloigne d'un modèle précis, même s'il reste dans une lignée claire. Ainsi que le fait observer Jean Baechler, « L'instinct de l'historien est de se méfier des classifications et des comparaisons et de tenir chaque cas historique pour irréductiblement singulier : pour lui, il n'y a que des régimes politiques singuliers, chacun

système est alors fondamentale à l'appréhension du problème. Dans tous les cas, le terrain, hétérogène, ne permet pas la systématisation des observations au niveau du régime ni au niveau du système qui dévoile une pratique dégénérescente du pouvoir par certains présidents de la République. L'impossible systématisation s'ajoute à la difficulté de classer un régime du fait de son caractère atypique : il n'est pas un régime présidentiel, et il va à l'encontre du modèle de régime parlementaire pur[67]. On a pu dire que le choix de ce régime était bien adapté à la transition démocratique. Serait-ce donc un régime voué à disparaître ou à muer ? Cela explique les éternelles controverses politiques et constitutionnelles sur la modification du régime politique. De telles controverses sur l'opportunité de réviser le texte constitutionnel pour restreindre les compétences et le rôle du président de la République n'ont cours que dans les régimes concernés par la présidentialisation du système. Le Portugal a toiletté à plusieurs reprises sa Constitution ; la Finlande et la Pologne l'ont modifiée dans le sens d'une délimitation plus précise des pouvoirs du président ou d'une atténuation de ses compétences[68]. La France s'est attelée à la tâche par des biais détournés avec le référendum modificatif de la durée du mandat présidentiel et entamera une procédure de révision constitutionnelle modificative des modalités de la responsabilité présidentielle. Mais dans tous les pays concernés, le président de la République élu au suffrage universel direct demeure. En France, certains thuriféraires réclament un régime ostensiblement présidentiel (il faudrait supprimer la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement), d'autres plaident pour un régime parlementaire épuré (c'est-à-dire débarrassé de son président de la République élu au suffrage universel direct). Guy Carcassonne souhaite que le président de la République élu au suffrage universel direct en régime parlementaire

---

réalisant une combinaison originale des modes du pouvoir. », *In Précis de la démocratie*, Paris, Calmann-Lévy, 1994, page 56.

[67] Ainsi il tempère le deuxième temps de la définition classique donnée par René Capitant du régime parlementaire puisqu'il intègre un président aux pouvoirs parfois importants : « Le régime parlementaire est donc le gouvernement d'un cabinet responsable devant l'assemblée. Gouvernement de cabinet et responsabilité ministérielle en sont les traits essentiels. Le chef de l'État, au contraire, vestige du régime de la séparation des pouvoirs, sans doute arrive encore à s'y faire une place, mais ce n'est plus qu'une institution accessoire qui va déclinant et puis disparaissant à mesure qu'évolue le régime » ; *in* « Régimes parlementaires », *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, page 40. On pourra objecter que les terminologies « chef de l'État » et « président de la République » ne désignent pas la même charge, mais le président de la République en régime parlementaire est bien une survivance historique, qui peut parfois s'avérer fortement contradictoire avec l'esprit du régime parlementaire.

[68] Chacun de ces pays a adopté une nouvelle Constitution, la Finlande en 2000, la Pologne, en 1997 qui diffère de l'avant-dernière (la « petite Constitution » de 1992) surtout par les pouvoirs du président de la République.

en France ne dispose que de « pouvoirs de faire faire », et non de « pouvoirs de faire ». Il réclame la fin des pouvoirs d'action et de dissuasion directs, remplacés par des pouvoirs de médiation et la suppression des pouvoirs propres, pour éviter le monopole présidentiel sur le référendum ou la dissolution par exemple[69]. Pour les tenants d'un régime parlementaire traditionnel, c'est le Premier ministre qui doit se trouver au cœur du dispositif exécutif : « … Le Premier ministre, organe des représentants de la Nation et charnière entre parlement et monarque, exerce, d'une manière générale, une fonction centrale dans l'État. Il devient le véritable moteur du pouvoir exécutif, et, par voie de conséquence, l'instrument primordial dans l'exercice du pouvoir politique tout entier »[70]. Donc un président de la République qui cumule à la fois des fonctions d'arbitre et d'acteur dans la vie politique est une hérésie pour les adeptes du régime parlementaire classique. Pourtant, cette option n'est pas systématiquement rejetée: « nous devions néanmoins faire une distinction entre le chef de l'État élu et le chef de l'État héréditaire, entre président de la république et monarque. Dans le cas héréditaire, il est hors de doute que l'irresponsabilité du chef de l'État, en régime parlementaire, pourrait conduire à commettre des actes incontrôlés, tandis que, dans le cas du chef de l'État élu, une confusion pourrait se produire dans la conception de la même personne irresponsable en tant qu'arbitre du jeu politique et prétendant à une participation active dans l'orientation et la direction gouvernementale. L'inadmissible en l'occurrence c'est que le même organe ayant des compétences de régulateur veuille exercer des attributions gouvernementales propres. D'ailleurs, l'immixtion du chef de l'État dans le travail gouvernemental constitue un renversement des principes sur lesquels doit être fondée la démocratie parlementaire »[71].

Et si le régime parlementaire bireprésentatif constituait une troisième catégorie, *sui generis* ? Plutôt que de vouloir à tout prix donner une lecture induite par la dichotomie classique, ou de voir dans le régime parlementaire bireprésentatif une déformation des régimes parlementaire ou présidentiel, on pourrait admettre que c'est un type de régime à part entière. C'est ce qu'explique Richard Moulin : les clefs

---

[69] Guy Carcassonne, « Quel rôle confier au Président élu au suffrage universel ? », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?,* in Alain Bockel et *alii*, Toulouse, Istambul, Presses de l'Université de Toulouse, 2000, pp. 164 et 165.

[70] Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, L.G.D.J., 1976, page 19.

de lecture auxquelles nous sommes habitués pour diviser le monde des régimes politiques démocratiques en deux ne sont plus opérantes pour ce nouveau type. Pourtant, les constitutionnalistes peinent à s'émanciper des vieux réflexes[72]. Mais si l'on considère ces régimes comme des entités à part entière, cela écarte d'office les terminologies « régime parlementaire bireprésentatif » et « semi-présidentiel »[73]. Or, pour les raisons logiques exposées plus haut, on retiendra bien la terminologie de régime parlementaire bireprésentatif pour cette étude. Le régime parlementaire est présent car il y a responsabilité du gouvernement devant le parlement. Le simple fait que le président soit élu au suffrage universel direct ne dénature pas le régime. C'est l'usage abusif que le président de la République peut faire de la légitimité tirée de l'élection directe et de ses pouvoirs constitutionnels qui est de nature à corrompre le régime parlementaire. Mais tous les pays concernés par un président élu au suffrage universel direct en régime parlementaire ne sont pas dotés d'un président de la République mal intentionné ou d'un président de la République aux pouvoirs constitutionnels exorbitants. On ne peut donc en faire une classe autonome fondée sur ces considérations et la notion de régime parlementaire bireprésentatif convient tout à fait. Ce régime s'observe dans 15 pays d'Europe.

A l'heure de la convention européenne pour une constitution européenne, au moment où les institutions européennes s'ouvrent aux pays d'Europe de l'Est (« l'élargissement »)[74], on peut s'interroger sur ce qu'est l'Europe. Donner une définition de l'Europe comme cadre à l'étude entreprise conduit à envisager plusieurs dimensions, non exclusives les unes des autres, qui se superposent les unes aux autres. Le fondement, le socle de l'Europe, est constitué de couches sédimentaires que la mobilisation de critères variés permet de dégager.

Le critère institutionnel vient en premier lieu à l'esprit du juriste. Choisit-on de se cantonner aux États membres de l'Union européenne pour n'effectuer qu'une

---

[71] Constantin Zilemenos, *idem*, page 215.
[72] Richard Moulin, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, L.G.D.J., 1978, pp. 30 et 39.
[73] Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein et Ernst Veser, « Duvergers'concept : semi-presidential government revisited », *in European Journal of Political Research*, 1998, volume 34, pages 211 et 212.
[74] En 2003, après la Slovénie et la Lituanie, la Pologne vient de dire « oui » à l'Europe au mois de juin ; Par référendum, le peuple s'est exprimé en faveur de l'intégration de l'Union européenne.

comparaison très circonscrite dans l'espace ? Ou, au contraire, choisit-on d'inclure les États membres du Conseil de l'Europe afin de traiter aussi des pays d'Europe de l'Est? Prend-on en considération l'élargissement conséquent à venir de l'Union européenne à 27 membres (en effet, dans le cadre de l'étude menée, neuf pays font partie de la prochaine vague d'adhésion à l'Union européenne)? La seule étude comparative portant sur les régimes parlementaires dont le président de la République comme les députés sont élus au suffrage universel direct en Europe occidentale a été dirigée par Maurice Duverger, et s'intitule *Les régimes semi-présidentiels*. Trop ancienne, elle ne concerne pas les nouveaux pays d'Europe de l'Est[75]. Depuis, aucune étude comparative appliquée à ce type de régime politique, pourtant largement répandu en Europe, n'a été entreprise. Dans les manuels de droit constitutionnel, les auteurs abordent certains pays d'Europe. Le plus souvent l'attention est focalisée sur les pays limitrophes de la France. Les régimes politiques de l'Italie, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, ou de l'Espagne sont les mieux connus. Il n'est que rarement question des régimes portugais, autrichien (concernant les régimes parlementaires bireprésentatifs), ou belge, ou suédois (concernant les régimes parlementaires monoreprésentatifs). L'Islande n'est quant à elle quasiment jamais mentionnée. Alors que les Etats-Unis, et parfois le Japon, sont étudiés. Ce n'est que très récemment que certains manuels ont intégré la dimension de l'Europe de l'Est et des nouveaux régimes qui y sont apparus (bireprésentatifs ou non). La stabilisation politique et constitutionnelle encore fraîche dans ces pays justifie le retard accusé[76]. D'ailleurs on peut se demander si ces États évoluent dans un environnement institutionnel et économique suffisamment stable pour être intégrés à un travail comparatif. Il semble que la première décennie écoulée leur a permis de se stabiliser et leur présence au Conseil de l'Europe en atteste. Le critère des États membres du Conseil de l'Europe correspond donc bien à la démarche globale entreprise[77].

---

[75] Encore que l'on puisse discuter du caractère comparatif de son étude qui a certes le mérite de réunir les analyses de différents spécialistes sur leur propre pays, à un moment où le droit constitutionnel était peu porté les pays dits « semi-présidentiels ». Mais il en résulte simplement une collection d'articles, accolés les uns aux autres, sans véritable synthèse transversale. Cf. Maurice Duverger, *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, puf, 1986, 368 pages.

[76] On pense surtout aux deux ouvrages publiés aux presses universitaires de France: *Droits constitutionnels européens*, de Mesdames Constance Grewe et Hélène Ruiz-Fabri, Paris, puf, 1995, 699 pages et *Droit constitutionnel des pays d'Europe de l'Est*, de Jean-Pierre Massias, Paris, puf, 1999, 511 pages.

[77] On retrouve chez Constance Grewe et Hélène Ruiz-Fabri le même dilemme, *in Droits constitutionnels européens*, Paris, Puf, 1995, page 10 : « Restait alors la possibilité, de plus en plus

Tous les pays concernés par cette étude comparée font effectivement partie du Conseil de l'Europe[78]. L'adhésion au Conseil de l'Europe est un critère nécessaire, fiable et suffisant. Mais ce n'est pas le seul point d'ancrage de l'étude, ce n'est qu'un aboutissement. Le Conseil de l'Europe est le fruit de la collaboration de pays voisins qui forment ensemble une communauté d'intérêts et partagent des valeurs, tant historiquement que culturellement (en ce sens il est la marque de la préexistence d'une Europe avant l'Europe institutionnelle). Il est aussi la preuve de l'existence d'une volonté d'étendre en les améliorant les relations européennes, de fusionner des intérêts en les subsumant sous une seule entité que l'on nomme Europe. Le prisme de l'Union européenne satisferait davantage les « européanistes » puristes, mais ne rendrait pas justice à la variété des États concernés par l'étude, ni à la richesse du terme Europe.

Quant aux autres facettes de l'Europe, si l'on prend en considération le continent, au sens physique et géographique, l'Islande semble très lointaine[79]… Si

---

souvent explorée, d'une comparaison limitée aux États membres de la Communauté européenne. Solution regrettable pourtant. Car d'une part, des pays qui comptent dans l'histoire du droit constitutionnel européen comme la Suisse, la Suède ou l'Autriche et ceux rarement étudiés comme la Norvège, la Finlande ou la Grèce en auraient été exclus. D'autre part, l'Europe communautaire est saisie par le vertige de l'approfondissement et de l'élargissement. Il eût été dommage de ne pas anticiper cette évolution en intégrant les candidats actuels ou futurs dans la comparaison. C'est donc une notion fort empirique d'Europe occidentale que nous avons retenue. Elle comprend 18 pays : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse. »
Mais on peut encore couper court à toute « définition empirique » en décidant que le critère de l'appartenance au Conseil de l'Europe est un critère objectif satisfaisant puisque tous les pays concernés par l'étude en cours y sont réunis.

[78] On compte 45 États membres du Conseil de l'Europe, dont les 15 États pratiquant le régime parlementaire bireprésentatif. Les adhésions sont égrenées au fil des circonstances historiques. Ainsi on dénombre parmi les États précurseurs la France et l'Irlande (5 mai 1949), l'Islande (9 mars 1950), suivies de près par l'Autriche (16 avril 1956), puis par la Finlande (5 mai 1989), ensuite on note l'arrivée en cascade des pays ex satellites de l'URSS : la Pologne (précurseur comme toujours, le 29 novembre 1991), la Bulgarie (7 mai 1992), la Lituanie et la Slovénie (14 mai 1993), la Roumanie (7 octobre 1993), l'Ukraine et l'ex-République de Macédoine (9 novembre 1995), la Fédération de Russie (28 février 1996), la Croatie (6 novembre 1996), et enfin le petit dernier : le Portugal (22 novembre 1996).

[79] Éloignée du fait de son insularité, elle est à l'avant-scène de l'Europe, tournée vers l'Atlantique. L'Islande est moins éloignée de Paris que Moscou ne l'est. Elle ne fait pas *stricto sensu* partie physiquement du continent européen, alors que d'autres îles comme l'Irlande et la Grande-Bretagne posent moins problème puisque le *channel* est aisé à franchir (en témoignent le tunnel et *l'Eurostar* pour rejoindre la capitale britannique). Mais elle peut être rattachée à une culture politique commune, du fait de son régime parlementaire. Le système de la démocratie parlementaire y fonctionne comme en Finlande, en Suède ou au Danemark. Historiquement, nul doute que l'Islande est européenne à part entière au même titre que le Danemark et la Norvège, dont elle fut jadis une annexe territoriale. Par contre, l'Islande est réfractaire à l'intégration dans les institutions européennes pour des questions de pêcherie essentiellement. Elle participe à des formations périphériques, telles l'AELE ou le Conseil de

l'on utilise le critère de la culture juridique, les pays se regroupent en deux familles qui s'opposent l'une à l'autre plutôt qu'en une seule et même entité[80]. Le critère historique peut éventuellement faire apparaître un lien entre ces pays concernant la naissance et l'évolution du régime politique dominant (le régime parlementaire). Tous ces critères complémentaires, ajoutés les uns aux autres, aboutissent à une définition de l'Europe et cadrent l'étude.

L'Europe est un continent dont les frontières au nord au sud et à l'ouest sont données par la mer, mais dont la l'extrême limite à l'est relève davantage de la définition politique[81]. Elle rassemble des pays aux régimes politiques semblables, ayant en

---

l'Europe par exemple, mais conserve son indépendance pour préserver ses spécificités et compenser un territoire peu étendu à faible densité et aux ressources économiques peu variées.

[80] Opposition entre *common law* et *civil law*, source de nombreux conflits et d'incompréhensions au niveau européen.

[81] Un continent est « une grande étendue de terre limitée par un ou plusieurs océans » (Dictionnaire *Le petit Robert*, dictionnaire de la langue française). Au sens strict du terme, la Grande-Bretagne, l'Irlande et l'Islande ne sont pas comprises dans l'entité géographique « Europe » ! La mer du Nord, l'océan Arctique au nord et à l'ouest, la mer Méditerranée, la mer Ionienne, la mer Egée et la mer Noire au sud et à l'est constituent les limites physiques du continent européen. Alors *quid* de la Russie ? Et la Chine … Fait-elle aussi partie de l'Europe puisqu'elle est rattachée territorialement à la Russie et à l'Europe occidentale ? Habituellement on « arrête » l'Europe à l'Oural. Le terme continent désigne aussi « une partie du monde ». D'autres critères physiques permettent de fermer le continent sur un ensemble *a priori* homogène et cohérent, et de l'ouvrir à certains pays *a priori* exclus. Les limites de l'Europe sont difficiles à cerner car l'opération exige de distinguer la représentation de l'Europe du concept de l'Europe ; c'est-à-dire l'Europe physique de l'Europe comme idée, politique. « L'Europe existe géographiquement –dans une certaine mesure. C'est-à-dire qu'au moment où les hommes ont fait leur apparition, pendant l'ère quaternaire, il y avait déjà cet ensemble de terres, de péninsules, de mers continentales que l'on appelle Europe depuis vingt-cinq siècles environ. Mais plus on va vers l'Est, plus l'Europe tend à se confondre avec l'Asie. En établir la limite à l'Oural est aussi arbitraire que de la fixer, comme Hérodote, au Don. On peut donc dire qu'à l'Est, l'Europe cesse d'être géographique et que sa frontière dérive d'une définition. Sous Louis XIII on n'y rangeait pas la Russie. Pierre le Grand, Elizabeth, Catherine II l'y ont fait entrer. » (Jean-Baptiste Duroselle, *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Milan, Denoël, 1965, page 21).

En réalité pour conceptualiser le continent et percevoir l'identité de l'Europe, il faut apprécier à la fois l'histoire, le mythe, les origines gréco-romaines, les centres radiants qui ont fondé sa réputation, et les règles de droit à la base d'un système juridique particulier. Une culture européenne se superpose au continent. Car « l'identité de l'Europe a toujours été incertaine et imprécise, une source de fierté pour certains, de haine et de querelle pour d'autres. Comme toutes les identités en construction, elle résulte d'un palimpseste élaboré d'anecdotes, d'images, de résonances, de souvenirs collectifs, de traditions inventées et entretenues avec soin. Elle est aussi particulièrement insaisissable car les continents, bien plus que les nations, sont avant tout de simples expressions géographiques.» Anthony Pagden (dir.), *in The idea of Europe*, Cambridge, University press, 2002, page 33. Ce qui rend complexe la définition de l'Europe c'est qu' « elle ne s'appartient pas à elle-même. Elle n'est ni un sol, ni un sang. Impossible de lui trouver aujourd'hui une souche commune. Elle n'a même pas un territoire assigné : elle est pleine de frontières qui fuient de toutes part. Elle a juste à l'ouest un océan pour limite, franchi depuis très longtemps. Ce débordement (les grands voyages de la Renaissance) marque l'ouverture des « temps modernes » européens. Au sud, depuis l'antiquité, la Méditerranée est plus un carrefour qu'une barrière. Pas de sol, ni de sang propres donc, mais une histoire. L'histoire de quoi ? (…) d'une idée, d'une construction, d'une multiplicité de peuples, de façons d'organiser la vie collective, de savoirs ». Gérard Duprat et Marc-Alain Rieu, *in La culture démocratique européenne*, Paris, Eska, 1995, page 19. Ces propos ne rendent pas justice au fait que des passerelles existent tout de même entre les pays européens qui ont tissé des liens (dans la culture juridique par exemple). Mais il est vrai que l'Europe « étant une construction de l'esprit humain à partir d'une réalité géographique mal

partage une histoire[82] et une culture commune. Mais cette culture commune n'est pas synonyme d'unité absolue. Des spécificités persistent et l'éclatement des grands

---

délimitée, il y a eu, depuis que les hommes y réfléchissent, une immense variété d'Europes » Jean-Baptiste Duroselle, *op. cit.,* page 25. Les frontières de l'Europe sont très claires au nord, à l'ouest ainsi qu'au sud puisque la mer vient cerner la péninsule continentale. La seule frontière à poser problème est celle de l'est. Intégrer la Russie ou non… La limite est arbitrairement fixée par les hommes, selon les époques (« l'Europe est au premier regard une entité géographique extrêmement bien définie puisqu'elle est délimitée aux trois quarts par des côtes maritimes. Mais l'Asie n'a pas de limite naturelle à l'Ouest et l'Europe n'a qu'une limite arbitraire : l'Oural. Ce qui est dessiné de façon précise, c'est en somme la péninsule occidentale de l'Asie, nommée continent par incontinence de langage. Or la précision de cette géographie côtière a fourni aux pays riverains, non une frontière, mais une ouverture, un prolongement, un placenta nourricier. » Edgar Morin, *in Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1991, page 38). L'Europe est en réalité ouverte sur l'extérieur, il est difficile de la cantonner à une version univoque et simplificatrice…

[82] André-Jean Arnaud l'affirme: « Si l'Europe a une unité, cette dernière est moins naturelle que conquise, et c'est l'histoire qui nous en donne la clef » (*op.cit.*, page 36). Le mythe fondateur entretient le flou. Europe, charmante Phénicienne enlevée par Zeus qui l'abrite loin des convoitises, symbolise le continent lointain, l'espoir, l'exil. Huit siècles avant Jésus-Christ, Hésiode la mentionne l'Europe. Il ne s'agit alors que d'une partie de la Grèce continentale. Hérodote, au sixième siècle avant Jésus-Christ, désigne l'ensemble du continent avec ce terme. A l'apogée de la conquête romaine, l'empire romain se superpose à l'Europe. Mais elle n'est à ce moment ni une notion politique, ni un motif d'unification du territoire (elle œuvrera malgré tout *a posteriori* dans le sens d'une unification par l'intermédiaire du droit romano-germanique puisque philosophes et juristes s'accordent à dire que le droit est un des piliers de l'identité culturelle européenne. Cf. André-Jean Arnaud, « L'Europe et le droit », *in Droits*, n°14, 1991, pages 3 et suivantes)). Source de conquêtes et d'invasions, l'Europe devient un « berceau de la civilisation », vecteur d'unité. Plusieurs grandes phases succèdent à la période antique, métamorphosant l'Europe. D'abord une période d'unification par la religion chrétienne. Puis, l'unité européenne par la force, sous Charlemagne, qui laisse place ensuite à un certain éclatement avec l'apparition des nations et de l'Europe des États au XVIII° siècle. A l'aube de la Révolution française la carte politique européenne « laisse apparaître un grand contraste entre des masses compactes à l'ouest, au nord et à l'est, et un singulier fourmillement de territoires moyens, petits ou minuscules au sud et au centre du continent » Yves Tissier, *op. cit.,* pp. 7 à 9. Cette mosaïque handicape l'unité européenne. La Révolution française marque par son rayonnement le début d'une hégémonie, relayée ensuite dans un autre registre par la tentative napoléonienne d'unification. En réponse à l'hégémonie napoléonienne centralisatrice succède l'Europe nationaliste. Après l'Empire, un retour partiel à l'ordre ancien précipite l'Europe politique dans sa décrépitude. Vieillissante, l'Europe ne résiste pas aux multiples conflits balkaniques locaux qui ont raison d'elle au début du XXème siècle et causent la première guerre mondiale. Face au totalitarisme, l'Europe se fait « l'esclave » d'Hitler (selon le mot de Jean-Baptiste Duroselle). La seconde guerre mondiale laisse outre une Europe exsangue, une Europe divisée. Les efforts de certains hommes politiques (Robert Schuman et Jean Monnet) pour la réunification, font naître l'idée d'une Europe moderne, institutionnelle. Mais la réunion ne se réalise qu'à la chute du mur de Berlin. Quant à la communion, elle n'est pas idéale puisque tous les pays de l'Europe géographique ne sont pas encore membres de l'Union européenne.

La question de la quête de valeurs communes se pose afin de construire une entité unique (Les auteurs s'interrogent en ces termes : « Le problème est très concret : peut-on véritablement découvrir dans l'histoire de l'Europe des principes, des valeurs, des idées qui seraient un fondement dont nous pourrions tous être assurés et rassurés, sur lequel on pourrait, « nous les Européens », s'accorder pour construire une « nation », une « maison », un État communs. » Gérard Duprat et Marc-Alain Rieu, *in La culture démocratique européenne, op. cit.,* Eska, 1995, page 17). Il existe bien une culture juridique commune qui permet de penser des valeurs communes (où l'idée de berceau de la civilisation, et l'influence de l'empire romain, ne sont pas vaines). Bien que la culture juridique prédominante soit héritée du droit romain (*civil law*), coexiste un autre type de culture juridique, héritée des pays anglo-saxons fonctionnant sous la forme d'un droit non écrit, essentiellement prétorien (*common law*). Ces deux modèles cohabitent mais ne sont ni compatibles ni interchangeables (cela explique les divergences au sein de la communauté des États européens). Les divers pays dont les régimes sont soumis à l'étude comparative sous l'angle du président de la République élus au suffrage universel direct font partie de la famille romano-germaniste, à l'exception

empires en plusieurs pays témoigne de la variété et de la diversité des évolutions historiques, et constitutionnelles. Logiquement, tous les pays n'ont pas accédé à la démocratie au même moment, tous n'ont pas choisi le régime parlementaire pour les mêmes raisons. Par vagues successives, l'Europe s'est forgé une identité qui se traduit maintenant par l'existence des institutions européennes. Les quinze pays membres du Conseil de l'Europe concernés par l'étude ont de nombreux points communs ; ils peuvent donc faire l'objet d'une étude comparative. Le régime politique est un point commun important. L'expansion du régime parlementaire est indéniable, surtout dans sa forme bireprésentative. L'Europe occidentale est perçue à l'Est comme une lueur d'espoir[83], qui attise les convoitises et engendre des

---

des démocraties parlementaires du nord, placées dans le rayon d'action anglo-saxon et qui ont développé un modèle mixte scandinave (« En opérant tous azimuts, la famille romano-germaniste attire et conquiert de nouvelles frontières. Elle réussit ce tour de force, qui échappe en partie aux autres grands systèmes de droit contemporains, à s'implanter et à se régénérer là où on l'attend le moins. Les droits de Russie, et d'Ukraine, les droits scandinaves, les principes juridiques d'Amérique Latine, les droits d'Afrique lusophone, espagnole et francophone, le droit public japonais… empruntent à la grande famille romano-germaniste qui sa structure judiciaire, qui son interprétation jurisprudentielle, qui encore son partage des pouvoirs, le tout reposant sur un fond de règles codifiées et écrites. (…) Dans ce contexte de mouvement romain retrouvé, transformé, généralisé, la *common law* fait figure d'exception. En développant notamment un raisonnement juridique et des pratiques judiciaires afférentes complètement différentes de celles du Continent, le droit anglais se pose en rival sérieux de la règle de droit écrite ». Roland Seroussi, *Introduction au droit comparé*, Paris, Dunod, 2000, pp. 7 à 9). L'historique et le politique se sont intimement mêlés au fil des ans. Ils le sont d'autant plus dans le souci des auteurs de doctrine et des plus fervents « européanistes » de penser l'Europe (la formule est empruntée au bel ouvrage d'Edgar Morin *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1991, 265 pages. Allusion est faite aussi à l'ouvrage de André-Jean Arnaud, *Pour une pensée juridique européenne*, Paris, puf, 1991, 304 pages).
Où en sommes-nous aujourd'hui de l'Europe ? À Bruxelles on se penche sur la question de la constitution européenne, sur le problème de l'ouverture des institutions européennes aux pays d'Europe de l'Est et d'un régime politique lisible. On parle d'élargissement de l'Europe comme si la seule Europe connue de tous, officielle, était celle des institutions ! C'est oublier qu'elle est un continent, un tout géographique et culturel dont la cohésion et l'homogénéité ne sont certes pas toujours évidentes, mais dont l'historicité ne fait pas de doute… Malgré ces facteurs d'harmonisation, l'adoption d'une constitution au niveau européen, bien qu'à l'ordre du jour de la convention européenne présidée par le français Valéry Giscard d'Estaing n'est pas encore réalisée. Il est délicat de rédiger un texte pour des institutions souffrant d'un manque de légitimité démocratique aussi évident (Jean-Claude Piris préconise de « Renforcer la légitimité de l'Union européenne par l'intermédiaire du Parlement européen », *in Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, page 624) ; il est difficile de songer établir des règles avec les outils classiques pour un régime politiquement hybride. À cela il faut ajouter « la quête d'un pouvoir constituant » (Christiane Gouaud, « Le projet de Constitution européenne », *in Revue française de droit constitutionnel*, 1995, page 294), car, « toute légitimité démocratique repose avant tout sur l'existence d'un peuple réel et non d'un peuple rêvé ; le peuple européen n'existe pas, du moins pas pour le moment (…) Ainsi donc une constitution européenne ne pourra exister qu'à partir du moment où, par un acte fondamental, un acte constituant, le peuple décidera d'aliéner sa souveraineté au profit d'une instance supranationale », pages 295 et 298.

[83] A ce propos, voir l'article de Jacques Rupnik, « Europe de l'Est, Europe centrale, Europe », *in Une nouvelle Europe centrale*, Marcin Frybes (dir.), Paris, La découverte, 1998, page 14 : « Dans toutes ces définitions de l'Europe centrale on retrouve cependant un dénominateur commun : l'idée et l'affirmation d'une appartenance à l'Europe tout court et d'une appartenance à l'Occident. Rappelons

déséquilibres entre l'Est et l'Ouest[84] qui se répercutent dans les institutions, dans la répartition des rôles, entraînant la prépondérance des uns sur les autres. L'Europe occidentale exerce un attrait indéniable et le type de régime dominant, le régime parlementaire bireprésentatif qui y est pratiqué,

influence, inspire les nouvelles constitutions des pays d'Europe centrale et orientale[85]. Ainsi se répand-t-il. Le mouvement constitutionnaliste contribue donc à unifier les pays d'Europe en un tout constitutionnellement et *a priori* juridiquement homogène[86]. Par mimétisme, ou par expérience, afin d'exploiter un modèle de régime déjà en vigueur qui a fait ses preuves, les constituants des différents pays optent pour des paramètres similaires mais pas identiques en tous points. On ne trouvera pas dans les pays d'Europe centrale et orientale l'exacte réplique de la Constitution française de la Vème République, mais il est vrai que la Constitution Roumaine présente des ressemblances marquantes avec le texte de 1958. On trouve dans les différents textes constitutionnels européens des caractéristiques communes propres à la démocratie et au régime parlementaire: la notion de séparation des pouvoirs, l'attachement à la démocratie, la défense et la garantie des droits de

---

à ce sujet la célèbre formule de l'écrivain tchèque Milan Kundera sur l'Europe centrale en tant qu' « Occident kidnappé ». »

[84] C'est la conclusion à laquelle parvient Jacques Rupnik dans l'article précité : « Depuis 1989, le centre de gravité géopolitique de l'Europe s'est déplacé vers l'Est, vers l'Europe centrale. Mais le centre de gravité institutionnel s'est déplacé vers l'Ouest. Le pacte de Varsovie et le Comecom n'existent plus. Il ne reste que l'OTAN et l'Union européenne. C'est cette tension, voire cette contradiction, qui est au cœur de la construction d'une nouvelle architecture européenne, et c'est précisément en Europe centrale qu'elle est vécue de la façon la plus aiguë, la plus forte. D'où cette question : l'Europe centrale est-elle la question centrale de l'Europe ? », page 35.

[85] Appelés généralement les PECO.

[86] Le mouvement constitutionnaliste trouve son expression la plus européenne dans les termes des articles 6 et 7 du traité de l'Union européenne. L'article 6 dit que l'Union est « fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres », et l'article 7 prévoit un système de sanctions, dont la menace a été brandie à l'encontre de l'Autriche suite aux élections législatives de 1999 (victoire du parti conservateur (ÖVP) conduit par Wolfgang Schussel et du FPÖ le parti libéral d'extrême droite de Jörg Haider). Les États membres de l'Union n'ont pas voté de sanction à la majorité qualifiée, (suspension de certains droits découlant du traité, y compris la suspension du droit de vote au sein du Conseil). Aucune violation n'étant caractérisée au stade des élections, le parlement a mis par une résolution rappelant l'attachement aux valeurs démocratiques (que combattent les partis xénophobes), et l'exemple que doivent montrer les États membres de l'Union européenne. Le débat autour de cet événement euro-autrichien ne concernait de près que certains États européens, déjà membres de l'Union européenne. L'impératif de démocratie inscrit constitutionnellement dans tous les textes ne suffit pas à implanter l'esprit démocratique dans toutes les pratiques politiques… Pourtant on décèle « les fondements d'une morale commune » dans cet exemple comme dans celui des sanctions imposées à la Russie au tout début de la guerre en Tchétchénie, que l'on peut déduire du rejet du nazisme en 1945 et du rejet de l'autoritarisme soviétique en 1989. Mais son impact et son efficacité, tant en droit qu'en conscience laissent à désirer lorsque l'on constate l'existence des violations des droits de l'homme, les responsabilités impunies

l'Homme, la notion d'État de droit, le régime parlementaire, la pratique du référendum, la discipline de vote parlementaire, le contrôle parlementaire, et le contrôle de constitutionalité. Le droit constitutionnel et le constitutionnalisme structurent donc le régime politique occidental le plus répandu : le régime parlementaire. Face à ce phénomène européen majoritaire, on trouve un pendant américain, le régime présidentiel, qui prend le contre-pied du parlementaire. Certains auteurs disent d'ailleurs que « le droit constitutionnel est originairement un témoignage de la civilisation occidentale » et que « l'Europe est -avec les Etats-Unis- le berceau du droit constitutionnel »[87]. Historiquement il existe un tronc commun en

---

des chefs de l'État dictateurs, ou encore « les répercussions des mécanismes d'un marché fonctionnant sans entraves » sur l'homme européen au sein de l'Europe de l'euro (Alfred Grosser, *Idem*, page 17).

[87] Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 18ème édition, 2002, page 27 ; et Constance Grewe et Hélène Ruiz-Fabri, *Droit constitutionnels européens*, Paris, puf, 1995, page 9.

L'Europe, « berceau de la civilisation »… explique que l'on compare les constitutions de plusieurs pays européens. Ils sont issus de la même matrice, ils ont été bercés par les mêmes valeurs. De l'identité culturelle on peut retenir deux choses : un universalisme et les interactions constantes qui ont posé les jalons d'une Europe riche et variée (l'Europe n'est pas constamment modèle de démocratie et d'équité, certes elle a été opprimée sous Hitler, puis Staline, mais elle fut elle aussi oppresseur dans sa période coloniale). L'Europe, comme le dit André-Jean Arnaud, c'est une « foison ». Le pluralisme issu de la foison de cultures, d'histoires, de nations, peut s'avérer complexe à gérer. Au sein de l'Union européenne, l'harmonisation des règles juridiques est rendue difficile par la différence qu'il existe entre la tradition de *civil law* et celle de *common law*. Dans un passé récent, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure les pays situés en Europe de l'Est pouvaient faire l'objet d'une étude comparative puisque depuis 1945 et le schisme totalitaire, l'Europe était divisée en deux parties, physiquement séparées par le mur de Berlin, symboliquement par le rideau de fer, et malgré cela idéologiquement bâtie sur une même base (la démocratie et le communisme ont ceci en commun : le pouvoir du peuple, pour le peuple et par le peuple, complété par la devise liberté, égalité, fraternité) mais aux résultats tellement antagonistes… On a cru que l'Est et l'Ouest étaient trop différents pour se rapprocher, et l'on a invoqué la faible durée de stabilisation politique des régimes à l'Est. Cela revenait à occulter la période qui a précédé 1945, et les effets réactifs qu'a engendré le totalitarisme. Finalement, depuis la fin de l'empire ottoman, l'Est se vit européen, et les dictatures ont au contraire avivé dans les esprits des dissidents démocrates une pensée européenne, par l'intermédiaire de la culture (la culture, vecteur de résistance politique) (A nouveau sous la plume d'Edgar Morin, pour appuyer ces propos : « L'on avait cru, à l'Ouest, que l'Europe culturelle avait cessé d'exister pour faire place à deux cultures divergentes, et que du coup la nouvelle coupure aggravait en rupture l'ancienne coupure entre Rome et Byzance. En fait, cette cassure, qui s'était atténuée au cours des siècles modernes par l'occidentalisation de l'Est européen a été désormais quasi effacée par le rideau de fer lui-même. Celui-ci a imposé une oppression, non une suppression culturelle. (…) Ainsi, partout, la fermentation culturelle devenue intense sous la répression culturelle devenue moins intense ; contrairement aux apparences, la culture européenne n'est nullement en déclin à l'Est : elle s'y régénère.» *in Penser l'Europe, op. cit.,* pages 222 et 223).

Pluralisme et unité sont deux caractéristiques européennes *a priori* antinomiques. Les pays étudiés font tous partie d'un ensemble culturel cohérent, inscrit dans une exigence constitutionnelle de démocratie, et conservent leurs spécificités. Le multiculturalisme permet aux différents pays de se côtoyer dans un même ensemble en sauve gardant les identités locales. La difficulté réside plutôt dans le fait de créer une « communauté de destin » (selon l'expression d'Edgar Morin) à partir des particularismes des États-nations locaux. L'Europe est plurielle, peut-elle se permettre d'envisager un projet de société qui s'inscrive dans le multiculturalisme local, afin de préserver les revendications locales et minoritaires (C'est la question que pose Riva Kastoryano dans l'ouvrage *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de sciences politiques, 1998, 267 pages)? Par exemple, dans tous les pays dont les constitutions sont étudiées en détail on remarque que

Europe, le régime politique. Nul doute que les accointances politiques et constitutionnelles œuvrent comme une force centripète qui justifie la limitation du champ de l'étude à ce continent et sert dans le même temps l'avenir de l'Europe[88]. Malgré la prédominance du modèle romano-germanique et les déclarations d'intention en faveur du respect de la démocratie, la diversité des régimes parlementaires bireprésentatifs est une réalité. Elle s'illustre avec plus ou moins de bonheur notamment à travers l'existence de la Russie qui « a tellement évolué sur le plan institutionnel que l'on se demande encore s'il est possible pour un aussi grand et contrasté territoire d'avoir un droit constitutionnel transparent doté d'organes indiscutables » et celle dans une mesure plus raisonnable, de la Finlande rattachée au droit scandinave, au même titre que l'Islande, dont les ordres juridiques peuvent être qualifiés de « systèmes de droit inclassables »[89]… En Europe, on observe donc l'expansion d'un régime largement répandu: le régime parlementaire bireprésentatif, dont les expressions sont nombreuses[90].

---

sont inscrits les droits des minorités ethniques, le droit à la langue, l'accès à l'éducation, l'égale représentativité au sein des instances nationales *etc*… Ce souci d'égalité, du respect des droits, est un trait commun particulièrement visible dans les pays récemment émancipés de la tutelle soviétiques où c'est à la fois une exigence imposée par l'Europe institutionnelle et une réaction aux années de répression. Pourtant en pratique, l'harmonie ne règne pas (en témoigne la révision par amendement de la Constitution de l'ex-République de Macédoine le 15 novembre 2001 nécessaire pour le respect des droits des Albanais, violés durant la guerre de Yougoslavie). Le multiculturalisme répond à la gestion de la diversité culturelle et interroge l'idéologie universaliste et la construction d'un espace européen commun. Chaque État fait face à un problème local particulier qui a trouvé une solution théorique répandue. Il en va de même pour le choix du régime politique. Des questions politiques similaires se sont posées dans tous les pays ayant opté pour le régime parlementaire bireprésentatif. Elles ont trouvé une réponse identique en terme de régime : l'élection du président de la République au suffrage universel direct, mais n'ont pas été mises en œuvre dans les mêmes conditions. Chaque problème de fond, théorique, qui semble avoir une souche commune est « contextualisé » afin de trouver une réponse. La diversité et la richesse de l'Europe sont respectées, et une certaine forme d'unité qui s'exprimée à travers le prisme du modèle constitutionnel est maintenue (l'Europe est en effet à l'image de toute société et Jean Leca fait observer que « si les sociétés humaines étaient des systèmes, ce seraient des systèmes auto-contradictoires et non dialectisables parce que non réductibles à une seule finalité ou à un seul moteur originel », « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *in Revue Française de Science Politique*, 1996, vol. 46, page 225).

[88] « À la fin de notre millénaire nous pouvons constater ensemble que le constitutionnalisme européen a été et est resté un facteur de civilisation et démocratie. L'histoire et l'expérience politique des peuples ont confirmé ses vertus. Il a gagné aujourd'hui tout notre continent, en dépassant même ses frontières. C'est ainsi que son triomphe est complet. La grande famille des peuples de l'Europe, avec toutes les contradictions qui restent à surmonter, avec toutes les différences inhérentes qui existent encore entre ses membres, ne peut avoir qu'un destin commun. » Florin Bucur Vasilescu, « Fin du millénaire : triomphe du constitutionnalisme européen », *in Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1996, page 67.

[89] Roland Seroussi, *Introduction au droit comparé*, *op. cit.,* pages 188 et 195.

[90] Devant le succès de l'expansion du modèle parlementaire, il est tentant de le transposer au niveau supra national afin de trouver des clefs de lecture pour identifier l'objet Europe. Si l'on affirme qu'il existe un « modèle politique européen », c'est assurément le régime parlementaire qui prédomine, mais on ne peut dire que l'Europe transpose dans des termes exacts au niveau méta-étatique ce régime. Elle reste un « objet politique non identifié » (la formule est attribuée à Jacques Delors, au

La conjonction de tous ces critères donne un cadre à la fois institutionnel, géographique, historique, juridique, et constitutionnel précis à l'étude comparative entreprise. Dans tous les cas l'ensemble des quinze pays concernés (cités suivant l'ordre chronologique des constitutions) : l'Autriche, l'Islande, l'Irlande, la France, le Portugal, la Croatie, la Lituanie, la Bulgarie, la Macédoine, la Roumanie, la Slovénie, la Russie, l'Ukraine, la Pologne, et la Finlande, relève de l'Europe dans tous les sens du terme. L'identité européenne offre une riche diversité. C'est la raison pour laquelle Edgar Morin la qualifie d'*unitas multiplex*. Le mouvement de balancier qui permet de trouver à la fois des éléments communs et des motifs de divergence donne une idée de l'Europe à son image : à la fois unie et variée. Il en va exactement de même concernant le régime politique étudié : une trame commune (le régime parlementaire bireprésentatif) et des illustrations variées (le système tantôt présidentialiste, tantôt parlementariste) qui ne seront pas abordés avec les mêmes outils mais avec la même méthode.

La méthodologie et les outils mobilisés pour mener à bien l'étude relèvent principalement de la discipline juridique. En droit constitutionnel, les notions de régime et de gouvernement ont souvent été confondues. Le gouvernement était entendu auparavant au sens large, comme « l'exercice pratique du pouvoir [91]». Aujourd'hui le terme « régime politique » se dispute entre politologues et juristes. Selon certains, « le terme régime appartient au vocabulaire de la science politique et

---

moment de sa présidence de la Commission de Bruxelles) car ses institutions ne remplissent pas les mêmes rôles qu'au niveau national et répartition des pouvoirs ne s'y exprime pas aussi clairement qu'au niveau interne (Voir l'article de Jean-Louis Quermonne dans lequel l'auteur se pose la question : « Existe-t-il un modèle politique européen ? », *in Revue Française de Science Politique*, 1990, vol. 40, pages 192 et suivantes). Inversement, on peut dire que c'est un objet politique identifiable dans la mesure où l'Europe méta-étatique existe et fonctionne selon un rythme et des institutions propres et qu'elle dispose d'une spécificité nouvelle et légitime (se référer à la démonstration à laquelle se livre Gérard Duprat en introduction de l'ouvrage dont il assure la direction *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, Puf, 1996, pages 1 à 13 : « L'Union européenne, un objet politique identifiable »). On peut entrevoir un type constitutionnel européen aussi bien au niveau interne (national) qu'au niveau externe (européen). Ce type constitutionnel s'incarne dans l'État de droit au niveau interne, dans la démocratie, plus ou moins parlementaire selon que l'on se situe au niveau interne ou externe, et dans le respect des droits de l'Homme et le pluralisme pacifié (un peu comme Jean-Louis Quermonne, mais dans une optique plus optimiste, Philippe Lauvaux se demande « Existe-t-il un modèle constitutionnel européen ? », *in Droits*, n°14, 1991, pp. 49 et suivantes. Si l'on répugne a étendre l'usage du terme modèle en ce qu'il n'est pas fidèle à la réalité, on peut avec cet auteur déceler des constantes communes au pays européens que l'on retrouve au niveau méta-étatique).

[91] Elizabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, Paris, Puf, 1998, 2ème édition, page 12.

non à celui du droit constitutionnel »[92]. D'ailleurs la définition proposée par Yves Mény et Olivier Duhamel va dans ce sens. Le dictionnaire constitutionnel indique en effet que « l'on entend généralement, par régime politique le mode de gouvernement auquel est soumis un pays. De fait, outre le principe de légitimité qui l'anime, ses principales composantes sont les institutions politiques, le système des partis et l'appareil de l'État. Maurice Duverger considère aussi qu'un régime n'est pas qu'un ensemble d'institutions, mais « une certaine combinaison d'un système de partis, d'un mode de scrutin, d'un ou plusieurs types de décisions, d'une ou plusieurs structures de groupes de pression»[93]. Pourtant régime politique et forme de gouvernement sont distincts[94]. D'ailleurs Robert Elgie propose de dépasser l'ambiguïté conceptuelle entre théorie et pratique, en se concentrant davantage sur les dispositions constitutionnelles et non sur les relations entre les pouvoirs pour opérer une classification claire entre régime et système[95]. Une définition juridique de la notion de régime permet de mieux la comprendre. Il est possible de distinguer le juridique du politique en mobilisant les notions de régime et de système à des fins différentes. Il suffit de considérer que le régime est « l'ensemble des règles constitutionnelles » (et par extension « le type d'organisation institutionnelle résultant d'une constitution»), et que le système s'entend comme « l'application qui est faite de ces règles, les institutions telles qu'elles fonctionnent concrètement[96]» Cette distinction est la base de l'étude de la Constitution et de la pratique politique, elle permettra de confronter les règles et la pratique et de mesurer l'écart entre règle et pratique. Il serait hors sujet dans une étude juridique et constitutionnelle de concentrer son attention sur des faits uniquement politiques. Mais il paraît délicat de

---

[92] *Idem*, page 15.
[93] Yves Mény, Olivier Duhamel, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, page 887.
[94] « La classification des régimes politiques ne doit pas être confondue avec la distinction des formes de gouvernement. Certes, il arrive que l'on reproche à la théorie classique des formes de gouvernement d'employer des critères juridiques et que l'on estime souhaitable d'intégrer dans les schémas d'autres éléments qui ne sont pas proprement constitutionnels, mais sociaux et politiques. Dans ce cas on parle de « régimes politiques » pour désigner des formes politiques, définies par ces éléments politiques. *Régimes politiques* est alors synonyme de *formes de gouvernement*, conçues selon telle ou telles des classifications contemporaines. Lorsqu'on emploie l'expression en ce sens, on classe les régimes politiques selon des critères tirés de la structure sociale, du rapport de l'État et de la société, des conceptions relatives au rôle de l'État et de la société, ou encore du degré de développement économique. Toutefois, on a coutume, dans la langue du droit constitutionnel, de parler de *régimes politiques* principalement pour désigner des sous-classes au sein de la catégorie des gouvernements dans lesquels le pouvoir est partagé. » *in Droit constitutionnel*, Francis Hamon, Michel Troper et Georges Burdeau, Paris, L.G.D.J., 2001, 27ème édition, pages 96 et 97.
[95] Robert Elgie, « The classification of democratic regime types : conceptual ambiguity and contestable assumptions », *in European Journal of Political Research*, 1998, vol. 33, page 224.
[96] Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, Puf, 2002, page 263.

se couper d'une partie vitale du fonctionnement des institutions qui peut avoir des répercussions sur le régime. C'est pourquoi le système politique en tant qu'« ensemble des processus de décision qui concernent la totalité d'une société globale[97] » ne sera pas écarté de l'étude. Car l'un ne peut vivre sans l'autre et *vice versa*[98]. C'est pourquoi le président de la République élu au suffrage universel direct sera analysé dans un premier temps sous l'angle du régime parlementaire bireprésentatif pour ensuite être analysé sous l'angle du système. Où l'on voit que science politique et science juridique ne sont pas si exclusives l'une de l'autre… La méthode historique peut compléter l'analyse strictement juridique des constitutions. Mirkine-Guetzévitch, constitutionnaliste comparatiste précurseur en ce domaine le revendique et le recommande vivement[99].

De droit comparé il est question puisque cette étude porte sur le président de la République élu au suffrage universel direct dans 15 pays européens. Vaste entreprise[100] qui rencontre quelques embûches. Une bonne comparaison, rappelle Daniel-Louis Seiler, empruntant au *Tractacus* de Wittgenstein, restitue l'ordre des choses, les décrit, afin de dévoiler l'invariant qui attire l'attention du chercheur[101]. En fait, la comparaison correspond au réel, elle permet au juriste de « décentrer son

---

[97] Définition de Jean-William Lapierre, *L'analyse des systèmes politiques*, Paris, Puf, 1973, page 34.

[98] « Il n'est aucun agrégat social qui –s'il n'est déjà politiquement organisé- n'engendre une communauté autonome dès lors que ses éléments sont en interaction spéculaire. Il n'est aucune communauté autonome qui n'engendre un système politique par lequel elle se joint au reste de la société Réciproquement, il n'est aucun système politique qui ne s'actualise par une organisation déterminée de sa communauté autonome, c'est-à-dire un régime. » Jean-Louis Vullierme, *Le concept de système politique*, Paris, Puf, 1989, page 296.

[99] « Dans le droit public, la méthode comparative rejoint la méthode historique » (…) Le juriste voit, surtout, la technicité, les règles et leur nature normative, leur enchaînement logique ; l'historien cherche surtout à découvrir le rôle des hommes, des groupes, des sociétés. Seule la science politique peut concilier l'un et l'autre, seule cette science politique peut créer une synthèse réaliste ». « Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé », *in Revue internationale de droit comparé*, 1949, pp. 397 et 398.
Son propos est repris, entre autres, par André Hauriou: « L'analyse des institutions politiques s'opère, traditionnellement, en dehors de l'interprétation des textes, par l'emploi des méthodes historique et comparative ». « Recherches sur une problématique et une méthodologie applicables à l'analyse des institutions politiques », *in R.D.P.,* 1971, page 305.

[100] L'entreprise de droit constitutionnel comparé est ancienne, puisque « la comparaison des droits, envisagés dans leur diversité géographique, est chose aussi ancienne que la science du droit elle-même. L'étude des 153 Constitutions régissant les cités grecques ou barbares est à la base du Traité qu'Aristote a écrit sur la Politique ; Solon, nous dit-on a procédé de la même manière pour établir les lois d'Athènes, et les décemvirs n'ont, selon la légende, dressé la loi des XII Tables qu'après une enquête par eux menée dans les cités de la Grande Grèce ». René David, Camille Jauffret-Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Paris, Dalloz, 10ème édition, 1992, page 1.

[101] Daniel-Louis Seiler, *La politique comparée*, Paris, A. Colin, 1982, page 15.

horizon », d'échapper à l'ethnocentrisme et de se nourrir d'autres idées[102]. Mais il n'est pas évident de se départir de sa subjectivité. Les systèmes de droit étrangers seront certainement toujours moins immédiatement connus que le système national du chercheur. Pour le sujet de l'étude pourtant, l'histoire de la construction européenne montre que tous les États mobilisent les mêmes valeurs de démocratie et les mêmes outils constitutionnels[103]. Sans qu'il soit indispensable de maîtriser la langue de chaque pays, ni de s'immerger dans chacun des quatorze pays (en plus de la France) afin de se familiariser avec le système juridique interne[104], on peut se référer à la traduction officielle des textes constitutionnels mobilisant les mêmes mots, recouvrant des concepts communs en Europe. C'est-à-dire que des concepts constitutionnels identiques sont empruntés à un modèle dominant, et à ce stade il y a peu de variantes. Reste une difficulté pour l'appréciation de la réalité de la transplantation des concepts. La réception du modèle de régime politique donne lieu à des interprétations, à des réactions, compréhensibles par le prisme de l'histoire nationale, et de la pensée juridique nationale. Leur étude est donc moins aisée et donnera lieu à des rapprochements prudents ainsi qu'à des propositions. Le deuxième volet de l'étude permet donc de « maintenir l'altérité dans sa spécificité », sans « privilégier l'un des termes de la comparaison »[105]. La connaissance des textes juridiques et les faits, c'est-à-dire la pratique constitutionnelle, sont complémentaires et ne sauraient être étudiées l'une sans l'autre[106].

---

[102] Pierre Legrand, « Comparer », *in Le droit comparé aujourd'hui et demain*, Actes du colloque du 1.12.1995 du centre français de droit comparé, Paris, Société de législation comparée, 1996, page 60 : « C'est encore, au fond, le seul but de la comparaison comme vecteur de circulation des idées que de promouvoir, dans toute sa redoutable matérialité, la *décentration* de l'horizon du juriste ».

[103] Il semble que pour le droit constitutionnel, l'évolution politique historique en Europe permet de trouver des correspondances entre les concepts utilisés, correspondances que l'on trouverait moins en droit administratif ou en droit civil. Cette proposition atténue l'affirmation de Pierre Langeron selon laquelle : « Les concepts sont un instrument essentiel de la recherche juridique, et en particulier de la recherche comparative : contrat, personne morale, responsabilité etc.. Ils permettent de dégager des catégories, d'élaborer des principes et des doctrines. Dès qu'il déborde le cadre national, le juriste constate vite qu'il n'existe guère de correspondance entre les concepts utilisés dans des pays différents », « La recherche en droit comparé », *in Revue de la recherche juridique*, n°11, 1996, page 1105.

[104] Pour certains chercheurs, il n'y a pas de recherche comparative sans maîtrise de la langue des pays concernés. « On ne fait pas du droit comparé si l'on ne connaît pas la langue du pays dont on prétend comparer le droit avec le sien ». (F. Grivart de Kerstrat, « Une méthode pour le droit comparé », *in Revue de la recherche juridique,* 1982, n° 13, page 214.) Quel polyglotte remplirait cette condition, en *sus* d'avoir une formation juridique minimale pour conduire l'étude ?

[105] Pierre Legrand*, op. cit*., page 36.

[106] Mirkine-Guetzévitch, plaide brillamment pour cette méthode : « Les études de droit constitutionnel apprennent la relativité des textes, des formules, et des dogmes. Les textes ne créent pas les démocraties ; les hommes et les idées, les partis et les principes, les mystiques et les affirmations, les mœurs et les traditions sont les facteurs déterminants d'un régime. Les textes créent certaines

Le président de la République en régime parlementaire bireprésentatif pose le problème crucial de la concurrence avec le parlement, de la représentation double. En effet, poussée à son paroxysme, la présence d'un président de la République élu au suffrage universel direct peut engendrer l'excès, de l'abus de pouvoir, et le non respect de la voix du Peuple qui s'exprime pourtant par l'intermédiaire de ses représentants parlementaires[107]. Le correctif présidentiel ne fonctionnerait donc pas toujours dans le sens d'un rééquilibrage du jeu politique, bien au contraire. Le président de la République serait une sorte de « cheval de Troie » du régime parlementaire. Derrière la justification historique, et la volonté politique d'équilibre des pouvoirs, se cache un président de la République qui use parfois largement des prérogatives qui lui sont confiées. Ainsi parfois en France, au Portugal, en Lituanie, en Roumanie, en Russie, en Ukraine, en Pologne ou en Croatie, où le président, abusant de l'argument de sa légitimité démocratique affirme son aura politique, et comptant sur sa personnalité pour se taille une large place dans

---

conditions d'évolution, de transformations, de réalisations politiques. L'observation des pratiques constitutionnelles reste la première tâche du droit constitutionnel comparé : une observation sans pédantisme dogmatique, sans outrecuidance envers ceux qui n'accepteraient pas les sentences d'un Montesquieu, toutes les croyances d'un Rousseau, tous les lieux communs d'un Royer-Collard. Aucun conformisme, aucune normalisation imposée. « Et qu'est-ce aujourd'hui que la normalité ? » demande un des observateurs les plus fins des réalités politiques, André Siegfried. La logique juridique qui normalise, qui stabilise la dialectique constitutionnelle est certes indispensable, mais les constitutions ne se limitent pas à la technicité ; elles constituent des ensembles institutionnels que les Anglais appellent « government ». C'est la science politique, la grande science qui, aux XVIII ème et XIXème siècles, s'écrivait en français. Aujourd'hui, elle a besoin d'être modernisée, systématisée, aérée par des rapprochements entre théories juridiques et politiques, par la connaissance plus attentive de l'histoire. Cette science politique est inséparable de la théorie et des faits du droit constitutionnel comparé ». *in Les Constitutions européennes*, Paris, puf, 1951, page 13.
Dans le même esprit on peut mentionner Hauriou : « Hauriou semble répéter que le droit en général et plus particulièrement le droit public, est toujours riche de contenu, plus varié, plus multiforme, et surtout plus « vivant » que ne le pensent les juristes. Le droit est plein d'accidents, de contradictions, de curieuses transpositions qui correspondent à la complexité de la réalité. (…) Pour Hauriou, le droit reste toujours le résultat d'un dialogue entre la société et le droit, refondant sans cesse les catégories juridiques.» Mathieu Doat, « Quelques remarques sur la méthodologie d'Hauriou : *entre* droit et faits », *in Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 2002, n° 2, pages 614 et 616.

[107] Plus largement c'est la question de la pertinence de la démocratie représentative qui est posée. Si l'on admet généralement que « la démocratie représentative, autrefois critiquée par nombre d'esprits lucides, apparaît aujourd'hui, de l'avis général, comme le meilleur système politique possible, tout au plus susceptible de quelques aménagements de détail » (Tony Andréani, « Démocratie représentative, démocratie délégative, démocratie directe », *in Les paradigmes de la démocratie*, Jacques Bidet (dir.), Paris, Puf, 1994, page 181), il faut bien dire que « derrière l'apparence de triomphe de la démocratie parlementaire, se faufilent et se profilent les nouveaux problèmes de la représentation à l'intérieur des régimes présidentiels, ou semi-présidentiels qui ont eu peu ou prou tendance à succéder au régime d'assemblée, mis en place à l'intérieur des démocraties du XIXème siècle » (Blandine Kriegel, *in Propos sur la démocratie, essai sur un idéal politique, volume 3, Les chemins de l'État*, Paris, Descartes, 1994, page 54).

les institutions. Dans le régime parlementaire, la responsabilité des actes politiques de celui qui est investi du devoir de conduire la politique est l'évidence même, c'est le principe du régime. La responsabilité du président de la République est justement le « talon d'Achille » du régime parlementaire bireprésentatif[108]. En effet, comment un président de la République investi de pouvoirs d'action (dont certains ne sont parfois même pas contrôlés par les ministres) peut-il être exonéré de toute responsabilité ? On sait que le régime parlementaire, dans sa version moderne, accorde la capacité d'action au Premier ministre et à son Gouvernement, le chef de l'État étant irresponsable. Or, si le président de la République dispose lui aussi d'une capacité d'action propre, la logique voudrait qu'il soit responsable politiquement. Pourtant la mise en œuvre de la responsabilité du président n'est pas chose courante en régime parlementaire bireprésentatif[109].

En théorie, en régime parlementaire authentique, le Premier ministre dispose du pouvoir exécutif et pas le Président. La Constitution ne leur attribue d'ailleurs pas les mêmes tâches. Aujourd'hui, on note une tendance générale et certaine au renforcement de l'exécutif. Elle peut jouer à l'avantage du Premier ministre comme à celui du président de la République. « L'opposition n'est plus aujourd'hui en Occident entre un pouvoir exécutif qui gouverne et un pouvoir législatif qui fait la loi. Elle est bien plutôt entre un pouvoir gouvernemental qu'on pourrait appeler un pouvoir d'action, et un pouvoir de contrôle qui vient le contrebalancer. Le pouvoir d'action est chargé de décider et d'imprimer une impulsion à tous les organes de l'État dont il coordonne l'activité. Le pouvoir de contrôle est chargé de surveiller et de limiter ces organes et d'assurer la régularité juridique de leur action et sa conformité à la volonté politique de la Nation[110]». Transposées au régime parlementaire bireprésentatif , cela laisse augurer une prise de pouvoir possible de la part du président de la République (comme du Premier ministre d'ailleurs), soit en tant qu'exécutif, soit en tant que régulateur (mission première en régime parlementaire). A la lecture des constitutions des pays étudiés, on observe en effet que le président de la République élu au suffrage universel direct dispose des capacités constitutionnelles suffisantes pour se fondre dans le rôle de contrôle, en saisissant par exemple la haute cour de justice, en appelant le Peuple à trancher par

---

[108] Armel le Divellec, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *in Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1994, page 756.
[109] Voir *infra*, Partie II, chapitre 2.

son vote (référendum, dissolution, révocation du Premier ministre)… On touche au cœur de la partie sensible de ce travail : comment le Président peut-il être à la fois être juge (l'arbitre neutre) et partie (doté de pouvoirs d'action parfois forts) ? On sait qu'il peut être doté de pouvoirs importants (comme la dissolution, la révocation du Premier ministre, les pouvoirs exceptionnels en période de crise et de menace grave sur le pays et les institutions) et dans le même temps investi d'une mission supérieure : celle de se comporter en arbitre, neutre, digne représentant de la Nation, au-dessus des partis. Ces deux missions ne sont-elles pas incompatibles en réalité ? Comment le sujet est-il traité dans les diverses Constitutions, rencontre-t-on ces écarts dans tous les pays observés, et pourquoi ?

Ce n'est pas qu'une question de rapport à un régime idéalisé, c'est toute la logique démocratique dont il est question[111]. L'intérêt de l'étude de cette nouvelle classe de régime politique, à travers l'institution dont les pouvoirs peuvent être le plus problématiques, le président de la République, est de réunir à la fois une approche théorique et une approche pratique et d'observer d'où vient théoriquement le pouvoir, et comment il évolue[112].

L'étude met en lumière une palette de nuance de régimes parlementaires bireprésentatifs. La combinaison des pouvoirs du président avec ou sans contreseing, offre pour chaque constitution une illustration particulière du régime parlementaire bireprésentatif. Maurice Duverger, pour conforter sa définition du régime semi-présidentiel affirme que les régimes étudiés sont plutôt homogènes mais il faut

---

[110] *in* Paul-Marie Gaudemet, *L'exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 19.

[111] « … il apparaît à travers elle que la démocratie a toujours voulue être le gouvernement du peuple par le peuple et s'est toujours réclamée de l'amour du peuple » (Simone Goyard-Fabre, *in Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, A. Colin, 1998, page 10) ainsi, il semble « essentiel qu'une démocratie, prise dans ce sens (des institutions dotées des moyens de se défendre contre la dictature), offre la possibilité de se débarrasser du gouvernement sans effusion de sang lorsque celui-ci enfreint ses droits et ses devoirs mais aussi lorsque nous jugeons sa politique mauvaise ou erronée » (Karl Popper, *in La leçon de ce siècle*, Paris, Anatolia, 1993, page 106). Alors un président de la République dans le cadre d'une démocratie parlementaire qui gouverne à la place du Premier ministre, qui s'affranchit de la Constitution, use de ses pouvoirs dans le sens d'une extrapolation de ceux-ci, est totalement antidémocratique.

[112] La formule de Jean Petot, un peu vieillie, illustre cette démarche : « L'analyse est bien plus riche lorsqu'on distribue les régimes en un tableau à double entrée, où les modes de formation du pouvoir recoupent les données propres à l'usage de l'autorité », et, plus lois : « La désuétude des formes traditionnelles, inadaptées à cette évolution, oblige à revenir aux données premières affrontées par tout constituant : comment contrôler le pouvoir en préservant son impulsion ? », « Essai sur la qualification des régimes politiques, *in Politique*, 1959, pages 136 et 137.

constater qu'il n'en va absolument pas ainsi[113]. Au contraire, l'observation poussée des Constitutions, et ensuite des variables du système, permet de conclure l'inverse. Il est possible d'identifier des familles de régimes parlementaires bireprésentatifs. L'étude conduit davantage à la diffraction qu'à l'unification du modèle[114]. Il en résulte non pas un modèle unique, mais des sous-groupes de pays que l'on peut rapprocher les uns des autres[115]. On peut alors affirmer avec Michel Lesage qu'il n'existe pas de corrélation entre le mode d'élection du président de la République et l'étendue de ses compétences[116]. A strictement parler, c'est une évidence : la mention de l'élection au suffrage universel direct du président de la République ne lui confère par automatiquement des attributions constitutionnelles importantes (ainsi en Irlande, en Islande, en Croatie, en Slovénie, en Macédoine, en Lituanie, en Finlande après la révision de 2000). Pourtant dans certains pays, le président de la République élu au suffrage universel direct est effectivement doté d'attributions constitutionnelles importantes, non soumises à contreseing ministériel (ainsi en France, au Portugal, en Russie, en Ukraine, en Autriche, en Roumanie, en Bulgarie, en Pologne). *A priori*, on pourrait logiquement penser que les régimes des pays du premier groupe fonctionnent selon un système identique, c'est-à-dire parlementariste, et que les régimes du second groupe fonctionnent en système présidentialiste. Mais ce serait mal apprécier les diverses combinaisons résultant de la pratique. Dans les pays du deuxième groupe il est vrai, le président de la République entrera parfois en rivalité avec les autres institutions, outrepassant ses pouvoirs pour s'affirmer encore plus.

---

[113] Maurice Duverger, «A new political system mode : semi-presidential government », *in European Journal of political research*, 1980, volume 8, pages 167 et 177. Sans doute entend-il le terme de régime au sens large, englobant la pratique.

[114] « Certes, des régimes appartenant à des systèmes politiques foncièrement distincts peuvent présenter entre eux des analogies structurelles qui sont la condition de possibilité d'une analyse comparative des régimes ; de même que inversement des régimes foncièrement distincts peuvent être associés à des systèmes analogues. Mais ces parentés éventuelles ne doivent pas nous dissimuler la différence de nature entre les régimes, qui est induite par la variété des systèmes : aussi semblables que deux régimes puissent être, ils n'en sont pas moins hétérogènes entre eux si leur situation relative dans le système est dissemblable », Jean-Louis Vullierme, *Le concept de système politique*, Paris, Puf, 1989, page 302. Si l'on partage totalement le début du développement de Jean-Louis Vullierme, on demeure plus réservé quant à l'importance qu'il donne au système par rapport au régime…

[115] « When we are comparing the cultural phenomena of more than a dozen countries, we speak about tendencies, trends, similarities, and differencies, but not about models, patterns, and paradigms », (lorsque l'on compare le phénomène culturel de plus d'une douzaine de pays, on parle en terme de tendances, d'orientations, de similitudes, et de différences, et non en terme de modèles, de copies ou de paradigmes) Rett R. Ludwikowski, « Constitutional culture of the new east-central european democracies », *in Constitutional cultures*, Miroslaw Wyrzykowski (dir.), Varsovie, Institute of public affairs, 2001, page 59.

Mais il n'en est pas toujours ainsi, et si cela se réalise, ce n'est pas de façon constante. La France (surtout au moment de la présidence du général de Gaulle), le Portugal (au temps de la présidence du général Eanes), la Roumanie et la Bulgarie ont connu par intermittence un système présidentialiste[117]. Par contre la Russie et l'Ukraine ne connaissent depuis l'avènement de leur nouvelle constitution que le système présidentialiste. Inversement en Autriche, on remarquera que le président de la République n'a jamais usé ou abusé de sa seule compétence exempte du contreseing : sa faculté de nommer et révoquer le Chancelier à sa discrétion absolue. L'Autriche connaît un régime politique du second groupe qui fonctionne selon un système propre au premier groupe. Par contre le régime croate a fonctionné en système présidentialiste sous Tudjman, mais se tempère actuellement et s'inscrit dans un système parlementariste.

Le critère constitutionnellement primordial pour l'étude des régimes parlementaires bireprésentatifs est donc le contreseing ministériel des pouvoirs du président de la République. Mais il n'y a pas que cela puisque l'on sait déjà que tous les pays dans lesquels le président de la République dispose de pouvoirs exempts du contreseing ne fonctionnent pas constamment en système à tendance présidentialiste (exemple, l'Autriche). En complément de l'analyse du régime, il faut donc adjoindre les pratiques qui se sont développées dans les systèmes[118].

Dans tous les cas le président de la République se démarque et l'écueil est toujours la définition des fonctions et la répartition des tâches entre Premier

---

[116] « Comme le montre la comparaison des attributions des 15 présidents, il n'y a pas de corrélation directe entre le mode de leur élection et l'étendue de leurs compétences. » Michel Lesage, *Constitutions d'Europe centrale, orientale, et balte*, Paris, la Documentation française, 1994, page 9.

[117] Cela contredit la présentation de Erdogan Tezic, *in Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, actes du colloque, Toulouse, Istanbul, 2000, page 28, dans laquelle il explique que « (…) le régime présidentiel, produit par des conditions historiques très différentes, est un modèle d'exception (…). À cet égard s'inspirant du régime présidentiel des Etats-Unis, sont apparus dans certains pays des régimes présidentialistes. Leurs chefs d'État, prenant en main toute l'autorité, ont réduit les pouvoirs du parlement : tel est le cas de certains pays d'Amérique latine et de certains pays africains après la seconde guerre mondiale. Par contre, en Europe, se sont formés des régimes semi-présidentiels, dans lesquels le chef de l'État est élu au suffrage universel et le conseil des ministres porte une responsabilité politique collective devant le parlement. Dans ces pays, les régimes, différents des régimes présidentiels d'Amérique latine et d'Afrique, ne sont pas une dégénérescence du régime présidentiel, mais bien d'autres types de régimes. On peut les classer en trois catégories :
- les régimes à dominante parlementaire (Irlande-Islande-Autriche)
- les régimes à intermittence présidentielle (Finlande-Portugal)
- les régimes à hégémonie présidentielle (la France de la Ve République). »

ministre et président de la République, dont le nœud gordien est la responsabilité. Pourtant, l'existence d'un président de la République élu au suffrage universel direct en régime parlementaire bireprésentatif est souvent liée à un contexte historique et politique qui s'apparente à une volonté de rationalisation du régime. La répartition des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre se trouve inscrite dans la Constitution. À ce stade, soit les compétences de chacun sont clairement écrites et les politiques s'y conforment, soit on risque d'aboutir à des situations faisant gravement entorse à l'idéal démocratique, que le politique se situe au-delà ou en dessous de la règle mal formulée. L'étude historique de l'apparition de ces régimes, ainsi que l'analyse précise des textes constitutionnels feront l'objet d'une première partie. On verra que l'inscription des compétences de chacun dans la Constitution n'empêche nullement le développement de comportements politiques qui infléchissent le système et inscrivent le régime dans tel ou tel système[119]. Comment est-il possible de s'écarter ainsi du texte ? Certains pensent que la souplesse ou le flou du texte suprême sont à mettre en cause. Mais, si les raisons de l'émergence d'un tel régime sont claires et la plupart des Constitutions observées sont extrêmement précises et complètes, cela n'empêche pas l'occurrence de crises politiques graves. Il faut chercher ailleurs la cause de tels écarts entre règle et pratique. La nécessité d'examiner d'autres variables s'impose. Elles montreront pourquoi le régime, en fonction de son président de la République, penche vers tel ou tel système, quels sont les dangers pour la démocratie et la manière de les prévenir. Cela fera l'objet d'une seconde partie.

---

[118] Voir l'article de Robert Elgie, « Models for executive politics : a framework for the study of executive power relations in parliamentary and semi-presidential regimes », *in Political studies*, 1997, volume 45, pp. 217 à 231.

[119] Voir à ce propos l'analyse de Robert-Édouard Charlier, dans *L'État et son droit, leur logique, leurs inconséquences*, Paris, Économica, 1984, page 304 : « S'il doit y avoir un Chef d'État distinct du Gouvernement, il faut, pour chaque sorte d'affaires, quoique pas forcément dans le même sens pour les diverses sortes, résoudre de façon unitaire le problème de ses rapports avec ce Gouvernement : a) ou bien (effort en ce sens de Mac-Mahon ; Pétain : Ch. De Gaulle ; G. Pompidou ; V. Giscard d'Estaing ; F. Mitterrand) la façon de voir et décision du Chef de l'État l'emporte, et cela signifie que c'est lui l'instance suprême du Gouvernement, qu'il en fait partie, y domine, est et est seul le véritable Gouvernement (même n'en ayant pas le nom et présenté comme distinct du Gouvernement par la lettre de la Constitution), que le reste du Gouvernement n'est là que pour lui obéir ou n'avoir d'initiative que ce qu'il lui en laisse (il peut avoir intérêt de bonne méthode à lui en laisser beaucoup) ; b) ou bien (de Jules Grévy à Albert Lebrun et René Coty) la façon de voir du « Chef de l'État » ne l'emporte pas et si dans la forme il décide ce ne peut dans le fond être que comme lui dicte le Gouvernement ; c) ou bien enfin (dualisme dans l'exécutif) on peut espérer que, sans que d'avance l'un doive s'incliner devant l'autre, la façon de voir et décision devra être dégagée en commun entre le Gouvernement et le Chef de l'État, être par conséquent l'œuvre d'un Exécutif unique mais formé de leur accord ; c'est peut-être souhaitable ; mais comme rien ne garantit qu'on y réussira il faut pour le cas d'échec de cette dyarchie pouvoir revenir à a) ou à b). »