

TITRE PREMIER: LE CHOIX POUR UN PRÉSIDENT ÉLU DIRECTEMENT

La volonté des rédacteurs de la Constitution d'opter pour un président de la République parlementaire élu directement par le peuple apparaît clairement dans chaque pays étudié. Dans tous les pays, l'instauration d'un président élu directement correspond à des conditions historiques et politiques particulières. Il est évident que deux motivations principales guident le choix des rédacteurs de la Constitution pour un régime parlementaire bireprésentatif. À la fois la volonté de pacifier le débat lié à la transition constitutionnelle (en offrant aux partenaires politiques de l'opposition une réponse à leur demande d'un président de la République fort, élu au suffrage universel direct), et la volonté de garantir le plus de stabilité au système politique parlementaire à l'aide de la rationalisation. Le président de la République élu au suffrage universel direct répond à ces deux exigences d'équilibre. En effet, il peut à la fois contenter les détracteurs d'un pouvoir exécutif fort et jouer un rôle de pondérateur dans le système politique. Il se dégage de l'étude des différents régimes que ces deux facteurs sont toujours présents dans l'élaboration et la vie des institutions des régimes parlementaires bireprésentatifs, mais à des degrés divers. Pour chaque pays l'attention est portée sur des morceaux choisis d'histoire qui mettent en lumière les circonstances ayant présidé au choix du régime parlementaire bireprésentatif.

La présentation chronologique distingue deux groupes de régimes. Une première vague concerne les démocraties républicaines parlementaires bireprésentatives d'Europe occidentale, que l'on peut situer dans la première moitié du XX^e siècle. Une deuxième vague concerne les démocraties républicaines parlementaires bireprésentatives d'Europe centrale et orientale qui déferle sur la seconde moitié du XX^e siècle (surtout à partir de la chute du mur de Berlin, symbole de la dislocation de l'empire soviétique).

Chapitre premier : La première génération de démocraties républicaines parlementaires bireprésentatives en Europe occidentale

Chapitre second : La deuxième génération de démocraties républicaines parlementaires bireprésentatives en Europe centrale et orientale

CHAPITRE PREMIER

LA PREMIÈRE GÉNÉRATION DE DÉMOCRATIES RÉPUBLICAINES PARLEMENTAIRES BIREPRÉSENTATIVES EN EUROPE OCCIDENTALE

Les États situés à l'ouest de l'Europe, ayant une tradition démocratique ancienne, ont en leur temps affirmé leur attachement au mode de gouvernement républicain, dans le cadre d'un régime parlementaire. Les régimes parlementaires bireprésentatifs sont tous issus de réactions vives contre un antécédent politique désagréable, de type parlementaire monoreprésentatif ou non. Ainsi Finlande, en Irlande, et en Islande, l'établissement d'un régime parlementaire bireprésentatif est une réaction contre l'occupant. En Autriche et au Portugal, le régime parlementaire bireprésentatif est mis en place suite à une dictature. La France fait le choix du régime parlementaire bireprésentatif pour remédier aux dérives du régime parlementaire monoreprésentatif connues sous les républiques précédentes. Tous ces pays ont eu, avant d'opter pour le régime parlementaire bireprésentatif, une expérience plus ou moins heureuse du régime parlementaire de type classique (c'est-à-dire monoreprésentatif), tous s'inscrivent dans une quête du mode de gouvernement le plus équilibré, tant institutionnellement que politiquement. Une approche préalable par le prisme de l'histoire constitutionnelle de chacun des quinze pays permet donc d'observer systématiquement les conditions historiques favorables au développement du régime parlementaire bireprésentatif, de cerner les circonstances et les raisons politiques de l'élaboration du régime parlementaire bireprésentatif contemporain.

Section 1. La Finlande, précurseur du régime parlementaire bireprésentatif en Europe occidentale:

C'est au moment de son indépendance (sa première indépendance), en 1917, que la Finlande opte pour une forme de gouvernement républicaine avec un président élu. Elle conserve le régime parlementaire avec lequel elle s'était déjà familiarisée sous la domination suédoise, mais à défaut de restaurer un monarque, elle choisit un président élu par un collège de Grands électeurs. Ce n'est qu'en 1991, donc tardivement, que le pays se dote d'un président élu au suffrage universel direct. Cependant, on peut avancer, en considérant l'élection par les grands électeurs comme un suffrage quasi-direct¹²⁰ que la Finlande a, la première, ouvert la voie du régime parlementaire bireprésentatif en Europe.

Paragraphe 1 : D'une domination à l'autre.

En 1809, la Finlande quitte le royaume de Suède qui l'a asservie durant 700 ans pour entrer dans l'Empire de Russie¹²¹. Le pays passe donc d'une domination à l'autre. Ces périodes de tutelle ne sont pas étonnantes pour un pays limitrophe de grands empires comme la Russie, de la Suède et la Norvège. Elles expliquent fort

¹²⁰ Et d'ailleurs Maurice Duverger procède de la sorte puisqu'il fait figurer la Finlande dans son ouvrage consacré aux régimes « semi-présidentiels » (que l'on peut préférer qualifier de « régimes parlementaires bireprésentatifs »), au même titre que les autres pays d'Europe occidentale qui ont un président élu au suffrage universel direct, critère essentiel selon lui à la définition d'un tel régime (*Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Puf, 1986, 368 pages).

¹²¹ L'histoire ancienne de la Finlande permet de mieux comprendre certains éléments d'analyse exposés ultérieurement. La période Viking de la Finlande (l'invasion barbare et viking a lieu vers 1000 avant Jésus-Christ) prend fin avec la christianisation opérée par les suédois à partir du XII^e siècle. C'est une colonisation de peuplement. De nouvelles coutumes, la législation, et les impôts sont imposés aux Finnois. L'absorption par la Suède se concrétise en 1397 par l'Union de Kalmar (1397-1523) qui réunit la Suède, la Norvège et le Danemark. Au cours du XVI^e siècle, le peuple finnois fournit un gros effort de guerre pour la Suède (en soldats, en impôts, ainsi qu'en invasions) et supporte, après la christianisation, la Réforme. Au XVII^e siècle les sacrifices portent leur fruit et Gustave II Adolphe de Suède qui a participé à la guerre de trente ans et au Traité de paix (Traité de Westphalie 1648) assoit son pays au banc confortable des nations dominantes. À la fin du même siècle, l'église luthérienne est proclamée religion d'État sur tout le territoire, pendant que la monarchie se radicalise, pour se transformer en monarchie absolue, sous Charles XI. Le nouveau rapport de forces entre la noblesse, la Diète et le Roi contribue à l'affaiblissement du royaume de Suède qui connaît par ailleurs des revers au XVIII^e siècle. Cela se traduit immédiatement par une perte d'influence. La grande guerre du nord contre les tsars russes, se termine par une occupation qui se mue en annexion. C'est la période dite de la « Grande haine », de 1714 à 1721. Le régime parlementaire commence alors à se développer sur ce terrain sensible. La Finlande est écartelée entre

bien que le pays soit parvenu tardivement à l'indépendance. Si la domination suédoise a pu familiariser la population finnoise avec le régime parlementaire dont la Suède fut le véritable précurseur (avant la Grande-Bretagne en réalité), on peut affirmer que les formes ancestrales d'organisation politique scandinave sont à la source de l'esprit du parlementarisme nordique¹²². Durant l'expérience suédoise, la Finlande ne connaît pas que revers et privations. Elle traverse une période qualifiée d' « ère des libertés » qui succède à la période de la grande haine contre l'ennemi russe. Durant l' « ère des libertés » (1718-1743) la monarchie absolue suédoise est critiquée et la souveraineté progressivement aménagée¹²³. La Diète approuve une nouvelle forme de gouvernement qui limite les pouvoirs du monarque au profit de celle-là. Ce sont les prémisses du régime parlementaire. Avant la Grande-Bretagne, la Suède a donc ouvert la voie. Parallèlement à ces progrès politiques et démocratiques, la résistance contre la Russie est muselée par une nouvelle invasion russe. Cet échec se solde par la paix de Turku qui impose une cession du territoire de la Finlande méridionale. La Finlande est désormais écartelée entre le royaume de Suède et l'Empire de Russie.

La domination suédoise se solde par une transition directe vers la domination russe puisque le royaume de Suède a perdu la guerre contre la Russie qui a finalement annexé la Finlande sous certaines conditions. Pendant la Révolution française et sous l'Empire napoléonien, la Suède se joint au camp anglais. Mais au début du XIX^e

la Suède et la Russie. L'épreuve prend fin au moment où Napoléon, au début du XIX^e siècle, pactise avec la Russie et pousse la Finlande dans l'escarcelle du tsar Alexandre 1^{er}.

¹²² « Le fondement historique qui étend son influence jusqu'à l'époque moderne est l'idée scandinave d'autonomie et l'idéal scandinave de l'État de droit. Les racines de l'organisation politique des Finlandais sont à rechercher dans les communautés villageoises autonomes nées spontanément et sur une base locale dès l'époque pré-historique. À partir de là, la représentation populaire s'est étendue au moyen âge au niveau provincial et national, bien que le droit de participer à l'élection de représentants ait été fort limité jusqu'au début du XIX^e siècle - en raison de la situation à la fois intérieure et extérieure. » in *Constitution de la Finlande*, publication par le Parlement de Finlande, Vaumala, 2001, page 7.

¹²³ « « L'Ère des libertés » est une condamnation sans appel de l'absolutisme royal et le Conseil du Royaume prédomine : la Constitution octroyée en 1719 prévoit ce Conseil comme un organe indépendant dont les membres seraient des fonctionnaires inamovibles nommés par le Roi sur proposition du Rikstag. Mais très vite, dans la pratique, la marge de manœuvre du Roi devint inexistante et il dut nommer ceux qui lui imposait l'Assemblée ; de plus, le Rikstag entreprit de démettre les membres de ce conseil de gouvernement, non par un vote de défiance, cela il ne le pouvait pas encore, mais en inspectant, blâmant, critiquant les actions des conseillers qui n'avaient pas sa faveur : ces derniers prirent donc l'habitude –se sentant mis à l'index et plutôt que de perdre tous leurs privilèges-- de se retirer avant d'encourir des sanctions. Il fallait, en conséquence, pour que le Conseil du Royaume pût gouverner, qu'il eût la confiance du Rikstag, lequel, à cette période, devint si

siècle, un accord conclu entre Napoléon et le tsar Alexandre 1^{er} transforme le territoire Finlandais en Duché autonome. C'est ainsi qu'entre 1809 et 1917 la Finlande goûte à la liberté. L'accord de Porvoo de 1809 met en place des institutions mêlant attributions aux Finlandais et supervision des Russes. La Finlande forme désormais une nation, au statut bien particulier. Pendant le siècle précédant son indépendance, de 1809 à 1917, la Finlande est un État autonome qui fait partie de l'empire russe. À ce titre la nation rencontre des difficultés pour persister et se développer. Une Diète finlandaise existe, mais elle ne se réunit plus après 1809. Le tsar russe est représenté en Finlande par un gouverneur général qui prend de plus en plus de pouvoir. La Finlande ne disposant pas d'une armée propre, elle est sans défense et la domination russe est elle totale. Les différents tsars qui se succèdent respectent l'autonomie de la Finlande, mais cette autonomie est toute relative. Elle est néanmoins réactivée par le tsar Alexandre II qui relance l'activité de la Diète en la convoquant régulièrement dès son avènement personnel en 1855. Les relations fenno-russes s'améliorent presque instantanément et le pays revit : réforme scolaire, système monétaire propre, une conscription pour l'armée nationale et la constitution de partis politiques font des années 1860-1880 l'âge d'or du Grand-Duché autonome. Mais la transition vers l'indépendance totale se fait dans la douleur. En effet, les tsars qui succèdent à Alexandre II ne voient pas d'un bon œil les revendications indépendantistes croissantes de la Finlande. Les Russes tentent alors de « russifier », en opprimant et réprimant les Finnois. Des mouvements contestataires de masse (une pétition en 1900, une grève générale en 1905) poussent le tsar Nicolas II à faire des concessions au parlementarisme. Les institutions sont alors profondément rénovées. Un Parlement, unicaméral (l'*Eduskunta*), composé de 200 députés élus au suffrage universel voit le jour. Pour la première fois de l'histoire, les femmes se voient accorder le droit de vote pour des élections législatives nationales. Les élections législatives de 1907 donnent la victoire aux sociaux démocrates¹²⁴. Mais la progression est arrêtée nette. La Russie, menacée au niveau international par les empires voisins, reprend l'oppression politique contre les finlandais. Le tsar persiste

puissant, que l'évêque de Turku, Browallius, proclama son infaillibilité. » Françoise Thibaut, « La Finlande : 175 ans de liberté », in *R.D.P.*, 1985, pages 634 et 635.

¹²⁴ « Les premières élections législatives (1907) mesurèrent l'influence des divers partis. Le succès relatif des sociaux-démocrates, qui obtinrent 80 sièges, fut quelque peu inattendu, le pays étant peu industrialisé. Les Vieux-Finnois eurent 59 sièges, les Jeunes-Finnois 26, le Parti Suédois 24, le nouveau Parti agrarien 9. » Jacques Mer, *La Finlande*, Paris, la Documentation française, 1999, page 38.

et refuse de signer les textes votés à l'assemblée, il dissout à plusieurs reprises le Sénat et prend soin d'y nommer des Finlandais russifiés.

La révolution russe de 1917 libère temporairement la Finlande qui accède finalement à l'indépendance pour tomber dans la guerre civile¹²⁵. Le Parlement Finlandais refuse de reconnaître au gouvernement de Saint-Pétersbourg la qualité de successeur du tsar. Il est donc dissout et les nouvelles élections marquent le recul des sociaux-démocrates et la nette progression des agrariens. Le pays est divisé entre les « blancs » d'un côté, partisans des bourgeois, et les « rouges », socialistes, de l'autre. La lutte politique finlandaise à ce moment est l'exacte réplique de la situation politique russe. Malgré ces profondes dissensions parlementaires, les députés votent l'indépendance du pays le 6 novembre 1917 par 127 voix contre 68. Un nouveau gouvernement est alors investi, dirigé par Pehr Evind Svinhufvud. Mais la guerre civile éclate. L'insurrection est conduite par des socialistes (aidés par les dirigeants révolutionnaires russes qui les soutiennent). Elle est réprimée dans le sang par le gouvernement en place, qui a toute confiance en le général Mannerheim (futur président de la République de 1944 à 46) pour maintenir l'ordre. Le général, aidé par Berlin qui fournit l'aide militaire nécessaire à la répression, rétablit l'ordre. Au lendemain de la guerre civile, c'est la débâcle, les socialistes sont honnis, les sociaux-démocrates exsangues et le peuple semble bien disposé à accueillir un pouvoir fort, capable de maintenir ordre et cohésion. La monarchie opère son grand retour puisque, au printemps 1918, le Parlement investit P. E. Svinhufvud du pouvoir suprême. Les républicains auraient souhaité un chef de l'État président provisoire, les monarchistes imposent un régent. Mais la voie monarchique est parsemée d'embûches et finalement le Parlement opte pour la voie républicaine. Le débat politique s'organise autour de l'opposition entre les dirigeants politiques « Vieux

¹²⁵ « En Finlande, la chute du gouvernement provisoire russe, le 7 novembre 1917, provoqua une nette coupure du champ politique en deux. Dans cette nouvelle situation, les partis bourgeois prirent l'initiative, au détriment des sociaux-démocrates, pour obtenir l'indépendance, désirant détacher la Finlande de la Russie au plus vite. Quant aux sociaux démocrates, après la Révolution d'Octobre, leur objectif était de parvenir à l'indépendance au moyen d'un manifeste publié par le nouveau gouvernement russe. Cet objectif se heurtait à la politique adoptée relativement à l'indépendance, par les groupements bourgeois qui, eux, s'appuyaient sur l'Allemagne. Ces partis ne voulant en aucun cas s'adresser au gouvernement bolchevique de Lénine, ils cherchaient, en revanche, à faire reconnaître l'indépendance finlandaise par les puissances occidentales. Entre le mouvement ouvrier et la bourgeoisie se creusa un abîme social et politique qui s'accrut de manière dramatique dans le courant de l'automne 1917 ». Seppo Hentila, Osmo Jussila, Jukka Nevakivi, *Histoire politique de la Finlande, XIX^e - XX^e siècle*, Fayard, Paris, 1999, page 141.

Finlandais » (nom du parti), monarchistes, au nombre desquels on compte Paasikivi, soutenus par les représentants du Parti populaire suédois et les « Jeunes Finlandais ». Le clivage monarchistes/républicains n'est pas aussi tranché puisque chez les « Jeunes Finlandais » on trouve des monarchistes dont Svinhufvud (président de la République de 1931 à 1937, porté au pouvoir par un mouvement d'extrême droite) est le leader, et des républicains organisés derrière Stahlberg (président de la République de 1919 à 1925). Au moment où les républicains discutent de la solution idéale, les partis bourgeois penchent davantage pour une élection directe du président de la République alors que les socialistes préfèrent une élection par le Parlement. Avec l'aide des Allemands, présents en Finlande pour mater l'insurrection révolutionnaire, les monarchistes sont parvenus à faire élire en octobre 1918 le roi de Finlande Friedrich Karl, beau-frère de l'empereur allemand. Finalement l'orientation monarchiste prend fin à l'issue de la première guerre mondiale avec la chute de l'Allemagne. L'attitude monarchiste pro germanique ne trouvant plus à s'alimenter en soutien politique et logistique, toute la politique extérieure et intérieure s'en trouve transformée. La Finlande se tourne vers Paris, le régent Svinhufvud démissionne, les partis s'organisent en coalition en prévision des nouvelles élections législatives.

Paragraphe 2 : Un régime parlementaire atypique et novateur

Les républicains sortent majoritaires des élections législatives de mars 1919¹²⁶. Le Parlement adopte le 17 juillet 1919 une Constitution appelée la « Forme de gouvernement ». Elle met en place une république parlementaire avec un Président élu au suffrage quasi-direct doté de pouvoirs importants (à défaut d'un monarque le dévolu est jeté sur le président de la République). Cette apparente contradiction contenue dans le texte constitutionnel, entre le choix du régime parlementaire et l'option d'un président élu aux pouvoirs forts, illustre le clivage politique

¹²⁶ « Le Parti social-démocrate, réorganisé sous la direction d'un réformiste V. Tanner, obtint 80 sièges. Au centre et à droite, outre le Parti suédois et les agrariens, deux formations s'étaient créées, le Rassemblement national, conservateur (avec P.E. Svinhufvud, J. K. Paasikivi, etc.), et le Parti national du progrès, plus ouvert aux réformes. Les républicains (SDP, agrariens, progressistes) étaient en majorité. » Jacques Mer, *La Finlande, op.cit.*, page 40.

rouges/blancs que connaît la Finlande à ce moment de son histoire¹²⁷. Un collègue de grands électeurs élit donc à la tête de l'État le professeur Stahlberg, membre du parti progressiste, premier président (de 1919 à 1925) de la République Finlandaise indépendante.

Durant la période de guerre froide la Finlande souffre de l'isolement auquel la contraint sa situation géographique. Ayant conclu la paix avec la Russie par le Traité de Tartu en 1920, victime d'autre part d'un refroidissement de ses relations avec la Suède, elle cherche à développer, sans grand succès, des liens avec d'autres pays voisins, indépendants de la Russie¹²⁸. L'entre-deux guerres est caractérisé au niveau politique interne par l'émiettement des partis et l'instabilité ministérielle, terreau propice au développement de l'extrême droite. Économiquement, la crise mondiale frappe la Finlande de plein fouet. Craignant pour sa sécurité, lâchée par la S.D.N., la Finlande se défend tant bien que mal contre l'offensive russe et finit par conclure un accord avec l'Allemagne¹²⁹. Le régime survit jusqu'à la signature de l'armistice en 1944, et sort très affaibli du conflit mondial. C'est alors que le Président Paasikivi, prenant la présidence à la suite du général Mannerheim, dégage au sortir de la guerre une doctrine appelée « ligne Paasikivi » pour se préserver des intentions expansionnistes venant de l'Est.

¹²⁷ « Les élites politiques principales étaient disposées à s'inspirer de l'expérience de l'Europe occidentale et nordique, mais, même dans ce cadre, le débat sur la forme de gouvernement opposait deux conceptions du pouvoir et deux modèles de démocratie. Là où pour les conservateurs il était important de garantir un pouvoir gouvernemental souverain et stable allié à une démocratie consensuelle libre des revendications de la concurrence des partis, les libéraux et les socialistes prônaient l'autogestion populaire, qui garantit également l'ordre et la stabilité. Dans la première conception, le pouvoir, fort, était une entité propre indivisible, et le pouvoir exécutif suprême était exercé par une autorité individuelle –monarque ou président. D'après la conception des libéraux, seuls le soutien et la confiance du peuple confirmés par des élections garantissaient la démocratie et un pouvoir gouvernemental stable. En simplifiant fortement, on peut dire que, le moment venu de décider, on ne s'efforça pas de concilier ces vues divergentes, mais qu'elles furent inscrites côte à côte sans la Constitution. » Seppo Hentila, Osmo Jussila, Jukka Nevakivi, *Histoire politique de la Finlande, XIX^e - XX^e siècle, op.cit.*, page 10.

¹²⁸ On parle à ce propos de politique des États limitrophes.

¹²⁹ « La Finlande demeurait isolée, face aux grandes manœuvres de Hitler et de Staline, et sa position géographique et stratégique lui faisait craindre le pire ». *Ibidem*, page 42. À plusieurs reprises déjà, en 1938, puis en 1939 au moment de la signature du Pacte germano-soviétique, les Russes ont proposé à Helsinki de signer un accord d'assistance. Les Finlandais refusent toute entente militaire ou diplomatique, craignant pour leur indépendance. Les Russes attaquent alors la Finlande. C'est finalement la « Guerre d'hiver » de 1939-40 qui pousse la Finlande à demander assistance aux Allemands, et se mue en véritable guerre de position.

En Finlande, le régime parlementaire au président de la République élu et fort a traversé le siècle. La première intention affichée était de mettre en place un homme ayant les moyens de faire régner l'ordre et l'unité, capable d'agir comme un contrepoids afin de corriger le système parlementaire. Cependant la présidence ne s'est jamais exercée sans que soit régulièrement soulevé le problème du rééquilibrage des institutions. Il y a donc échec sur ce point. Plusieurs points sensibles sont visés, il s'agit notamment des pouvoirs considérés comme exorbitants du Président : le choix du Premier ministre, le droit de dissolution, ses attributions en matière de politique étrangère. Il est clair que la modalité d'élection a influé sur l'évolution de la mobilisation des attributions constitutionnelles du président par le président lui-même.

Le choix se porte sur l'élection indirecte du président de la République plutôt que la désignation par le Parlement. En 1919 l'élection du président se déroule en deux temps. Le Président est élu par un collège de 300 grands électeurs, eux-mêmes issus du suffrage universel direct. Ce mode d'élection ne permet pas au président de se prévaloir d'une forte légitimité car il n'est pas investi d'un mandat direct émanant du peuple et son élection dépend davantage des tractations entre les partis que du soutien du peuple. Il ne s'agit pas d'une élection quasi directe à l'image des Etats-Unis d'Amérique car les grands électeurs ne sont pas investis d'un mandat direct et les partis conservent une grande marge d'influence. Les grands électeurs sont désignés en janvier à la proportionnelle selon le découpage électoral des districts. C'est le Conseil d'État qui détermine le nombre de Grands électeurs par district. Les partis entrent en action une fois les Grands électeurs désignés pour se mettre d'accord sur le nom de leur candidat à la présidentielle. Les Grand électeurs réunis en février à Helsinki élisent le président de la République, à bulletin secret et sans discussion formelle. Le gagnant est celui qui obtient la majorité absolue. En cas de ballottage, un deuxième tour est organisé (plusieurs tours peuvent être nécessaires pour parvenir à l'élection ; ainsi en 1956 pas moins de 6 tours furent nécessaires pour la désignation de Kekkonen !). En cas d'*ex æquo*, un tirage au sort est prévu, mais cette procédure n'a jamais été utilisée¹³⁰.

Progressivement, le pays est passé d'une désignation indirecte du président de la République à une désignation directe. L'élection du Président connaît une première

¹³⁰ Informations tirées de l'ouvrage très précis de Jaako Nousiainen, *The finnish political system*, Harvard University press, Cambridge Massachussets, 1971, pages 214 à 226.

modification en 1987 lorsque, pour l'élection de 1988, on instaure un système « de secours » (inspiré de la proposition déjà formulée par Stahlberg en 1917 lors des discussions du comité constitutionnel pour l'instauration du nouveau texte constitutionnel). Le Peuple est invité à voter directement pour un président, mais, dans l'éventualité où aucun candidat ne recueille la majorité absolue, il est prévu que la procédure reprenne son cours normal, c'est-à-dire le système des grands électeurs. C'est le président M. H. Koivisto qui bénéficie le premier de ce mode de désignation (président de 1982 à 1994). Sous sa présidence, une réforme totale du mode de scrutin présidentiel est lancée. En 1991, la réforme en faveur de l'élection au suffrage universel direct du président de la République est adoptée. Elle s'applique pour la première fois au scrutin présidentiel de 1994 qui marque la victoire de M. Ahtisaari (président de 1994 à 2000). Désormais, l'élection se fait en deux tours, au suffrage universel direct. Le succès est total. La fréquentation des bureaux de vote est très élevée (le chiffre avancé pour la participation électorale au second tour est de 82 %). Dans l'ensemble, les candidatures sont atypiques et variées. Monsieur Ahtisaari candidat social-démocrate (démissionnaire du poste de ministre des Affaires étrangères pour se consacrer à sa candidature aux présidentielles) représente l'opposition sans pour autant épouser totalement les thèses de la gauche tandis que la candidate de la majorité, Madame Rehn, est marquée par son appartenance à la minorité suédoise. Le premier Président à bénéficier du mode d'élection directe est donc R. Ahtisaari (1994-2000), qui l'emporte au second tour avec 52,9 % des voix contre 46,1 % pour la candidate Mme Rehn.

La période ouverte par le tournant de 1994 laisse présager une nouvelle forme de relation entre le Président et le Peuple, de même qu'un nouveau rapport de force au sein de l'exécutif. En effet, la légitimité présidentielle est renforcée, il s'éloigne des élites politiques et se rapproche du peuple. Cette réforme œuvre dans le sens d'une « re-parlementarisation » de la vie politique dans la mesure où le président de la République renoue avec sa tâche initiale à savoir un mandat pour une activité exempte de luttes partisans, pour une magistrature neutre allant dans le sens du respect de la Constitution. Avec cette réforme, la Finlande laisse derrière elle ses années de système présidentieliste. Logiquement ces mutations entraînent à terme l'aboutissement de trente années de réflexion sur la réforme des institutions. La révision constitutionnelle de 2000 est le signe d'un profond changement de culture politique que ne laissait pas augurer la naissance du régime.

Section 2. Le régime parlementaire bireprésentatif irlandais comme réponse au régime parlementaire monoreprésentatif anglais

L'insularité, l'indépendance, et la neutralité sont trois caractéristiques importantes de l'Irlande. La Constitution républicaine de 1937, de même que la présence d'un président élu au suffrage universel, initialement installé dans le rôle traditionnel de l'exécutif parlementaire (la magistrature morale), sont les signes de la bonne santé démocratique recouvrée et de l'émancipation de ce petit pays malheureusement scindé en deux¹³¹.

Paragraphe 1 : Le choix du régime parlementaire bireprésentatif dicté par l'histoire

Après la Finlande qui a ouvert la voie du régime parlementaire bireprésentatif en Europe, l'Irlande opte à son tour, en 1937, pour un régime parlementaire avec président élu au suffrage universel direct. L'Irlande est soumise à des facteurs géographiques : sa situation et son insularité. L'insularité la préserve certes des influences européennes, mais sans la mettre tout à fait à l'abri des invasions. La Grande-Bretagne, voisine très présente de l'Irlande, impose de force pendant des siècles son influence culturelle, culturelle et politique. Comme tous les autres pays, et particulièrement des pays d'Europe Centrale et Orientale, l'Irlande s'est construite à travers les multiples invasions qu'elle a connues¹³².

¹³¹ Il n'est donc pas question de l'Irlande du Nord, placée sous domination anglaise.

¹³² Les Gaulois dominent au VIII^e siècle et imposent la monarchie. La suzeraineté fortement développée isole et divise l'île mais la préserve. L'influence romaine se fait également sentir par la suite, accompagnée d'une évangélisation. On note que le schisme interne à la société fut bien plus marquant que les multiples les invasions qu'elle a subies. Du IX^e au XI^e siècle, ce sont les barbares du Nord qui investissent le pays. Les Vikings pénètrent dans le pays, fondent les premières villes (au nombre desquelles on compte Dublin), suivis des nordiques (les Flamands) et ensuite des normands (avec Henri II). Du XII^e au XVI^e siècle règnent les normands, avec difficulté car il faut sans cesse faire taire l'opposition des vassaux locaux fortement implantés depuis le Ve siècle. Cela aboutit finalement au renforcement de la royauté. La division de la société s'accroît entre Irlandais et Normands et déjà la société expérimente la ségrégation entre deux communautés. Le règne des Tudor apporte la pacification et, fait important, préside à la mise en place d'un Parlement. Mais les insurrections, les tensions sociales et politiques, se traduisent par des affrontements permanents entraînant l'exil de certains Irlandais sous le règne des Stuart (1603-1690). La division tant religieuse

La date charnière à retenir concernant la progression constitutionnelle contemporaine irlandaise est la proclamation de l'indépendance. Juste avant, la période de la première guerre mondiale opère comme un catalyseur. En effet, à l'issue de ce conflit des évolutions significatives pour l'Irlande vont se produire. Plusieurs faits marquent l'opposition farouche de l'Irlande à l'Angleterre. La Pâques 1916 est sanglante. Un petit groupe de nationalistes se rassemble et donne l'impulsion d'une insurrection qui débute le 24 avril 1916. Ils sont peu nombreux et se rendent à Dublin, prennent la poste centrale, hissent le drapeau tricolore et proclament la République. Après une vaine semaine de résistance, tous les chefs du mouvement nationaliste seront exécutés. Seul survivra Eamon de Valera, qui deviendra président du *Sinn Féin* en 1917, et premier président de la République d'Irlande. Ils ont montré par leur détermination la volonté du peuple irlandais de se réapproprier sa culture, son territoire et de s'affranchir de la tutelle anglaise. Ils ont aussi contribué à stigmatiser encore plus les relations entre anglais et irlandais sur le sol irlandais. Paradoxalement, bien que la population n'ait pas soutenu massivement les insurgés nationalistes sacrifiés, l'opinion publique s'indigne du traitement de la crise par la Grande-Bretagne. L'indignation dépasse même les frontières (la presse américaine s'insurge), et transcende les clivages traditionnels. Le clergé condamne la violence de la répression et se rapproche du *Sinn Féin*. Les Anglais sont rejetés. Cela se sent jusque dans la « désanglicisation » liée à la renaissance de la langue gaélique. Toutefois la Grande-Bretagne maintient la pression en réprimant régulièrement les manifestations nationalistes irlandaises. Les dirigeants politiques irlandais sont donc arrêtés et jetés dans les geôles, et leurs organisations déclarées illégales. Mais la résistance persiste. Le conflit aboutit à la partition du territoire ; à l'opposition de deux communautés que rien ne réconciliera plus, d'autant plus que clivage nationaliste et religieux se superposent.

que nationale en Irlande sous-tend indéfiniment les querelles. Les Protestants dominant durant deux siècles. De 1690 à 1800 ils tentent de s'émanciper de leur Allié, le royaume de Grande-Bretagne, et conduisent une politique totalement répressive envers les catholiques à travers le Parlement. La rupture est consommée et les deux royaumes qui composent l'Irlande ne sont plus du tout conciliables. Début XIX^e, l'acte d'Union (suppression du Parlement irlandais en 1801, réunion à la couronne et représentation par le Parlement britannique) apporte un semblant de paix pour deux décennies. Mais les multiples luttes fratricides ont laissé l'Irlande exsangue. La grande famine de 1846 ravive la flamme et entraîne l'abrogation du Traité d'Union. C'est finalement le statut d'Indépendance, après la première guerre mondiale qui clarifie la situation, et pose le socle de l'État Irlandais tel que nous le connaissons actuellement.

La partition de l'Irlande est entérinée par le *Government of Ireland Act* de 1920 qui administre aux six comtés du nord et aux vingt-six comtés du Sud un traitement différent (*Home rule*). La partition est politiquement consommée puisque le parti rebelle, *Sinn Féin*, remporte les élections de décembre 1918. Cette victoire entraîne la constitution d'une assemblée distincte pour l'Irlande, contrairement à ce qui avait été programmé initialement par la loi de partition. Ce premier Parlement, appelé *Dail Eireann*, est constitué le 21 janvier 1919. Il est procédé au vote d'une constitution provisoire. Eamon de Valera est logiquement désigné pour prendre la tête de l'exécutif. La vie politique de l'Irlande opère alors un véritable tournant au début du siècle. Tout s'accélère, les Volontaires forment l'Armée Républicaine Irlandaise (I.R.A.), une force organisée en colonnes mobiles d'une trentaine d'hommes habillés en civil, munis de revolvers et de fusils, qui traquent et frappent par surprise les institutions officielles anglaises. Ces institutions sont contraintes de négocier avec le *Dail* illégal afin de pacifier la situation. En 1921, le Parlement irlandais autoproclamé est reconnu sous condition de serment d'allégeance des députés au Roi George V et à ses héritiers.

De la domination de la Grande-Bretagne, l'Irlande ne sort pas indemne. Le conflit toujours vivement présent dans les six cantons de l'Ulster, province d'Irlande du Nord, en témoigne encore aujourd'hui. L'Irlande du Sud, le *Free State*, n'a pas gagné son indépendance en un jour. D'abord placée sous dominion en 1921 (comme le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud ou la Nouvelle-Zélande), elle s'est progressivement émancipée de la tutelle britannique. Le Parlement de Dublin a abrogé tour à tour les actes qui reconnaissaient la compétence du Roi anglais sur les affaires irlandaises. Symboliquement, c'est par le vote du *Republic of Ireland Bill* promulgué le 21 décembre 1940 que l'*Executive authority Act* de 1936 (texte qui reconnaissait au Roi d'Angleterre compétence pour agir au nom de l'État libre d'Irlande dans la sphère des représentation internationale) est définitivement écarté. Le Parlement de Westminster n'est plus reconnu. La transition irlandaise vers l'indépendance est extrêmement progressive (on entend par là lente) mais très violente. Le texte de la Constitution date de 1937, et le premier président est élu en 1938. Les institutions irlandaises fonctionnaient déjà avant que l'indépendance soit totale puisque la représentation internationale, qui fait de l'État un sujet de droit

moral au même titre que ses équivalents, incombait toujours au Roi d'Angleterre... Cela expliquerait-il le peu de pouvoirs dont dispose le président de la république élu par son Peuple ?

Paragraphe 2 : Le président élu au suffrage universel direct, un succédané de Roi ?

La constitution de 1937, œuvre de Eamon de Valera, est républicaine¹³³. Elle est toujours actuellement en vigueur, malgré le deuxième conflit mondial et malgré les difficultés politiques internes rencontrées par le pays. Au regard de ce qui a été précisé auparavant, il pourrait paraître assez curieux de dire que la tradition parlementaire britannique transparaît dans la Constitution irlandaise. Pourtant la logique parlementaire a fonctionné, tout comme elle avait œuvré en Angleterre dans le sens de l'émancipation du Parlement du pouvoir absolu du monarque. Toutefois les institutions irlandaises concentrent dans le même temps des influences constitutionnelles parlementaires britanniques et françaises. Mais il est évident que l'Irlande souhaite tout de même se démarquer de son oppresseur. Finalement, cela confère un caractère original à ses institutions.

Le point de convergence actuel et original des régimes français et irlandais est le président de la République élu au suffrage universel direct. La durée du mandat est initialement la même pour le Président irlandais que pour le Président français (avant le référendum modificatif de septembre 2000) : 7 années. La Constitution accorde clairement une place et des pouvoirs au Président qui n'étaient pas consentis au gouverneur général placé par les anglais auparavant. En cela le choix d'une république parlementaire et non d'une monarchie parlementaire montre l'opposition à la domination anglaise, à la monarchie britannique. Mais pour autant, le président n'est pas, comme nous le verrons plus tard, le personnage central du système politique.

¹³³ Selon André Cocatre-Zilgien, elle est même « d'inspiration catholique, pour ne pas dire thomiste (cf. art. 18, 19, 44, 45) et libérale (cf. art. 15, 34, 39, 40) », « Irlande, regards sur l'Irlande actuelle », in *Revue du Droit Public*, 1973, page 1559.

Le premier président élu au suffrage universel direct en 1938 est Douglas Hyde. La présidence de la république symbolise la réunion de la souveraineté de l'Irlande et de son territoire. Mais il est évident que l'enjeu ne se trouve absolument pas dans la désignation du président de la République, ni même dans sa charge¹³⁴. Pour preuve, Eamon de Valera, l'homme de la situation, de la transition démocratique et de l'indépendance irlandaise, père de la Constitution de 1937, se fait élire Premier ministre (*Toiseach*), et non président de la République.

L'opposition à la Grande-Bretagne est visible dans le choix d'une république, mais la présence d'un président de la République, certes élu au suffrage universel direct, apanage de la démocratie républicaine, mais dépourvu d'attributions constitutionnelles puisque c'est le Premier ministre qui concentre entre ses mains de pouvoir exécutif, donne à penser que le président de la République peut être considéré comme un succédané de Roi, version républicaine¹³⁵...

Pour l'Irlande, l'émancipation politique passe par l'adoption d'un régime nouveau, mais dont l'innovation n'est pas totale puisque l'on perçoit malgré tout les traces d'un passé monarchiste proche. En Autriche aussi on sent à travers le choix constitutionnel pour le régime parlementaire bireprésentatif le poids du passé.

Section 3. En Autriche, la renaissance du régime parlementaire à travers le régime parlementaire bireprésentatif

En Autriche, le choix du régime parlementaire bireprésentatif n'est constitutionnellement précisé qu'en 1929, alors qu'en 1920 la Constitution instaurait un régime parlementaire monoreprésentatif. Les modifications apportées sont

¹³⁴ John A. Murphy, « The 1937 Constitution_ Some historical reflections (La Constitution de 1937, quelques remarques historiques)», in *Ireland's evolving Constitution, 1937- 97 (L'évolution de la Constitution irlandaise, 1937-97)*, Tim Murphy, Patrick Twomey, Oxford, Hart publishing, 1998, page 12.

¹³⁵ C'est l'opinion d'Angela Clifford, pour qui l'instauration d'une présidence de la République en Irlande, investie d'une mission uniquement symbolique, totalement soumise au Parlement pour l'exercice du pouvoir exécutif, (au lieu de diviser simplement le pouvoir en une dyarchie au sommet entre le Premier ministre et le *speaker*), singe la monarchie. Cf. *The Constitutional history of Ireland*, Belfast, Athol books, 1987, pp. 101 et 102.

importantes et peuvent faire douter de la qualité du régime parlementaire autrichien car elles introduisent des nuances susceptibles d'aller contre l'esprit du parlementarisme. Pourtant, après une interruption liée à la seconde guerre mondiale et à l'*Anschluss*, c'est avec ce passé parlementaire que le pays choisit de renouer.

Paragraphe 1 : L'instauration du régime parlementaire autrichien moderne en deux phases

Ce n'est qu'en 1929, sous la première République, que le principe d'un président élu au suffrage universel direct est ajouté à la Constitution de 1920. Ce n'est qu'en 1951 que le premier président de la Seconde République est élu au suffrage universel direct¹³⁶. La mise en place d'un président élu au suffrage universel direct en 1929 surprend au regard des conditions de l'émergence du nouveau régime politique après l'éradication de l'Empire des Habsbourg.

En effet, la transition révolutionnaire entre l'Empire et la République, écarte derechef l'éventualité d'un chef de l'État trop personnalisé¹³⁷. Après la chute de l'Empire, toute inspiration trop monarchique des institutions est rejetée par le courant de l'idéologie radicale socialiste révolutionnaire. Selon les radicaux, la place du chef de l'État revient au Président de la chambre basse du Parlement, le *Nationalrat*. Ils aspirent simplement à la pérennisation des institutions provisoires (car durant la phase de transition entre la chute de l'empire austro-hongrois et l'avènement de la première République, l'Assemblée constituante a effectivement concentré tous les pouvoirs¹³⁸). N'ayant pas obtenu la majorité des sièges aux élections législatives de février 1919, le SPÖ renonce à cette conception radicale de la démocratie pour s'entendre avec les partis de droite, partisans d'une fonction présidentielle autonome. Les socialistes consentent alors aux revendications de leurs opposants politiques avec lesquels ils doivent composer pour élaborer la première constitution républicaine

¹³⁶ Körner, maire socialiste de Vienne, ancien officier de la monarchie exerce la magistrature jusqu'en 1957. Traditionnellement la présidence fédérale revient à un socialiste et le poste de chancelier à un chrétien-social, au moins jusqu'en 1970.

¹³⁷ En 1867 l'Autriche avait déjà connu un semblant de régime parlementaire : « L'empereur conservait la réalité du pouvoir exécutif mais le cabinet, responsable devant le souverain, devait néanmoins s'appuyer sur une majorité parlementaire. En cas d'urgence, l'empereur pouvait gouverner légalement avec un cabinet extra parlementaire. (...) Ce système n'assura pas pour autant la stabilité gouvernementale. » Jean Bérenger, *Histoire de l'Autriche*, Paris, Puf, 1994, page 61.

¹³⁸ Comme souvent en période constituante.

parlementaire¹³⁹. Exemple est pris sur la République de Weimar émergeant en Allemagne, instaurée en août 1919, mais des précautions sont introduites en Autriche afin de limiter le pouvoir du président de la République¹⁴⁰. Les sociaux-démocrates cèdent devant les chrétiens-sociaux et tolèrent un président de la République, sous certaines conditions toutefois : qu'il soit élu par les deux chambres du Parlement réuni en Assemblée fédérale, pour 4 ans, avec comme seule fonction une magistrature morale, une « fonction notariale »¹⁴¹, puisque tous ses pouvoirs sont soumis à contreseing.

La droite conservatrice majoritaire a finalement œuvré, après que l'accord conclu entre opposants a été rompu, pour la promotion d'un chef de l'État fort. Les

¹³⁹ « La République repose sur deux forces politiques coalisées tant bien que mal jusqu'aux élections de 1920 : la social-démocratie, elle-même traversée par deux courants, l'un pangermaniste, l'autre révolutionnaire mais qui, sous l'influence de Friedrich Adler, choisit finalement la voie démocratique et sait ramener à l'ordre les masses populaires ; le parti chrétien-social d'autre part, d'esprit conservateur, regardant d'un œil hostile ces « temps nouveaux » et qui éprouve une profonde méfiance envers la Constitution démocratique qui menace de lui ravir la position dominante à laquelle il croit avoir droit. Les deux mouvements s'entendent en 1920 sur le principe d'une Constitution qui ne sera au plus qu'un fragile compromis. L'Autriche devient un État fédéral bicaméral, avec prédominance de la première Chambre, le Conseil national. L'essentiel de l'exécutif relève d'un chancelier, le président de la République, élu par l'Assemblée, n'ayant qu'une fonction honorifique. » Olivier Milza, *Histoire de l'Europe, op. cit.*, page 201.

¹⁴⁰ L'Allemagne a expérimenté en Europe la République et le régime parlementaire bireprésentatif, entre les deux guerres mondiales, entre deux systèmes autoritaires, la monarchie impériale et le Troisième Reich. Elle est donc, au même titre que la Grande-Bretagne, et ainsi qu'il a été dit en introduction, un centre radiant de l'histoire constitutionnelle du régime parlementaire bireprésentatif en Europe. Malheureusement, tous les espoirs que portait la République de Weimar se sont évanouis avec sa fin tragique. « L'histoire politique de la République de Weimar, lorsqu'on la compare à son histoire culturelle, est une bien triste chose, mais c'est un conte de fées en regard de ce qui allait suivre, cette histoire de dégradation, de corruption, d'annihilation de toutes les forces vives culturelles, de mensonges systématiques, d'intimidation, de meurtres politiques, d'extermination massive organisée. À la lumière de cette histoire, ce n'est pas hyperbole mais simple réalisme que de dire qu'avec la fin de Weimar commençaient les années noires », Peter Gay, *in Le suicide d'une république, Weimar, 1918-1933*, Paris, Gallimard, 1993, pp. 205 et 206. L'attirance autrichienne pour le compromis républicain et parlementaire *weimarien* est compréhensible, de même que le rejet d'une pareille déchéance. Se prémunir contre l'échec de Weimar suppose de ne pas mettre dans le texte constitutionnel les outils que pourrait utiliser le président de la République dans le dessein de renforcer son pouvoir personnel. Toutefois la pratique peut parfois aller contre la volonté des rédacteurs de la Constitution. Il est étonnant de noter que malgré la précaution introduite du contreseing prévu pour tous les pouvoirs du président de la République en Autriche, la nomination et la révocation du Chancelier demeurent à son entière discrétion. C'est par là même que la République de Weimar a pêché. Ainsi en Allemagne, dès le 29 mars 1929, le régime se radicalise et le système se présidentialise. « Le président P. von Hindenburg nomme H. Brüning chancelier sans en informer le Reichstag et lui demande de former un gouvernement sans lien avec le parlement et son camp politique, le *Zentrum* ; l'objectif est d'avoir un gouvernement indépendant de toute majorité parlementaire et donc plus stable. Peu à peu, le gouvernement travaille sans le Reichstag. Toute décision dépend de l'aval ou non du président du Reich. » Philippe Bouchet, *La république de Weimar*, Paris, Ellipses, 1999, pages 78 et 79. Les choses vont empirer et cette situation se radicaliser sous von Papen et von Schleider, pour finalement avoir raison de la république de Weimar avec l'accès des nazis au pouvoir.

¹⁴¹ Armel Le Divellec, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *in Revue Française de Science Politique*, 1996, page 937.

conservateurs ont conservé le poste de chancelier entre leurs mains jusqu'en 1933. Durant la première décennie de la république (1920-1930), la majorité relative au *Nationalrat* contraint les chrétiens-démocrates à l'alliance, le plus souvent avec le parti conservateur pan allemand qui affiche clairement sa préférence pour un chef d'État omniprésent. Paradoxalement, alors que le parti populaire pan allemand de droite souhaite s'inspirer du modèle de l'Allemagne de Weimar en imposant un président fort, il omet qu'en cas de rattachement ultérieur à l'Allemagne, un tel président pourrait justement poser problème¹⁴².

Le jeu des partis politiques combiné au mode de scrutin proportionnel, ébranle la stabilité du système, ce dont profitent les mouvements antiparlementaires. La réforme constitutionnelle de 1929 s'impose dans un climat délétère, sur fond de délitement des majorités et de protestation fascisante montante¹⁴³. La révision de la Constitution s'opère malgré l'absence de majorité absolue à droite, malgré l'absence de coalition entre chrétiens-sociaux et sociaux-démocrates. La révision n'étant possible qu'à la majorité des deux tiers du Parlement, la droite se résout à un nouveau compromis avec la gauche en concédant notamment la question du fédéralisme.

La réforme constitutionnelle de 1929 modifie profondément le statut du président de la République dans le sens d'une « forte connotation weimarienne »¹⁴⁴. Si l'on s'en tient à la liste des modifications apportées, les sociaux-démocrates ont préservé l'esprit du régime parlementaire durant le parcours politique du projet puisque les rapports entre les différents organes demeurent tels quels. Désormais le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans au lieu de quatre, il est doté du droit de nommer et de révoquer sans contreseing le gouvernement. Mais le reste de ses attributions dépend du pouvoir de proposition du Gouvernement. Malgré cela, le droit de dissoudre le Conseil national lui revient. Le régime parlementaire autrichien est désormais bireprésentatif et dualiste.

¹⁴² Argument que ne manquait pas de lui rappeler le SPÖ.

¹⁴³ « Pour renforcer l'ordre, les chrétiens-sociaux font modifier par le parlement la Constitution de 1920 dans le sens du renforcement de l'exécutif (décembre 1929) : le président de la République, élu pour six ans par le peuple, peut édicter des règlements de nécessité. L'Autriche connaît la même évolution que les États fascistes, bien plus lentement que ne le souhaiteraient certains éléments réactionnaires. » Olivier Milza, *Histoire de l'Autriche*, Paris, Hatier, 1995, page 204.

¹⁴⁴ *Ibidem*, page 939.

Paragraphe 2 : Le régime parlementaire autrichien en question

Le régime politique instauré en Autriche au début du XX^e siècle, en 1920, est parlementaire et monoreprésentatif. Il s'inscrit dans un système à tendance « parlementariste ». Le système autrichien fut d'ailleurs parfois qualifié de régime d'assemblée. En effet, l'élection du cabinet par la chambre basse, de même que le peu de moyens à disposition du cabinet pour contraindre l'assemblée dans ses rapports avec elle a posé les bases d'un système largement « parlementariste » dans lequel le Parlement supplante le Gouvernement¹⁴⁵. Pourtant un régime parlementaire s'entend comme un régime dans lequel les organes en présence disposent de moyens d'action réciproques (telle que la dissolution de la chambre par l'exécutif, la motion de censure du Parlement sur le gouvernement, et la question de confiance posée par le Chancelier à la chambre). Ces moyens de pression leur permettent de fonctionner de façon équilibrée, et d'aller de concert dans le sens de la collaboration plutôt que de la confusion des pouvoirs au profit d'un seul organe. La révision de 1929 change donc la donne.

Le régime sort totalement transformé de la réforme constitutionnelle de 1929. Il est toujours parlementaire, pourtant il n'est plus mono, mais bireprésentatif et de surcroît il est dualiste, puisque le gouvernement peut être nommé et révoqué par le président de la République. La droite est parvenue à mettre en place l'organisation constitutionnelle avec l'institution présidentielle qu'elle réclamait mais des restrictions sont tout de même imposées par les tenants de la conception sociale démocrate du pouvoir.

En effet, aucun parti ne sort véritablement vainqueur de la joute constitutionnelle. Le Gouvernement et le Parlement demeurent au cœur du régime politique, qui conserve son caractère parlementaire, avec responsabilité du premier devant le deuxième et contreseing¹⁴⁶ ministériel sur tous les actes du président, hormis pour la nomination

¹⁴⁵ « En raisonnant en termes d'antagonisme organique Parlement/exécutif, on notait la faiblesse des armes du cabinet dans ses relations avec l'assemblée populaire, par exemple, l'absence de procédure de question de confiance et de droit de dissolution, seuls les parlementaires pouvant décider la fin anticipée de la législature », Armel Le Divellec, « La neutralisation de la Présidence autrichienne », *in R.F.S.P.*, 1996, page 938.

¹⁴⁶ Concernant le contreseing ministériel sur les pouvoirs du président de la République, se reporter à l'étude précise conduite dans le titre 2 de cette première partie.

et la révocation du Gouvernement. L'exécutif est désormais bicéphale, composé d'un président fédéral élu au suffrage universel direct et d'un chancelier, choisit par ce président dans la majorité parlementaire. Le régime cumule une caractéristique typiquement parlementaire, puisque le gouvernement est responsable devant le Parlement, et une autre caractéristique que certains auteurs rattachent parfois, à tort¹⁴⁷, au régime présidentiel : l'élection directe du président au suffrage universel direct.

Malgré une répartition très concise des tâches, l'équilibre des institutions n'est pas acquis. Dans le texte, il apparaît effectivement que le régime contient les germes d'un fort potentiel de risque de présidentialisation. Le président de la République nomme et renvoie le chancelier, sans contreseing, et dispose du droit de dissoudre le Conseil national. *Prima facie*, la Constitution présente donc les caractéristiques d'un régime susceptible d'évoluer dans un système à tendance présidentialiste, du fait du dualisme introduit dans le texte et du déséquilibre en faveur du président de la République créé par sa latitude pour dissoudre la chambre basse. Le droit de dissolution n'est cependant pas un pouvoir réel du Président, il est uniquement formel¹⁴⁸, c'est-à-dire qu'il est soumis au contreseing du chancelier. Le risque de présidentialisation du système est donc atténué par le fait que la dissolution, pouvoir attribué au président de la République, ne peut être exercé qu'avec l'accord du Chancelier, et par le fait que le mode de scrutin proportionnel en tempère les effets. Par contre, la responsabilité du Chancelier devant le président a pour effet de transformer compétence en pouvoir réel du président de la République, qui du fait de son droit de révocation, peut ensuite procéder à une dissolution¹⁴⁹.

La montée fasciste entre 1934 et 1938 balaie le régime qui est mis en sommeil durant la totalité de la période d'occupation nazie. L'instabilité politique conduit en effet le chancelier Dollfuss à suspendre le régime parlementaire en 1933 pour gouverner sans Parlement, à l'aide de décrets-lois. Il promulgue une nouvelle Constitution en mai 1934 qui instaure un État autoritaire, corporatif et chrétien. Cela marque le début

¹⁴⁷ Ainsi que cela a été développé en introduction.

¹⁴⁸ Alors qu'auparavant les parlementaires décidaient seuls de l'issue de leur législature.

¹⁴⁹ Ce serait alors une dissolution « de combat », pour combattre la majorité parlementaire et mettre fin à une cohabitation par exemple, entre le président de la République et une majorité hostile. Toutefois, ce cas de figure ne s'est jamais présenté en Autriche.

d'une opposition concentrée à Vienne (« Vienne la rouge »), bastion de la résistance ouvrière, sociale, de gauche. Pour autant les conservateurs autrichiens ne souhaitent pas conclure un accord avec les nazis. C'est pourquoi Hitler tente d'obtenir par la force l'annexion de l'Autriche (un coup d'État est fomenté et Dollfuss assassiné), en vain. Finalement *l'Anschluss* est préparé par des voies pacifiques et Schuschnigg, successeur de Dollfuss est contraint d'accepter l'ultimatum allemand. Le président de la République, Miklas, refuse de signer la loi constitutionnelle *d'Anschluss*, mais l'Autriche sombre malgré tout sous l'offensive allemande, soutenue en interne par des militants nazis autrichiens¹⁵⁰. Le conflit de la seconde guerre mondiale emporte l'Autriche. À la fin du conflit, l'Autriche renoue malgré tout avec la Constitution de la première République parlementaire.

Paragraphe 3 : Lorsque l'Autriche renoue avec la république parlementaire

Le 27 avril 1945, en publiant la déclaration d'Indépendance qui remet en vigueur la Constitution de 1920, et annule *l'Anschluss* imposé en 1938 par les nazis, le gouvernement provisoire, installé par le social-démocrate Charles Renner, rétablit la République parlementaire démocratique en Autriche¹⁵¹. Sur fond de pénurie totale, de misère sociale, et dans un contexte d'occupation militaire¹⁵², le pays renoue donc avec la Constitution adoptée en 1920, amendée en 1929¹⁵³. Le gouvernement provisoire comprend des ministres socialistes, populistes et communistes. Les trois partis dirigeants, le Parti socialiste (SPÖ), le Parti conservateur chrétien (ÖVP) et le Parti communiste (KPÖ), se déclarent ouvertement antifascistes et donnent naissance, par la signature de la déclaration, à la Seconde République. Encouragés par les alliés des forces victorieuses de la seconde guerre mondiale, ils se prononcent pour une profonde réconciliation idéologique à l'intérieur d'une Autriche pacifiée¹⁵⁴.

¹⁵⁰ « Après le crépuscule impérial de 1919, le crépuscule républicain de 1938 la ravale, sous le nom *d'Ostmark*, au rang d'une simple province allemande administrée par un gouverneur. » Olivier Milza, *in Histoire de l'Autriche, op. cit.*, page 211.

¹⁵¹ Une trentaine de personnes issues des trois partis dont deux étaient déjà présents sous la première république (l'ÖVP et le SPÖ)

¹⁵² Les Alliés et les Russes occupent le pays à ce moment-là (Les Américains occupent la Haute-Autriche et Salzbourg, les Français, le Tyrol et Vorarlberg, et les Britanniques, le Tyrol Oriental, la Carinthie et la Styrie ; les Soviétiques sont en Autriche, en Basse-Vienne et au Burgenland).

¹⁵³ À la première République (1918-1938), succède une seconde République (depuis 1945).

¹⁵⁴ Déclaration de Moscou du 31 octobre 1943, rendue publique le 1^{er} novembre 1943. Cf. Paul Pasteur, *L'Autriche, de la libération à l'intégration européenne*, Paris, La documentation Française,

Ces trois partis fondateurs¹⁵⁵ vont donc promouvoir, par-delà leurs divisions, un nouvel État.

La Constitution de 1920, à l'époque influencée par la conception de la démocratie du juriste autrichien Hans Kelsen¹⁵⁶, organisait un régime parlementaire fondé sur un système parlementaire de concordance politique, lié à l'instauration du mode de scrutin à la représentation proportionnelle. Dès cet instant, les bases de la spécificité autrichienne sont jetées : un système politique et social construit sur la négociation constante entre deux grands partis. Le traumatisme de la guerre civile (1934 - 1938), puis de l'occupation nazie (de 1938 à la libération), ainsi que la renaissance de la République, font office de catalyseur des deux grandes forces politiques en présence qui se trouvent contraintes, afin d'atteindre leur idéal démocratique, de s'ouvrir au dialogue, à la négociation, transcendées par une conception renouvelée de l'État¹⁵⁷. Il résultera de l'accord passé entre elles un système politico-social corporatiste et solidaire¹⁵⁸.

En 1945 comme en 1920, le même scénario se joue, celui du système parlementaire de concordance. Mais une pomme de discorde avait en son temps sonné le glas du compromis initial entre les partis. En effet, la Constitution de 1920 ne prévoyait pas de président élu au suffrage universel direct, et elle a été amendée en ce sens en 1929. En 1945, les politiques choisissent de renouer avec la démocratie parlementaire telle qu'elle a été précisée en 1929. En 1945, la seconde République

1999, page 78 : « Le gouvernement du Royaume-Uni, l'Union des Républiques socialistes soviétiques et les Etats-Unis ont décidé que l'Autriche, le premier pays libre qui ait été victime de l'agression nazie, serait libérée de la domination allemande. Ils considèrent comme nulle et non avenue l'annexion imposée à l'Autriche par l'invasion allemande du 15 mars 1938. Ils ne se considèrent en aucune façon comme liés par aucun changement apporté en Autriche depuis cette date. Ils proclament leur désir de voir rétablie une Autriche libre et indépendante et, par là, d'ouvrir la voie qui permettra au peuple autrichien lui-même, de même qu'aux peuples voisins qui se trouveraient placés en face de problèmes similaires, de trouver la sécurité politique et économique qui seule est à la base d'une paix durable. Il est néanmoins rappelé à l'Autriche que sa participation à la guerre aux côtés de l'Allemagne hitlérienne lui impose une responsabilité inéluctable, et que, dans le règlement définitif, compte sera tenu inévitablement de sa propre contribution à sa libération ».

¹⁵⁵ La restructuration de l'État s'étend sur une dizaine d'années, de 1945 à 1955.

¹⁵⁶ Hans Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Economica, 1988, 98 pages.

¹⁵⁷ « Après la chute de l'Empire, deux défaites au cours des deux grandes guerres mondiales, l'échec d'une première république et le fascisme, l'Autriche, occupée et étroitement encadrée, aspire au consensus le plus large possible, d'autant que tout est à reconstruire, vie politique, économie, et place d'une nouvelle Autriche dans le monde. », Olivier Milza, *Histoire de l'Autriche, op.cit.*, page 274.

¹⁵⁸ On parle à ce propos d'*austrocorporatisme*. L'emprunte du corporatisme permettra de mieux appréhender le jeu des forces politiques et *a fortiori* le système politique.

autrichienne met donc en place le régime parlementaire bireprésentatif hérité de 1929.

Le système politique autrichien repose sur trois principaux fondements : l'autorité du Chancelier, le *Proporz*,¹⁵⁹ et le fédéralisme. Le régime s'appuie sur plusieurs institutions, outre le président de la République et le chancelier, à propos duquel peu de détails sont mentionnés dans la Constitution, les *länder* au niveau desquels est réparti un pouvoir exécutif sont importants. Au Parlement, les *länder* sont représentés par la chambre haute, Conseil fédéral (ou *Bundestat*)¹⁶⁰. La chambre basse quant à elle, (Conseil national ou *Nationalrat*)¹⁶¹, est élue au suffrage universel direct et représente le Peuple. Elle est prépondérante, malgré l'émancipation progressive des *länder*. La pratique du système s'oriente donc déjà vers une parlementarisation davantage que vers une présidentialisation.

En Islande, tout comme en Finlande, en Autriche, et en Irlande, le régime parlementaire bireprésentatif s'est imposé presque naturellement, du fait de deux paramètres déjà évoqués, propres aux pays qui l'ont précédée : l'influence du régime parlementaire « à l'anglaise » d'une part, et la volonté d'affirmer la personnalité et la stabilité des institutions islandaises après une période d'occupation et de guerre, d'autre part.

Section 4. En Islande, tradition parlementaire ancestrale et liberté retrouvée grâce au régime parlementaire bireprésentatif

Très tôt en Islande, l'Assemblée a joué un rôle central dans la vie des institutions politique, cela tient certainement au fait de la taille du pays et du nombre de ses occupants, habitués à vivre en communauté et peut expliquer la prédisposition

¹⁵⁹ Le *proporzsystem* c'est, outre l'application du scrutin proportionnel pour la désignation des députés, l'habitude quasi coutumière prise par les deux grandes formations politiques en présence de se répartir équitablement les fonctions de l'État en fonction des résultats obtenus aux élections législatives et de s'entendre sur les grands dossiers.

¹⁶⁰ 58 représentants. Renouvelé partiellement au scrutin proportionnel à deux niveaux lors des élections provinciales. Élus par les *landtag* des 9 *länder*, selon un mode proportionnel au nombre d'habitants. Les membres du Bundesrat voteront en fonction de leur appartenance politique et non en fonction de leur land d'origine.

¹⁶¹ 183 députés désignés pour 4 ans.

de ce pays pour le régime parlementaire. De même, l'instauration d'un régime parlementaire bireprésentatif dont la permanence est équilibrée trouve sa raison dans la présence coutumière et ancestrale de *l'Althingi* (l'Assemblée).

Paragraphe 1 : L'Assemblée au cœur de la vie politique des institutions islandaises

L'Islande est une petite île, à la densité peu élevée. 276 000 habitants peuplent cette terre à la nature parfois hostile (séparation des plaques tectoniques, volcanisme, secousses sismiques, coulées glaciaires...). *Terra incognita* avant la période médiévale, elle est d'abord un lieu d'accueil pour la petite communauté des moines ermites irlandais dès 825, avant de devenir la colonie des Vikings. Il est vraisemblable que ces chefs de clan qui fuyaient la tyrannie norvégienne ont trouvé asile sur cette île, peu hospitalière à première vue, mais riche en forêts et poissons. Puis elle est reprise par les Norvégiens, qui lui donnent son nom actuel, « Islande » (*Iceland* en anglais), terre de glace. Très tôt, vers 930, le pays alors occupé par une petite colonie de peuplement viking (environ 25000 âmes) se dote d'une Assemblée, *l'Althing*, présidée par un *lögsögumaour* littéralement « un homme qui dit la loi ». Les colons sont alors organisés en une société rurale composée d'hommes libres, de paysans propriétaires, où les esclaves ont la possibilité de s'affranchir. Cette micro-société n'a rien d'idéal puisque finalement on aboutit à une organisation de type ploutocratique, mais la présence d'une assemblée donne une unité aux communautés éparses qui peuplent le territoire et offre un lieu de parole. Les sessions du *Thing* sont l'occasion pour les chefs des trente-neuf communautés de se réunir, et de répartir le pouvoir temporel et les fonctions législative, exécutive et judiciaire entre eux. À ce moment, et encore aujourd'hui, le spirituel est très présent (puisque la Constitution reconnaît une religion d'État¹⁶²). La communauté est alors soumise à l'autorité spirituelle de *goar* (dieu), mais pour le temporel, le *Thing* et les chefs de communauté sont tout désignés. Logiquement le *Thing* coutumier donne *l'Althing* officiel, une assemblée législative, par simple copie du système d'organisation politique norvégien. La loi est très fortement ancrée dans l'esprit islandais puisque,

¹⁶² L'église évangélique luthérienne, article 62 de la Constitution du 17 juin 1944.

pour les islandais, elle est sacrée, elle est même « l'âme de la religion nordique »¹⁶³. On raconte en effet que le Dieu Tyr, incarnation de la loi, aurait perdu la main droite pour qu'un pacte inviolable soit conclu entre les forces de vie et les puissances du désordre. Cet attachement quasi mythique à la force de la loi explique donc le côté extrêmement procédurier des islandais et leur attachement au respect scrupuleux des textes. L'assemblée fonctionne donc dès sa formation comme un Parlement digne de ce nom, c'est-à-dire que les lois y sont discutées, rediscutées, adoptées et ratifiées collectivement. L'assemblée remplit aussi une fonction de jugement. Par la force des choses, l'Assemblée prend même petit à petit une place tellement centrale qu'elle supplante les tribunaux et les autres organes mis en place. On lui confie les mariages, la conclusion des transactions agricoles... Finalement elle unifie le peuple islandais en devenant le vecteur central de la vie politique du pays. Elle contribue aussi à unifier la langue islandaise. Par contre, le chef de l'Assemblée n'est pas un représentant du pouvoir exécutif, il est simplement un modérateur. On peut voir dans les fondements ancestraux des institutions islandaises les grands traits caractéristiques du régime parlementaire bireprésentatif islandais actuel : un président de la République peu charismatique et neutre, une Assemblée au cœur du système politique à tendance parlementariste.

Les colons norvégiens, accompagnés du prêtre Frederik, apportent avec eux au X^{ème} siècle, une nouvelle religion : le christianisme. C'est un nouveau vecteur d'unification du peuple islandais, qui ne progresse que peu malgré la poigne d'Olaf Tryggvason, Roi très zélé de Norvège. Politiquement, pour imposer le christianisme et donc l'unification du pays, sous la domination norvégienne, le Roi use de *l'Althing* de 999. Dès lors la progression des conversions est impressionnante. Persiste tout de même en parallèle la foi païenne. Ainsi les églises sont construites sur les anciens lieux de culte, et les fêtes catholiques se superposent aux fêtes païennes (Noël remplace la fête du solstice d'hiver). Cette schizophrénie facilite la transition et permet aussi d'expliquer comment les Islandais ont pu, tout en conservant une institution ancestrale, *l'Althingi*, symbole de leur identité propre, au même titre que leurs croyances, y intégrer des éléments nouveaux, « importés », comme les mécanismes du régime parlementaire. Entre 999 et 1150 l'Islande traverse une

¹⁶³ In *Le grand guide de l'Islande*, Martin Angel et alii, Paris, Gallimard, nouvelle édition 2002, p. 31.

période qualifiée d' « âge de la paix » durant laquelle elle connaît un essor considérable, sur le plan culturel et démographique. Mais cela ne dure pas, les guerres intestines et la confusion des pouvoirs ont raison de cet équilibre temporaire.

Le pays va sombrer et connaître de longues années de domination norvégienne. Prenant parti du désordre interne, la Norvège impose la monarchie de droit divin et soumet *l'Althing* au bon vouloir du Roi qui reprend son droit de lever les impôts. Cette forte régression est appelée à raison par les islandais la « longue nuit » puisqu'elle s'étend du milieu du XIV^e au milieu du XIX^e siècle¹⁶⁴. Le hasard des successions royales fait passer l'Islande sous domination danoise en 1380¹⁶⁵, domination qui ne prendra partiellement fin qu'avec le coup d'État de 1809¹⁶⁶. Progressivement, le mouvement nationaliste islandais obtient, en lieu et place des sièges octroyés à l'Islande au sein de l'assemblée consultative danoise, le rétablissement de *l'Althing*. Puis c'est une constitution que le roi concède en 1874, dans laquelle l'exercice du pouvoir législatif est conjointement réparti entre *l'Althing* et le Roi. Mais la chambre haute et le veto royal sont encore des obstacles à l'indépendance. En 1904, sous patronat danois, une nouvelle Constitution encore plus parlementaire est adoptée, mais le Danemark conserve les affaires étrangères et la Cour suprême. Après la première guerre mondiale, le Danemark prend l'initiative d'accorder la souveraineté à l'Islande, en lui accordant le statut d'État associé, toujours placé sous l'autorité du roi du Danemark. L'adhésion du peuple est entière et le processus est largement ratifié par un référendum¹⁶⁷. C'est un euphémisme d'affirmer que le régime parlementaire et l'indépendance s'affirment très progressivement en Islande. La contrepartie positive de cette évolution est qu'elle s'effectue dans un calme relatif, sans effusion de sang. Tout bascule avec le

¹⁶⁴ Éruption volcanique, guerres internes fratricides, froid rigoureux, famine, Grande Peste, les malheurs qui touchent l'Islande durant cette longue et difficile période précédant l'occupation danoise sont nombreux.

¹⁶⁵ La domination danoise s'avère encore plus douloureuse que la période norvégienne puisque le pays est pillé en ressources naturelles par les danois, abandonné par son allié anglais, contraint à la Réforme.

¹⁶⁶ Un soulèvement de courte durée. L'île ne bénéficie ni des bouleversements apportés par la Révolution française, ni du mouvement libéral qui traverse pourtant le Danemark. C'est un jeune danois engagé dans la marine britannique, Jørgen Jørgensen, alors en mission commerciale en Islande, qui se proclame « Protecteur de l'Islande, Commandant en chef sur terre et sur mer » et libère l'Islande, à la tête d'une dizaine de marins en s'emparant des biens d'un négociant danois. L'indépendance est de très courte durée, un mois, mais elle éveille un patriotisme romantique qui conduira doucement l'île vers sa véritable et définitive indépendance.

deuxième conflit mondial puisque l'île devient une arrière garde alliée, alors que le Danemark est occupé par les Allemands. L'Islande n'est plus neutre, elle dissout même l'union en 1942 et proclame la République en 1944, le 17 juin, jour de l'adoption de sa Constitution actuelle.

Paragraphe 2 : Le régime parlementaire bireprésentatif comme symbole de la liberté retrouvée en Islande

En recouvrant sa liberté totale, l'Islande restaure le régime parlementaire, mais dans le cadre d'une république et non d'une monarchie. Les rédacteurs de la Constitution choisissent alors de donner au pays un président de la République élu au suffrage universel direct, « monarque de fait, sans sceptre ni couronne »¹⁶⁸. Ça n'est absolument pas un ersatz de Roi. En effet, les Islandais ont trop souffert des fortes monarchies de droit divin, (norvégienne puis danoise), pour reproduire un schéma approchant ce modèle. Il s'agirait davantage d'un « homme qui dit la loi », le *lögsögumaour*, jadis président du *Thing*. L'Islande indépendante renoue donc sans problème avec sa période glorieuse du Moyen Age, lorsqu'elle était une république quasi parlementaire (déjà). La monarchie a toujours été liée à l'occupation étrangère, il n'est donc absolument pas question d'envisager ce mode de gouvernement. Toutefois, le régime parlementaire bireprésentatif se justifie, aux yeux des rédacteurs de la Constitution, par la nécessité d'unifier la nation et de symboliser cette unité, tant sur le plan interne, pour couper court aux polémiques et dissensions possibles, que sur le plan externe, afin de donner un visage et une identité propres à l'Islande, opposable aux autres puissances¹⁶⁹. En choisissant le régime parlementaire bireprésentatif le pays renoue avec son passé constitutionnel et recouvre sa liberté, retrouve une identité.

¹⁶⁷ Les chiffres sont éloquentes: 12 040 voix pour, 897 contre ! Source : *Le grand guide de l'Islande*, *op. cit.*, page 56.

¹⁶⁸ Expression de Jacques Mer, in *L'Islande*, Paris, La documentation Française, 1994, 169 pages, (chapitre 2).

¹⁶⁹ « Au lendemain de l'indépendance, il était hors de question d'instaurer une monarchie constitutionnelle – l'Islande « glorieuse » du Moyen Age avait été une république et la monarchie était liée à la domination étrangère, mais on voulait insister sur le caractère de « symbole de l'unité nationale » que serait le chef de l'État : la solution consista donc à faire élire par la nation un « monarque sans couronne », un Président aux pouvoirs symboliques. Par la suite, la pratique institutionnelle renforça cette situation et les divers Présidents s'abstinrent d'utiliser la totalité des pouvoirs accordés par la Constitution (le veto par exemple). » *Idem*.

Finalement en Islande, du fait de certains éléments historiques et coutumiers, la Constitution, qui n'est pourtant pas aussi précise que la Constitution française, n'est pas taillée pour un homme, comme en France, ni le régime parlementaire bireprésentatif mis en place dans une perspective de personnalisation du pouvoir.

Section 5. Le régime parlementaire bireprésentatif personnalisé français

En France, le régime parlementaire bireprésentatif est le fruit de la volonté d'un seul homme, dans le dessein de mettre en place un rapport direct, une relation personnelle entre le Peuple et lui.

Paragraphe 1 : Le tournant de 1962

Ce n'est pas une rupture radicale, en 1962, lorsque le président de la République, le général de Gaulle, annonce une réforme qui vise à renforcer les institutions. La réforme est une césure dans l'histoire constitutionnelle de la Cinquième République dans le sens où elle est adoptée irrégulièrement, par l'utilisation de l'article 11 destinée au référendum et non de l'article 89 spécifiquement destiné à la révision du texte constitutionnel. La réforme opère un net tournant puisque le régime politique, toujours en conservant la même nature, change simplement de catégorie. En effet il s'agit toujours d'un régime parlementaire avec cette différence que dorénavant il est bireprésentatif et non plus monoreprésentatif. Ce qui s'amorce avec ce tournant c'est une ouverture nouvelle dans le système politique : à savoir le renforcement de la relation directe entre le Peuple et le Président. En fait cette relation privilégiée entre le Peuple et le Président, entre les citoyens et de Gaulle, existe déjà dans le système. En effet, il est admis par la majorité que le Général est le sauveur, l'homme providentiel qui a débarrassé la France de l'occupant, qui a dénoncé les errements et les faiblesses de la IV^o République, qui a engendré (avec l'aide de Michel Debré) la Cinquième République. La date de naissance de la Cinquième République ne saurait être autre que la date

officielle du 4 octobre 1958. Le 28 octobre ne fait qu'entériner l'esprit d'une pratique que l'on peut qualifier de « quasi-paternaliste » déjà dégagée par le Président en place. Mais juridiquement parlant, le tournant de 1962 n'est pas dénué d'importance ; sans marquer la naissance d'un régime radicalement différent, il annonce une modification substantielle à prendre en considération, qui aura certainement des conséquences importantes sur le système¹⁷⁰.

Si l'on remonte aux fondements de l'élection du Président de la République, on réalise sans difficulté que ce type de régime avec président élu au suffrage universel direct n'est en rien original (ni originel d'ailleurs) puisque la France présente cette particularité, au même titre que ses prédécesseurs. Par contre, il est clair que contrairement aux autres pays étudiés en Europe centrale et orientale, qui disposent d'une constitution récente, cet apport du scrutin direct est tardif pour ces régimes parlementaires d'Europe occidentale.

Le paradoxal apport constitutionnel du référendum du 28 octobre 1962 réside dans la modification anticonstitutionnelle des articles 6 et 7 de la Constitution. Le 20 septembre, le président annonce qu'il a décidé, sur proposition du Gouvernement, de consulter le peuple par le biais du référendum sur la modification des articles 6 et 7,

¹⁷⁰ En ce sens on peut se reporter à la présentation de Frédéric Rouvillois in *Les origines de la V^o République*, Paris, Puf, 1998, page 4 : « peut-on admettre que la « constitution de la V^o République » se ramène aux textes de 1958 ? Le fait a été contesté : certains auteurs affirment que c'est la révision du 6 novembre 1962, établissant l'élection du président de la République au suffrage universel (et non le texte de 1958), qui constituerait l'acte fondateur de la V^o République, régime « semi-présidentiel ». Pour d'autres, en revanche, la révision de 1962, n'opère aucune *rupture* véritable avec le texte de 1958, et ne saurait donc être considérée comme une *fondation* au sens propre. » Par contre, il faut préciser que contrairement à ce qu'affirme Frédéric Rouvillois, il semble qu'il ne soit pas particulièrement opportun de se poser la question de la date de naissance de la Cinquième République en ces termes. La révision de 1962, dans la mesure où l'on apporte un correctif non pas à la nature même du régime, qui reste parlementaire, mais à la catégorie choisie dans le cadre du régime parlementaire, ne transforme pas le régime. Il n'est pas question d'un régime renouvelé. De plus la révision se trouve intégrée au texte initial qui reste la norme supérieure de référence, en l'occurrence, la Constitution du 4 octobre 1958 (date de l'approbation par le Peuple). La naissance du régime est la date de la naissance de la Constitution. Le modificatif apporté en 1962 est logiquement intégré au texte de 1958. Par contre, c'est l'analyse du système politique qui révèle que les pratiques peuvent (ou non) varier dans le temps. Dès lors les arguments suivants ne semblent plus tenir : « Pas de rupture car la révision de 1962 (comme celle du 29 octobre 1974) avait été envisagée dès 1958 –et on y avait alors renoncé pour des raisons d'opportunité. Réciproquement, ces révisions, conçues comme de possibles futurs, ont été ensuite décrites, lors de leur réalisation, comme l'accomplissement du texte initial ». Ce n'est pas la volonté de l'instigateur de la réforme qui donnerait une légitimité rétroactive à la réforme pour être intégrée au texte initial. C'est le fond de la réforme qui, n'étant pas en contradiction avec la volonté initiale constituante est intégré au texte de référence. C'est le principe du pouvoir constituant dérivé. Le problème en l'occurrence était plus celui de la régularité de la révision constitutionnelle entreprise sous couvert d'un referendum non prévu à cet effet.

prévoyant ainsi de mettre en place l'élection du président au suffrage universel direct. L'attention est ici portée sur le fond de la réforme davantage que sur la procédure mise en œuvre. Or il est clair que la modification des articles 6 et 7 officialise la relation particulière qu'entretient le président avec le Peuple. Plus encore, elle offre une ouverture à une potentielle évolution du système¹⁷¹. La loi adoptée par référendum le 28 octobre 1962 et promulguée le 6 novembre de la même année substitue au mode de désignation originare l'élection au suffrage universel direct¹⁷². C'est du fait de l'initiative d'un homme, de son obstination à outrepasser le droit pour imposer sa vision des choses, et du soutien relayé par le vote des citoyens que la réforme aboutit.

Paragraphe 2 : Une réforme pour un homme ou la présidentialisation amorcée

Une mini-crise politique s'ouvre en octobre 1962 entre l'exécutif et le législatif, catalysée sur le gouvernement, au motif que la révision entreprise ne serait pas constitutionnelle. Les parlementaires renoncent alors à l'idée de s'attaquer au fond même de la réforme et n'ont pas d'autres moyens de contrer le président de la République que de s'adresser à lui par l'intermédiaire d'une motion dirigée à

¹⁷¹ À ce propos, Bernard Chantebout présente cette réforme comme ayant une influence sur l'esprit de la Constitution car l'équilibre parlementaire rationalisé prévu dans le texte en sort modifié. *In Droit constitutionnel et institutions politiques*, 13^e édition, Paris, Armand Colin, 1996, page 446 : « L'esprit de la Constitution de 1958 devait nécessairement se trouver profondément modifié par la réforme envisagée. L'équilibre propre au régime parlementaire que la Constitution de 1958 avait voulu restaurer en rationalisant les procédures parlementaires et en instituant un arbitrage présidentiel au-dessus des partenaires habituels de la vie politique que sont le Gouvernement et le Parlement se trouverait complètement faussé par le fait que non seulement le Président de la République devenu le chef réel du Gouvernement, cumulerait les prérogatives de l'arbitre et celles du Gouvernement, mais encore pourrait se réclamer face au Parlement de la confiance du Peuple tout entier ». Il est certain que cette dernière possibilité est la transformation importante qu'engendrera la réforme des articles 6 et 7 mais il faut dire que l'équilibre constitutionnel dont il est question ici peut être critiqué dès 1958, si l'on confronte l'article 5 (et le rôle d'arbitre du président investit d'une mission de magistrature morale) aux articles 12 (droit de dissolution) et 16 (pouvoirs exceptionnels). Car ces deux articles donnent déjà au Président un pouvoir sur les institutions qui dépasse le simple rôle d'arbitre pour rejoindre celui d'acteur.

¹⁷² Originellement l'élection présidentielle est confiée à un collège composé de membres du Parlement (députés et sénateurs), des conseillers généraux, des membres des assemblées territoriales d'outre-mer et de représentants élus des conseils municipaux (le maire pour les communes de moins de 1000 habitants, les conseillers municipaux pour les communes de plus de 9000 habitants et/ou pour les communes de plus de 30000 habitants, un délégué élu par le conseil municipal par 1000 habitants au-delà de 30000). Ce mode de scrutin est appliqué pour la première et dernière fois en 1958, à l'occasion de la première élection présidentielle de la Cinquième République. Sur 81764 inscrits, on dénombre 81290 votants, et 79470 suffrages exprimés. Charles de Gaulle obtient une majorité écrasante : 62394 votes.

l'encontre du Gouvernement. Les parlementaires savent bien que le président de la République a le vent en poupe suite à l'enthousiasme que soulèvent les accords d'Évian, qui sont perçus comme un apaisement des relations entre la France et l'Algérie¹⁷³. Mais surtout, l'attentat déjoué du petit Clamart le 22 août 1962, qui était dirigé contre la personne du Général de Gaulle, a renforcé sa popularité et la détermination du Président à asseoir l'institution sur une base populaire forte. Avec ce référendum, le président met en balance la confiance placée en lui par les citoyens français. En conséquence, les députés se doutent que cette réforme, portée par le général lui-même, rencontrera une certaine popularité. Ils s'attachent donc principalement à dénoncer l'irrégularité constitutionnelle et c'est le Premier ministre qui sert de fusible. Le 4 octobre 1962 une motion de censure est votée. On dénombre 280 voix contre le Gouvernement Pompidou (la majorité absolue est de 241). C'est bien le Premier ministre qui officiellement avait pris l'initiative du référendum. Officiellement c'est donc le Premier ministre qui est sanctionné pour cette attitude. Mais officieusement le Premier ministre n'est que le simple exécutant de son supérieur politique hiérarchique, le président de la République. De Gaulle catalyse en fait sur sa personne toutes les données de l'orientation présidentialiste que prendra le système. On trouve dans la pratique que fait le président de la République du régime toute sa philosophie qu'il avait annoncée lors de son discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946 lorsqu'il en avait appelé à un exécutif fort. À l'époque, il n'était question que du régime envisagé pour la Quatrième République française. Mais déjà transparaissait les grandes lignes du style de gouvernement gaulliste : institution d'un président disposant d'une assise démocratique large, institution de pouvoirs exceptionnels confiés en cas de crise grave à ce président, pouvoirs d'arbitrage confiés au président de la République sans contreseing ministériel, bref, une répartition de la souveraineté entre pouvoir législatif et exécutif « également délégués du peuple mais à des titres différents »¹⁷⁴. L'osmose entre le Peuple et son président est presque parfaite en 1962 puisque le référendum donne la victoire à la réforme, avec 62 % des voix, et que les élections législatives anticipées (après la motion et la dissolution, des élections législatives sont organisées, presque concomitantes au référendum) ramènent dans l'hémicycle ceux des candidats qui

¹⁷³ Au sujet des accords d'Évian, un referendum a déjà été organisé quelques mois auparavant, le 8 avril 1962 et a recueilli 91% de « oui ».

¹⁷⁴ André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1968, p. 721.

avaient fait campagne pour le « oui ». Au final, le « cartel des non » échoue, le président de la République bénéficie à nouveau d'une confortable majorité à l'assemblée, et les parlementaires de l'opposition sont muselés.

Reste un opposant à la réforme, qui ne dispose certes pas de grands moyens de contrainte, mais que le président de la République ne peut dissoudre (car le droit de dissolution ne joue qu'à l'encontre de la chambre basse de l'Assemblée) : le Sénat. Or, en choisissant d'utiliser l'article 11 sur le référendum, plutôt que l'article 89 sur la procédure de révision de la Constitution, pour réviser la Constitution de la Cinquième République, il semble que le général de Gaulle dévoile clairement sa volonté de contourner l'obstacle que représente le Sénat (il aurait été consulté au même titre que l'Assemblée dans le cadre d'une révision constitutionnelle en bonne et due forme). Le Sénat tente alors, dans une ultime parade, de déférer au Conseil constitutionnel la loi constitutionnelle avant promulgation, occasion que le « chien de garde de l'exécutif » ne saisit pourtant pas pour rétablir le droit. Il en résulte une profonde hostilité du président de la République à l'égard de cet organe qu'il tentera de réformer par la suite et contre lequel il pratiquera une véritable politique d'ostracisme. À partir de 1962, année de la modification du régime constitutionnel, la mutation du système politique se dessine clairement. Désormais, le président de la République peut gouverner puisqu'il bénéficie d'un gouvernement soumis et d'une majorité docile au Parlement. Nous verrons par la suite de quels instruments juridiques usera le général de Gaulle pour abonder en ce sens.

Au Portugal aussi une rupture historique et politique (d'avec la dictature de Salazar) permet d'instaurer dans le cadre d'une République démocratique un régime parlementaire bireprésentatif.

Section 6. Au Portugal, grands hommes, ruptures politiques, et logique du régime parlementaire bireprésentatif

Le Portugal présente dès son origine une prédisposition au régime parlementaire bireprésentatif. L'instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel direct naît pourtant récemment de la nécessité de

donner une légitimité démocratique au personnel politique afin de s'éloigner tout à la fois de la dictature salazariste et de la main-mise des militaires sur le pouvoir au moment de la transition démocratique. Le président est à partir de 1974 une institution centrale du régime, ainsi que le souhaitent les militaires, mais il est élu, ainsi que le voulaient les civils socialistes.

Paragraphe 1 : « Identité et singularité lusophones »¹⁷⁵

Les aléas de la période troublée de la Révolution des œillets de 1974 ouvrent la voie au grand retour de la République au Portugal. Toute l'histoire de ce pays est composée d'allers-retours entre périodes de trouble et périodes de paix, au rythme des affrontements politiques. Les lusitanophones ont toujours tenté de se préserver des influences française et espagnole, leurs voisins et envahisseurs perpétuels. Malgré cette précaution, les idées du siècle des Lumières, de la Révolution française, de la commune, de la restauration, entraînent des conséquences politiques au-delà des Pyrénées. La césure de 1974¹⁷⁶ n'est pas la seule mutation politique qui marque le Portugal, d'autres événements politiques montrent les prédispositions de ce pays et de ses citoyens à opter pour un régime républicain parlementaire bireprésentatif¹⁷⁷.

La singularité portugaise est en premier lieu physique et géographique. Petit pays situé à l'extrême pointe occidentale du continent européen, longtemps proche économiquement et diplomatiquement de la Grande-Bretagne, le Portugal se trouve au XIX^e siècle à la tête d'un vaste empire colonial¹⁷⁸. C'est son attachement à l'empire colonial, de même que sa très faible santé économique, liés à cinquante années de dictature salazariste, qui mettront le Portugal au banc des nations

¹⁷⁵ Yves Léonard, *Le Portugal, vingt ans après la Révolution des œillets*, Paris, La documentation Française, 1994, page 6.

¹⁷⁶ *Idem*, page 5.

¹⁷⁷ Ainsi que le fait remarquer justement Yves Léonard, *ibidem*, page 6 : « De façon plus générale, en faisant de l'année 1974 une césure dans l'histoire récente du Portugal, il faut néanmoins se garder de la tentation d'opposer, de manière caricaturale et peu respectueuse de la complexité des réalités historiques, un « avant-1974 » qui serait identifié à une ère d'obscurantisme et d'isolement en occultant notamment certains acquis du XIX^e siècle –autour de la période de la « Régénération » (1851-1868)- et de la première République (1910-1926), à un « après-1974 », synonyme de modernisme et d'ouverture ».

¹⁷⁸ Petit par la taille (superficie inférieure à 100 000 km carrés) et par le nombre de ses occupants (environ dix millions d'habitants), mais à l'origine de grandes découvertes maritimes.

européennes au début du XX^e siècle. En cela, 1974 marque une césure dans l'Histoire contemporaine du Portugal puisque cela correspond à la fin de la dictature et des colonies. Mais d'autres événements politiques majeurs marquent profondément les mentalités portugaises: les Révolutions, la restauration ainsi que la République avortée. L'identité du Portugal passe donc clairement par le facteur politique. Se préservant des influences de ses voisins, le Portugal a vécu à son rythme les aléas politiques (monarchie, révolution, restauration, république, dictature).

La monarchie, préservée de la Révolution française à grand renfort de répression anti-jacobine conduite par l'intendant de police Pina Manique, malmenée par trois invasions napoléoniennes successives¹⁷⁹, cède en 1820. La Révolution portugaise initiée par un mouvement libéral sans précédent fait appel à des *Cortès* constituantes. Le groupe composé de négociants, d'intellectuels, de petits propriétaires et d'officiers à la tête de cette révolte n'a aucun mal à rallier les militaires à sa cause et à faire accepter par le Roi¹⁸⁰ la constitution établie le 24 février 1821. On trouve dans la Constitution de 1822 les principes annonciateurs de la démocratie : la proclamation de la souveraineté du Peuple, le principe de la supériorité du pouvoir législatif, des limites imposées au pouvoir royal. Ce libéralisme radical¹⁸¹ est à la fois l'emblème du constitutionnalisme et du parlementarisme portugais. Cette constitution, loin de pacifier le pays, ouvre une période de grave confrontation entre libéraux et légitimistes, qui réclament la restauration de la monarchie absolue. En 1823 la guerre civile aboutit à la suspension de la Constitution par D. Miguel, et au retour de l'Ancien régime¹⁸². La République est remerciée, mais elle aura existé, le temps d'une Révolution. La lutte fratricide entre D. Pedro, soutenu par les constitutionnalistes, et D. Miguel, soutenu par les légitimistes, aboutit finalement à une Charte octroyée en 1834¹⁸³. C'est le début de la « comédie » du régime parlementaire à l'anglaise¹⁸⁴. Mais la monarchie libérale se heurte à des difficultés

¹⁷⁹ En 1807, 1808, et 1810.

¹⁸⁰ D. Jao VI, réfugié au Brésil depuis le blocus imposé par Napoléon.

¹⁸¹ Libéralisme radical ou *vintismo*.

¹⁸² L'infant, le frère du dauphin D. Pedro, fils de D. Jao VI est donc à l'origine du mouvement de la *Vilafrancada*.

¹⁸³ En 1826, après la mort de leur père D. Jao VI, souverain du Portugal.

¹⁸⁴ « ...la Charte de 1834 était assortie d'un *Acte constitutionnel* qui donnait quelques satisfactions aux *setembristas*. Désormais deux partis alterneraient au gouvernement : un courant conservateur, le Parti *Regenerador*, et un courant démocratique, le Parti *Historico*, plus tard Parti *Progressista*. En

majeures et à un coup d'État qui provoqueront sa déchéance¹⁸⁵. La fin du XIX^e siècle au Portugal est houleuse, et le vent républicain se lève¹⁸⁶.

En 1910, un coup de force des républicains, aidés de l'armée, entraîne le départ du Roi, la proclamation de la République ainsi que l'approbation d'une nouvelle Constitution en 1911¹⁸⁷. La Première République portugaise connaît une instabilité politique constante, éreintante pour les citoyens¹⁸⁸, et peine à s'imposer dans une Europe encore massivement monarchique. La Première République connaît même le régime présidentiel lorsque Sidonio Pais s'appuie sur la révolte causée par le trop lourd effort de guerre et les pertes humaines pour mettre sur pied une dictature militaire. Il destitue le président de la République, dissout le Congrès, et instaure un régime à l'américaine. Charismatique, soutenu par les monarchistes et l'église, bénéficiant d'une aura tel qu'il est présenté comme le nouveau Don Sebastiao, les républicains n'ont d'autre choix que de le faire assassiner pour opérer le retour de la république. La restauration de la République n'est pas éclatante puisque des juntes

réalité, tous deux au centre ne furent que les principaux acteurs de la comédie d'un système parlementaire à l'anglaise, avec bipartisme et alternance au pouvoir : le roi nommait d'abord un gouvernement, dissolvait l'assemblée pour procéder à de nouvelles élections qui donnaient toujours la majorité à ce gouvernement. Ce miracle tenait à la pratique du *caciquismo*, système officiel de corruption électorale, à la base de ce régime parlementaire artificiel (*rotativismo*). » Jean-François Labourdette, *Histoire du Portugal*, Paris, Puf, page 109.

¹⁸⁵ Les problèmes posés par la grande propriété, les hésitations du régime dans l'organisation verticale des pouvoirs, de même que la transition juridique difficile vers un nouveau code civil épuré de toute référence au code napoléonien ont raison du régime. La révolution de 1836 (*Setembrismo*) aboutit à l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1838 pour une période de quatre années. Mais le coup d'État de Costa Cabral en 1842 remet en vigueur la charte de 1834 et met fin aux doctrines libérales en imposant l'ordre par tous les moyens. Encore une fois, à l'image de la France dans sa révolution de 1848, la révolte gronde au Portugal (Légitimiste et populaire d'abord, puis libérale et politique ensuite). Une ère d'instabilité politique s'ouvre jusqu'en 1851. Lui succède une période d'apparente stabilité politique, jusqu'en 1908.

¹⁸⁶ En effet, la Révolution de 1848 en France, l'instauration de la république en Espagne en 1868, de même que la consolidation de la III^e République en France par la suite, sont autant d'évènements qui, de près ou de loin, ont encouragé le Portugal dans sa propre voie républicaine.

¹⁸⁷ La Constitution de 1911. « La Constitution de 1911 était un retour à l'esprit de 1822 », Jean-François Labourdette, *idem*, page 112.

¹⁸⁸ « En seize ans le Portugal a connu 45 ministères, soit, pour chacun d'eux, une moyenne de quatre mois environ. Le plus bref, celui d'Antonio Granjo, en 1912, a duré vingt jours ; le plus long, celui d'Antonio José de Almeida, en 1916-17, treize mois, soit quelques jours de plus que celui d'Afonso Costa, en 1913-14. Il est vrai que les chambres siègent de sept à onze mois par an, ainsi onze mois en 1923, ce qui fausse totalement le rôle d'un exécutif soumis à des pressions continues. Instabilité présidentielle et instabilité gouvernementale sont un reflet, accentué, de l'instabilité parlementaire. Durant la Première République, en moins de quinze ans, les Portugais sont allés huit fois aux urnes pour élire leurs députés et sénateurs, aucun congrès n'étant allé à jusqu'au terme de son mandat. (...) Mais la violence est aussi dans la rue, faute d'autres moyens pour pouvoir s'exprimer. Entre 1920 et 1925, il n'y eut pas moins de 325 attentats à la bombe dans la seule capitale. Et s'y ajoute, en toile de fond, l'agitation populaire : durant ces années, 128 grèves générales, des centaines de grèves locales. » Jacques Marcadé, *Le Portugal au XX^e siècle, 1910-1985*, Paris, Puf, 1988, page 89.

militaires se soulèvent dans tout le pays et malgré la victoire du Parti Démocratique aux élections législatives de 1919, l'instabilité gouvernementale réapparaît, et dans son sillage le discrédit de la classe politique et les difficultés économiques qui ouvrent la voie à la Révolution radicale. Les républicains ne peuvent lutter contre l'agonie certaine de la République qui s'éteint en 1926. La droite catholique, nationaliste et monarchiste renaît et le général Gomes Costa prend le pouvoir par coup d'État pour instaurer la dictature militaire qui durera de 1926 à 1933. C'est pourquoi, au regard des tumultes passés, *l'Estado Novo* proposé en 1933 par Salazar, alors président du Conseil, et son équipe de professeurs d'Université¹⁸⁹, apparaît comme salvateur¹⁹⁰. En effet, il offre la stabilité qui passe par un homme fort et un exécutif rénové. Ironie du sort, la nouvelle Constitution de 1933 conserve la forme républicaine du régime, alors que s'amorce une dictature qui pèsera comme une chape de plomb sur le Portugal pendant plus de quarante ans et ne ramènera aucunement la stabilité politique dans le pays¹⁹¹.

Les à-coups qu'ont connus les différents régimes politiques portugais mettent en exergue plusieurs facteurs récurrents au Portugal : une constante instabilité politique, l'importance des grands hommes, véritables figures de proue des mouvements de révolte, de même que le rôle de l'armée aux côtés des rebelles républicains. L'analyse du régime et du système politique actuel permet d'apprécier la place du président de la seconde République portugaise à la lumière de ces différents indices.

¹⁸⁹ « Sur les 87 ministres d'Antonio Salazar, 24 seulement sont des militaires ; par contre, 46 sont des professeurs, dont 24 professeurs d'université, venus plus particulièrement des facultés de droit. Sous la présidence honorifique des militaires, le gouvernement du *Doutor* a plutôt été - quel que soit le sort fait à l'enseignement - un gouvernement de professeurs », *idem*, page 92.

¹⁹⁰ « Lassée par l'impuissance de la classe politique à panser ses plaies, la majorité de la population commença à abandonner le régime. (...) La soif de l'ordre et la peur du bolchévisme lui firent tourner ses regards avec toujours plus d'insistance vers les régimes autoritaires qui commençaient à s'installer en Europe, le fascisme de Mussolini en Italie et la dictature de Primo de Rivera en Espagne. Quant à la paysannerie, c'est-à-dire la majorité de la nation, elle n'avait jamais véritablement adhéré à la République : profondément catholique, elle avait été indignée par l'anticléricalisme viscéral des républicains. Aussi, le 28 mai 1926, le coup d'État du général Gomes da Costa, l'un des plus prestigieux héros de la guerre, ne rencontra-t-il aucune résistance. » Jean-François Labourdette, *Histoire du Portugal, op.cit.*, pp. 564-565.

¹⁹¹ « La Constitution de 1933 approuvée par plébiscite, fondait *l'Estado Novo*, qui gardait une forme républicaine. Elle s'était inspirée de trois courants de pensée : le *Cartismo* de D. Pedro IV, l'*Integralismo lusitano* (avatar moderne du légitimisme miguéliste) et l'*Action française* de Charles Maurras. Elle donna naissance à un État autoritaire et corporatiste (qu'il serait d'ailleurs tout à fait impropre de qualifier de *fasciste*), qui écarta par la manière forte (notamment par une police politique appelée *PIDE* à partir de 1945) toute velléité de retour à une forme de libéralisme politique qui dut se réfugier dans la clandestinité, une pluralité de façade étant assurée par une prétendue *Uniao Nacional*. », *ibidem*, page 113.

Le choix d'un président de la République élu au suffrage universel direct et doté de certains pouvoirs importants peut se justifier ainsi. L'« imaginaire politique portugais » est aussi structuré par d'autres variables qui entrent en ligne de compte et forgent l'identité portugaise, notamment le mythe du « sébastianisme », très présent dans les mentalités¹⁹² qui peuvent expliquer le choix d'un président de la République élu au suffrage universel direct dans le cadre du régime parlementaire bireprésentatif.

Sans faire d'analogie totale avec la vie politique française, on peut tout de même avancer que le Portugal s'est construit au même rythme d'alternance politique que sa voisine. Pourtant, il faut rappeler que la France a davantage servi de repoussoir que de modèle de référence, car le Portugal a toujours affirmé son autonomie et préservé son identité. L'ensemble des paramètres ainsi exposé peut expliquer pourquoi les Portugais n'ont pas manifesté le désir d'opter après la Révolution des œillets pour un régime clone du régime français.

Paragraphe 2 : Les circonstances révolutionnaires de 1974 ou le difficile choix du régime

La confusion règne dès 1974 et pour plusieurs années. Le régime salazariste est balayé en moins d'une journée, le 25 avril 1974, par le coup d'État conduit par de jeunes officiers de l'armée portugaise, hostiles au régime et sensibles aux idées communistes. Il s'ensuit une période d'incertitude politique. Le Mouvement des Forces Armées (M.F.A.), fort d'un slogan choc : « démocratiser, décoloniser, développer », orchestre la transition révolutionnaire et démocratique. Les militaires communistes semblent trouver dans ce programme économique et social les réponses aux problèmes socio-économiques qui ont causé la chute de la monarchie et de la

¹⁹² Yves Léonard mentionne, au même titre que le sébastianisme, la *Saudade*, dans l'ouvrage sus visé *Le Portugal, vingt ans après la Révolution des œillets*, page 6. Il explique que ce mythe du sébastianisme permet de comprendre l'exacerbation de l'image de l'homme providentiel. « À ce titre la vitalité étonnante du sébastianisme depuis la fin du XVI^e siècle et de la *Saudade*, cette forme si particulière et intraduisible de nostalgie, a très profondément structuré l'imaginaire politique portugais. Le sébastianisme est une croyance messianique au retour du Roi portugais Sébastien disparu au Maroc lors de la bataille de l'Alcacer-Quibir (1578). Mythe à la fois populaire et littéraire, le sébastianisme a marqué l'inconscient portugais jusqu'à nos jours. Ainsi, le mythe du sauveur, de l'homme providentiel –volontiers solitaire et taciturne- conserve encore de nos jours une grande partie de sa vigueur et Salazar n'a pas été le dernier homme politique portugais de ce siècle à essayer d'en tirer profit en tentant de s'identifier à l'Infant Henri le Navigateur ».

Première République de même qu'une rupture nette avec l'esprit de l'armée de Salazar. L'agitation politique (entre la tentative de putsch d'Antonio de Spínola, les mouvements des troupes dans les colonies et les pressions du parti communiste) est intense. Une période d'instabilité politique s'ouvre, à laquelle l'élection du général Eanes comme premier président de la seconde République portugaise mettra un terme un peu rude.

C'est sur un fond de décolonisation et de réformisme économique que Cæetano, successeur de Salazar, est démis, et remplacé par le général de Spínola qui cumule alors les fonctions de président de la République et de chef de la Junte de salut national. Deux gouvernements provisoires se succèdent immédiatement, et d'importantes divergences entre le président et le M.F.A se font jour, qui aboutissent à la démission de Spínola (qui tentera plus tard de revenir au pouvoir lors d'un coup d'État (manqué) contre le général Costa Gomes)¹⁹³. L'élection d'une assemblée constituante a lieu à la date anniversaire de la révolution, le 25 avril 1975. Le M.F.A. prend la précaution de conclure un accord politique avec les partis en présence afin d'assurer son avenir, accord dans lequel il est prévu que les militaires auront constitutionnellement un contrôle légal du pouvoir au moins pour les trois à cinq années à venir. Les urnes donnent la victoire aux partis modérés. Malgré le désaveu politique cinglant infligé au M.F.A et au Parti communiste, le quatrième gouvernement provisoire reste donc en place et poursuit les nationalisations, la décolonisation, ainsi que les occupations d'usines et de terres. Paradoxalement, le parti socialiste, grand vainqueur des élections, reste opposé à toute alliance avec les communistes et s'écarte peu à peu du gouvernement¹⁹⁴. Désormais les modérés et l'extrême gauche ne trouvent plus de terrain d'entente, la tension est à son comble dans un pays de nouveau au bord de la guerre civile¹⁹⁵. Au fil des mois se succèdent

¹⁹³ C'est à ce moment, en mars 1975, que le M.F.A. crée le Conseil de la Révolution, organe militaire de gouvernement qui ne disparaîtra définitivement qu'en 1982 lors de la première grande révision du texte constitutionnel. Il n'est pas exagéré de considérer cette date comme le signal de la radicalisation de la révolution.

¹⁹⁴ 91,7 % de participation aux élections, 37,87 % de voix pour le Parti Socialiste, 26,38 % pour le Parti Populaire Démocratique, 12,53 % pour le Parti Communiste, le reste pour les nombreuses formations d'extrême gauche. Cf. Yves Léonard, *op.cit.*, page 32.

¹⁹⁵ « Vaincu dans les urnes, le PC étale sa puissance dans la rue. Les socialistes décident donc de répondre sur ce terrain, et une lutte s'engage « à coups de manif », chacun mobilisant militants et sympathisants. Il faut un mois de travail et de réclamations publiques pour obtenir du chef de l'État la destitution du Premier ministre accusé de livrer progressivement le pays aux communistes. Une ultime tentative communiste de subversion est déjouée le 25 novembre 1975. Le pays semble au bord de la

les indépendances des pays placés jusqu'alors sous le joug de la domination coloniale ; l'empire portugais se délite totalement¹⁹⁶. Les gouvernements provisoires ne parviennent pas à maintenir la concorde nationale. Malgré les tentatives de l'aile modérée du M.F.A de tempérer son aile radicale (partisane d'une démocratie directe) en proposant comme réponse à la politique d'inspiration communiste, l'affirmation de la défense du système pluraliste, la rupture est inévitable. Au cours de l'année 1975, après l'aveu d'incompétence des gouvernements provisoires qui se sont succédé sans parvenir à calmer les tensions de la société civile et à rétablir un minimum de stabilité politique, le M.F.A baisse enfin la garde. Un modéré, Vasco Lourenço, est nommé à la tête du mouvement, en remplacement du général O. de Carvalho, accusé d'être trop proche de l'extrême gauche¹⁹⁷. Après le putsch manqué du 25 novembre 1975, le coup de grâce est porté au processus révolutionnaire, ce qui permet aux modérés d'inverser le rapport de force, de revendiquer leur légitimité et d'effacer progressivement le M.F.A de la scène politique¹⁹⁸.

guerre civile, dix-huit mois après la révolution. Deux tentatives d'attentat ont visé M. Soares, l'une au printemps, l'autre à l'automne. (...) L'apaisement se marque par la destitution du général Gonçalves, suivie de son remplacement par l'amiral Pinheiro de Azevedo, dont le gouvernement fait une large place au PS. La situation est désastreuse. Tout est à reconstruire, non seulement parce que le pays a subi quarante-huit années d'une dictature conservatrice –ce qui l'a placé à la traîne de l'Europe, mais aussi parce que les luttes de 1974-75 ont fait fuir capitaux, cadres et touristes ; enfin, parce que la politique improvisée de nationalisation industrielle et de réforme agraire a engendré un immense désordre. (...) à la fin de 1975 : le pays est en état de banqueroute. » Jacques Georgel, *La république portugaise (1974-1995)*, Paris, Apogée, 1998, pages 17 et 18.

¹⁹⁶ Après la loi constitutionnelle du 27 juillet 1974 qui reconnaît l'existence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes les indépendances des colonies se suivent. 10 septembre 1974, indépendance de la Guinée-Bissau ; 25 juin 1975 indépendance du Mozambique ; 5 juillet 1975 indépendance des îles du Cap-Vert ; 12 juillet 1975 indépendance des îles Taomé et Principe ; 11 novembre 1975 indépendance de l'Angola.

¹⁹⁷ 15 mai 1974: désignation de A. de Spínola comme premier président de la République, premier gouvernement provisoire dirigé par A. da Palma Carlos, composé de représentants des différents partis (PS, PC, PPD). 17 juillet 1974 : deuxième gouvernement provisoire dirigé par le colonel Vasco Gonçalves (animateur du MFA) début des divergences graves entre le président et le chef du gouvernement. 30 septembre 1974 : démission de Spínola, le général da Costa Gomes devient président de la République ; troisième gouvernement provisoire annonçant des réformes économiques et sociales instaurant un contrôle étatique fort. 26 mars 1975 : quatrième gouvernement provisoire dirigé par Vasco Gonçalves annonce de nouvelles nationalisations. 25 avril 1975 : élections à l'Assemblée constituante. 8 août 1975 : après des dissensions au sein du MFA, composition du cinquième gouvernement provisoire sous la direction de Gonçalves. 19 septembre 1975 : sixième gouvernement provisoire dirigé par J. Pinheiro de Azevedo formé de modérés. 20 novembre 1975 : le gouvernement suspend ses activités devant l'agitation sociale.

Pour toutes les chronologies, se référer aux documents publiés à la Documentation Française et surtout à l'ouvrage d'Yves Léonard, déjà cité.

¹⁹⁸ « Premier facteur d'évolution, les élections à l'Assemblée constituante, le 25 avril 1975, remportées par le Parti socialiste avec 38% des voix et 115 députés sur 247. À partir de cette date, deux légitimités s'affrontent, une légitimité « révolutionnaire » incarnée par les militaires et une légitimité « démocratique » à laquelle, avec d'autres, s'adosse de parti de M. Soares. (...) second facteur d'évolution des rapports de force (...) l'éclatement de la cohésion du M.F.A. puis son

Le nouveau texte constitutionnel proposé par l'Assemblée constituante apaise le pays. Il est promulgué le 2 avril 1976¹⁹⁹. La Constitution, longue et précise, met en place les institutions que le pays connaît encore à ce jour et notamment un Président élu au suffrage universel direct²⁰⁰. Trois piliers majeurs du régime sont présents dans cette charte fondamentale : le président de la République élu au suffrage universel direct par le Peuple, l'institutionnalisation du rôle de l'armée et l'affirmation des principes socialistes. Le président de la République élu au suffrage universel direct doit son existence à la controverse qui remet en cause le mode d'élection au suffrage indirect à la fin de l'année 1975. La stratégie politique alors développée par les socialistes pour repousser les militaires de la scène politique a consisté à donner plus de légitimité au personnel politique en le faisant élire directement par le Peuple²⁰¹. Il est indéniable que l'exemple français inspire les constituants portugais²⁰², dans la mesure où le général de Gaulle a introduit le suffrage universel direct pour l'élection du président de la République dans le but de se légitimer davantage qu'il ne l'était déjà, pour renforcer le lien l'unissant au peuple français et dans la mesure où l'article 5 de la Constitution française est très clair quant à la mission de neutralité et d'équilibre de ce même président de la République. Ce n'est donc surtout pas la pratique présidentialiste gaullienne que les constituants portugais retiennent, plutôt l'esprit du régime parlementaire que recèle l'article 5 de la Constitution française.

effacement, de fait. » Dominique Rousseau, « La primauté présidentielle dans le nouveau régime portugais : mythe ou réalité », in *Revue du Droit Public*, 1980, page 1334.

¹⁹⁹ « La révolution de 1974 a jeté bas le régime de Cæetano en quelques heures, mais tout au long des deux années suivantes elle s'est développée et radicalisée, emballée comme un attelage fou. Cette période de transition est marquée par une grande agitation et une instabilité politique majeure. Le vote du projet constitutionnel de 1976 met fin à la série des gouvernements provisoires et fonde le nouveau régime. » Jacques Georgel, *La République portugaise*, Paris, Apogée, 1998, page 25.

²⁰⁰ Notons que le texte fut modifié à plusieurs reprises en 1982, 1989, 1992 et 1997, notamment pour éliminer le Conseil de la République, c'est-à-dire limiter le rôle de l'armée, et pour tempérer les références constitutionnelles au socialisme.

²⁰¹ « La remise en cause du système du suffrage indirect intervient à la fin de 1975 et consacre rapidement le renversement de tendance politique au détriment des militaires. (...) De l'affaire du journal *República* à l'été chaud de 1975, de leur départ du gouvernement à la campagne contre le Premier ministre Vasco Gonçalves, la stratégie des socialistes consiste à redonner la direction des affaires publiques aux civils issus du suffrage universel en enlevant en conséquence aux militaires tout pouvoir législatif et exécutif. À ce titre le mode d'élection du Président de la République retenu par la plate-forme d'accord constitutionnel était directement remis en cause. » Voir l'article de Dominique Rousseau, *op.cit.*, page 1334.

²⁰² « Tout en institutionnalisant le rôle de l'armée (reconnaissance du Conseil de la Révolution dans le texte constitutionnel) et en définissant les principes d'une « société socialiste », la rédaction d'une nouvelle constitution (2 avril 1976), inspirée de la V^e République, mais avec un meilleur équilibre des pouvoirs, où le président, élu au suffrage universel n'a qu'un rôle d'arbitre et de sage, donna la

C'est donc la recherche de l'équilibre des pouvoirs qui motive les rédacteurs de la nouvelle Constitution démocratique²⁰³. En ce sens, l'élection au suffrage universel direct offre à la fois une envergure et une stature indéniables au président de la République afin qu'il remplisse sa mission suprême, et une possibilité de contrôle des citoyens sur cet organe à qui l'on confie la lourde tâche d'exercer une magistrature morale. Le meilleur équilibre des pouvoirs, voilà ce que recherche l'Assemblée constituante portugaise en établissant un régime parlementaire bireprésentatif, elle ne cherche en rien à imiter la France. Au contraire, elle veut à tout prix éviter les dérives présidentielistes du système français²⁰⁴, trop autoritaires à son goût.

Dans tous les pays d'Europe occidentale concernés par le régime parlementaire bireprésentatif on note que différents facteurs précèdent sa mise en œuvre. Il s'agit généralement d'une façon pour les rédacteurs de la Constitution de choisir une nouvelle voie parlementaire, afin de se démarquer du régime parlementaire monoreprésentatif pratiqué auparavant, comme en Finlande, en Irlande, en Autriche, en Islande ou en France, ou encore pour se dégager de la férule d'un dictateur, comme au Portugal. Le choix du régime parlementaire bireprésentatif est soit une manière de s'opposer la monarchie parlementaire monoreprésentative imposée par la puissance jusqu'alors dominante, comme en Finlande (contre la Suède et la Russie), en Irlande (contre la Grande-Bretagne) ou en Islande (contre le Danemark), soit un remède à l'instabilité parlementaire, comme en Autriche ou en France (instabilité parlementaire des III^e et IV^e Républiques). C'est dans tous les cas une façon pour chaque pays d'affirmer son identité propre et son indépendance, sa particularité en proposant une nouvelle voie, plus équilibrée aux institutions du régime parlementaire. C'est cette dernière raison qui a d'ailleurs justifié le succès de ce type de régime dans les pays d'Europe centrale et orientale ayant accédé récemment à la démocratie.

stabilité politique au Portugal. » Jean-François Labourdette, *in Histoire du Portugal*, Paris, Puf, 2^e édition 2000, pages 118 et 119.

²⁰³ « L'Assemblée constituante adopta la Constitution du 2 avril 1976, qui, influencée par celle de la Ve République française, établissait un régime semi-présidentiel, donnant un rôle très important au président de la République, élu au suffrage universel, qui devrait servir de modérateur à toute la vie politique. » *Idem*, page 617.

²⁰⁴ Il faut donc apporter une nuance à l'analyse de Maurice Duverger, in *Les régimes semi-présidentiels*, *op.cit.*.

CHAPITRE SECOND

LA DEUXIÈME GÉNÉRATION DE RÉPUBLIQUES PARLEMENTAIRES BIREPRÉSENTATIVES, EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Le droit des « pays d'Europe centrale et orientale » (communément appelés PECO) est indissociable de la notion de transition démocratique²⁰⁵. Avec la transition, un « système ouvert »²⁰⁶ s'installe dans ces pays qui accèdent ainsi à la liberté politique. L'ouverture du système implique l'assise du régime sur de nouvelles règles qui sont celles de l'État de droit démocratique. Ainsi le pluralisme, véritable remise en cause du monopole du Parti Communiste, acte de rupture radicale, est introduit dès les premiers balbutiements de l'indépendance dans chaque pays, grâce aux négociations, le plus souvent autour de tables rondes.

L'intégration des élites communistes dans ces compromis est une constante commune aux différents pays en question. En Pologne, comme en Croatie, en Bulgarie, en Macédoine, en Roumanie, en Slovénie, en Lituanie, en Russie ou en Ukraine, les anciens dirigeants communistes ont de près ou de loin joué un rôle dans la transition démocratique²⁰⁷. Bien entendu ces pays s'érigent aussi « contre » un

²⁰⁵ Ce référer à ce sujet aux propos introductifs développés par Jean-Pierre Massias dans son ouvrage *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris, Puf, 1999, pp. 7 et suivantes : « Le Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est ne peut être dissocié du concept de transition démocratique. Organisé selon la conception soviétique du pouvoir jusqu'en 1989, ces États ont connu depuis cette date une série de mutations fondamentales les conduisant à revendiquer désormais une organisation étatique reposant sur les concepts de pluralisme et d'État de Droit. Le constitutionnaliste doit d'autant plus intégrer cette évolution dans son raisonnement que la transition n'implique pas seulement une comparaison entre l'« avant » et l'« après » (démocratique ?...), mais aussi une étude approfondie du « pendant », c'est-à-dire du déroulement même de la transition. En effet, les conditions d'exercice de celle-ci, les différents acteurs intervenant dans sa conduite et son contexte politique, historique et social peuvent avoir de très profondes implications sur l'organisation constitutionnelle du nouvel État. Au droit constitutionnel du « nouveau régime » vient donc se mêler un droit constitutionnel du « changement de régime », le second conditionnant dans une large mesure le premier. »

²⁰⁶ Pour reprendre la distinction établie par Georges Burdeau entre système ouvert (ou démocratique) et système fermé (c'est-à-dire non démocratique). Cf. *La démocratie*, Paris, Seuil, 1978, 185 pages.

²⁰⁷ On entend par « transition démocratique » le changement de régime, l'ouverture au pluralisme et à l'État de droit, conduit par les négociations politiques et constitutionnelles entre anciens *aparachiks* et nouveaux démocrates. Jean-Pierre Massias, dans son ouvrage intitulé *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*,

place la transition démocratique au cœur de la compréhension du droit constitutionnel de ces pays. « Le Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est ne peut être dissocié du concept de transition démocratique. Organisé selon la conception soviétique du pouvoir jusqu'en 1989, ces États ont connu depuis cette date une série de mutations fondamentales les conduisant à revendiquer désormais une organisation étatique reposant sur les concepts de pluralisme et d'État de Droit. Le constitutionnaliste

ordre antérieur imposé par une puissance dominante, tout comme ceux qui sont étudiés précédemment (les pays d'Europe occidentale concernés par le régime parlementaire bireprésentatif). En l'occurrence, les États de l'Europe centrale et orientale se dressent contre le totalitarisme soviétique. Mais ce qui les différencie des pays d'Europe occidentale c'est leur manière de se libérer. Le biais emprunté pour s'acheminer vers un régime parlementaire bireprésentatif est celui de la transition démocratique, de l'ouverture et de la négociation avec les élites en place jusqu'à présent, observable quasi systématiquement et simultanément dans tous les PECO.

Un rappel historique s'impose donc, qui permettra de se familiariser avec ces pays souvent méconnus. Le facteur historique, la transition démocratique, vont mettre la lumière sur les raisons qui ont motivé le choix des constituants dans le cadre la rénovation de la démocratie, pour le régime parlementaire bireprésentatif.

doit d'autant plus intégrer cette évolution dans son raisonnement que la transition n'implique pas seulement une comparaison entre l'« avant » (totalitaire) et l'« après » (démocratique ?...), mais aussi une étude approfondie du « pendant », c'est-à-dire du déroulement même de la transition. En effet, les conditions d'exercice de celle-ci, les différents acteurs intervenant dans sa conduite et son contexte politique, historique et social peuvent avoir de très profondes implications sur l'organisation constitutionnelle du nouvel État. Au droit constitutionnel « du nouveau régime » vient donc se mêler un droit constitutionnel du « changement de régime », le second conditionnant dans une large mesure le premier. Ainsi la domination écrasante de l'institution présidentielle dans la constitution russe de 1993 est tout à la fois la conséquence de la disparition de la conception soviétique du pouvoir (le pouvoir politique est désormais exercé par le chef de l'État élu au suffrage universel), mais aussi résulte des affrontements politiques postérieurs à la disparition de l'URSS. (...) L'étude de ces interactions est d'autant plus complexe que la pluridimensionalité du concept de transition rend nécessaire de préciser la place de ses différentes composantes, et notamment de l'État et du Droit. La transition est évidemment un phénomène multiple qui repose sur plusieurs piliers. Ainsi peut-on évoquer à la fois la transition politique, la transition économique et la transition sociale. Dès lors il n'existe pas *une* transition mais *des* transitions qui ont chacune une logique spécifique, et qui si elles peuvent avoir le même facteur déclenchant et la même direction peuvent également reposer sur des dynamiques différentes et parfois contradictoires. Cette pluridimensionalité est encore renforcée par deux autres notions. D'abord les transitions peuvent être conduites par des acteurs différents qui peuvent entrer en conflit et générer de sérieux blocages du processus transitionnel. (...) Ensuite la transition repose fondamentalement sur la notion de rythme. » *In op. cit.*, pages 7 et 8.

Section 1. La Pologne, précurseur du régime parlementaire bireprésentatif en Europe centrale et orientale :

En matière de régime parlementaire bireprésentatif, la Pologne ouvre la voie à ses voisins immédiats. En effet, elle est la première à pratiquer une table ronde de négociation avec les élites communistes en place jusqu'alors, et la première à appeler aux urnes les citoyens afin qu'ils désignent une assemblée et un président de la République. La Pologne était déjà familière du régime parlementaire, bien avant l'occupation soviétique et la vague de démocratisation *post* guerre froide, comme dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale...

Paragraphe 1 : Une grande puissance prédisposée au régime parlementaire

La Pologne est une grande puissance, une Nation protégée jalousement par Catherine II au siècle des Lumières, terre de prédilection, avec la Russie son éternelle rivale, des intellectuels francophones. Rousseau y a imaginé une démocratie directe absolue digne de cette nation qui sut préserver son indépendance des influences russe et française. Dans ses *Considérations sur la Pologne et sur sa réformation projetée*, Rousseau propose d'organiser l'État en gouvernements fédératifs afin d'administrer correctement ce grand pays et prône une éducation nationale tournée vers la patrie, vers l'identité nationale, pour exalter sa puissance. Il met en exergue deux points importants pour le bon fonctionnement des institutions : la fréquence des diètes (assemblées) et le mandat impératif (dans le but de lutter contre la corruption, la « servitude »). À noter qu'il réserve au Roi la place de premier citoyen car il ne serait pas pensable pour un si grand État de se passer d'un chef suprême de la nation.

Ces deux éléments, la taille importante du pays et sa puissance, sont récurrents dans l'histoire de la Pologne. La naissance officielle de l'État polonais remonte à 966, date à laquelle le duc Mieszko 1^{er} se convertit au christianisme, et conquiert des territoires qu'il soumet (la Poméranie, la Silésie, la petite Pologne). L'évangélisation se poursuit au cours du XII^e siècle et contribue à renforcer l'unité nationale. Au XIV^e siècle le Roi Casimir III le Grand transforme la Pologne en un État puissant et prospère. De solides assises sont données au droit, à l'économie, au commerce ainsi

qu'à l'éducation. La prospérité et l'essor culturel aboutissent à la création de l'université de Cracovie, (haut lieu de la pensée en Europe Centrale) et contribuent au rapprochement avec la Lituanie puisque la Pologne et la Lituanie entretiendront quatre siècles d'alliance après le mariage du duc de Lituanie et d'une nièce de Casimir. De cette union personnelle, la Pologne sort nettement agrandie (l'Empire s'étendra au plus fort de sa domination de la mer Noire à la mer Baltique), mais elle est convoitée par les Teutons. Au XV^e siècle elle entreprend avec la Lituanie des batailles contre les moscovites pour gagner encore des terres. Le siècle le plus important est sans conteste le XVI^e siècle. Par l'union de Lublin avec la Lituanie en 1569, une République gouvernée par un souverain élu en commun en Pologne et en Lituanie est créée²⁰⁸. La Pologne adopte la monarchie parlementaire, mais les privilèges restent concentrés entre les mains d'une minorité, la noblesse. Pourtant cette république nobiliaire est une réelle innovation. À partir de 1572 les rois sont élus *viritim*, par l'assemblée de toute la noblesse. Ils ne peuvent gouverner qu'après avoir prêté serment de respecter une convention importante garantissant des droits (le principe de tolérance, la pratique des élections royales libres, la convocation régulière de la Diète, les privilèges personnels de la noblesse, la surveillance de la politique royale par des sénateurs, le droit de la noblesse d'approuver l'impôt, le droit de résistance). Pendant tout ce temps, la Pologne a été gouvernée par onze roi élus dont quatre seulement étaient polonais. Signe de libéralisation, la liberté religieuse est proclamée très tôt, en 1573. Cette République nobiliaire marque une avance de la Pologne sur la démocratie, non qu'elle instaure un régime démocratique, mais elle pose les fondements du régime parlementaire, alors que partout en Europe, au même moment, c'est la monarchie absolue qui prédomine²⁰⁹.

Mais le XVII^e voit le dérèglement de la République, car l'utilisation abusive du *liberum veto*²¹⁰ par la petite noblesse aboutit à la paralysie totale du système²¹¹. Le

²⁰⁸ « Par le traité de Lublin (1569), la noblesse polonaise et les princes lituaniens créèrent un État unique mais double dans lequel la *Korona* (royaume) et le grand-duché conserveraient leurs lois et leurs administrations distinctes, mais seraient gouvernés par un roi élu et par une diète commune. Ils appelèrent leur création *Respublica* ou *Rzeczpospolita*, République unie de Pologne-Lituanie. » Norman Davies, *Histoire de la Pologne*, Paris, Fayard, 1986, page 324.

²⁰⁹ « Pour son époque, alors que l'ère de l'absolutisme allait s'ouvrir ailleurs en Europe, c'était là une forme extrême de démocratie. Les nobles citoyens de la république seraient ses maîtres avec le roi comme serviteur, moins monarque aux pouvoirs limités comme en Angleterre ou en Suède, que gérant sous contrat. » Norman Davies, *idem*, page 325.

²¹⁰ « En 1562, le premier appel au *liberum veto* - droit pour chacun de rejeter la législation de la Diète-émana d'un client du prince Radziwill et la stupeur fut profonde qu'on le déclara recevable ; mais on ne tarda pas à se rendre compte que n'importe qui pouvait mettre fin à volonté aux sessions de

Déluge (l'invasion des Suédois), en 1655-1660, laisse un territoire amoindri et dévasté. Au XVIII^e siècle, la domination russe s'exerce. La Russie, la Prusse et l'Autriche se partagent le territoire à plusieurs reprises (en 1772, 1793 et 1795). Sous domination russe, la Grande Diète polonaise tente tout de même d'abolir le *liberum veto* (son abolition est empêchée par la menace de son emploi) puis d'adopter une Constitution libérale, en 1791, en vain²¹². L'impératrice Catherine ne laisse pas faire et c'est la fin de la Première République, République nobiliaire, qui aura duré plus de deux siècles (226 ans exactement, de 1569 à 1795) ! Malgré des partitions tragiques, car elles aboutissent à l'anéantissement de la Pologne pour 123 ans²¹³, les polonais se battent pour conserver leur langue, et leur culture. Ils créent des sociétés secrètes et s'insurgent militairement contre les envahisseurs. La nation polonaise émerge alors, et se révèle tenace, malgré l'absence d'État. S'étant battus pour Bonaparte, les Polonais se voient attribuer le Grand-Duché de Varsovie en 1807, ce qui étend encore le territoire. La résistance contre les russes s'organise, et la « Grande émigration » polonaise soutient de loin, mais avec des moyens financiers précieux, la lutte contre les envahisseurs.

La Pologne renaît après la première guerre mondiale et la seconde République est consacrée le 11 novembre 1918. Après la victoire contre les Russes en 1920, le régime parlementaire est réaffirmé en 1921. La Constitution du 17 mars 1921 est

l'assemblée. Sous le règne d'August III, une seule de celles-ci parvint à voter quelques lois et cela pendant une durée de trente ans. La paralysie constitutionnelle préparait la voie à la ruine économique, à l'impuissance militaire, et à l'invasion étrangère. Si les impôts ne pouvaient être levés, les armées de la république ne pouvaient être entendues et les ennemis de la République pouvaient faire ce qu'ils voulaient. » Norman Davies, *ibidem*, page 331.

²¹¹ « À côté d'une haute noblesse, formée de très grands propriétaires occupant les postes politiques élevés, s'est développée une petite noblesse, la *szlachta*, possédant peu de terres et souvent pauvre, mais fière et soucieuse d'indépendance comme de pouvoir ; envoyant ses élus à la Diète, elle marchande au roi tous les services qu'elle peut lui rendre, et obtient, à partir du XVII^e siècle, qu'aucune décision ne puisse être prise sans un vote unanime de la Diète (le « *Liberum Veto* »). Le veto d'un seul est cause de négociations sans fin et de paralysie. » Bernard Barbier et Marcin Rosciszewski, *La Pologne*, Paris, Puf, 1998, page 12.

²¹² « La rapide et brillante expansion des Lumières, d'une part, et la survivance de défauts déjà séculaires, d'autre part, expliquent le bref succès de la tentative de retour à une vraie souveraineté de 1788 à 1792, puis l'écrasement de cette expérience. (...) À côté de ces enjolivements *a posteriori*, reste le texte de cette célèbre Constitution du 3 mai 1791, qui porte, d'ailleurs, un titre différent : celui de « statut gouvernemental ». En un préambule et onze articles, il définit l'exacte mesure de la hardiesse retrouvée et des pesanteurs insurmontables du passé. À la très grande différence de la France, la Pologne ne délivre aucun message universel à la hauteur de la Déclaration des droits de l'homme. Le texte de sa Constitution paraît, certes, quatre mois avant celui des Français, mais reste marqué par l'énorme prédominance de la mentalité nobiliaire. » Daniel Beauvois, *Histoire de la Pologne*, Paris, Hatier, 1995, pp. 169, 174 et 175.

d'inspiration parlementaire et française²¹⁴. Mais l'instabilité ministérielle règne²¹⁵, à laquelle le général Pilsudski mettra un terme en prenant le pouvoir lors du coup d'État de mai 1926, et en dirigeant autoritairement le pays jusqu'en 1935²¹⁶. Le général parvient même à faire adopter une Constitution renforçant le pouvoir présidentiel juste avant sa mort, le 23 avril 1935. Désormais le président nomme les chefs du gouvernement, des armées, et de la cour suprême. La diète ne peut plus censurer le gouvernement et ses décisions peuvent être annulées par veto présidentiel. Il est intéressant de noter qu'il existe des parallèles entre ces attributions présidentielles prévues à ce moment du renforcement de l'exécutif et celles du président de la République prévues dans la « petite Constitution » polonaise de 1992, post-guerre froide. Au début de la seconde guerre mondiale, les Allemands envahissent la Pologne. Puis c'est l'Union soviétique qui investit le territoire oriental du pays. C'est le début de la République populaire de Pologne, qui va durer 45 ans, de 1944 à 1989. À la domination nazie (jusqu'en 1945) est préférée la domination russe. Churchill, Roosevelt et Staline ont en effet délibérément décidé lors de la conférence de Yalta au sortir de la seconde guerre mondiale, de laisser le pays dans la zone d'influence russe. La germanisation et la politique d'anéantissement menée

²¹³ On peut citer la triste phrase d'A. Jarry dans *Ubu Roi* : « La scène se passe en Pologne, c'est-à-dire nulle part ». En effet, la Pologne disparaît, et il n'y a plus d'État.

²¹⁴ « L'influence française en Pologne fut officialisée, lors d'une visite de Pilsudski à Paris, par un accord politique, assorti de clauses militaires secrètes et de compléments commerciaux (19 février 1921). Cette influence allait se faire sentir dans la forme de la Constitution qui se préparait, connue sous le nom de Constitution de mars parce que ratifiée par la diète constituante le 17 mars 1921, veille de la signature du traité de Riga. La Pologne serait une république régie par un parlement (diète) et un sénat pour 5 ans, au suffrage universel, y compris celui des femmes. Le président était élu pour 7 ans. Les ordres sociaux anciens étaient abolis, les juges inamovibles, la liberté religieuse garantie. » Daniel Beauvois, *op.cit.*, page 297.

²¹⁵ « Il n'est pas question de revenir à une monarchie ou à un régime aristocratique ; une République parlementaire est installée, selon le modèle de notre III^e République : dans ce domaine-là comme dans beaucoup d'autres, l'influence de la France, amie de toujours et grande puissance de l'époque, est très forte. Mais le manque d'expérience paralyse vite la vie politique et mène à des régimes forts. » Bernard Barbier et Marcin Rosciszewski, *La Pologne, op. cit.*, page 16.

²¹⁶ « La Pologne de 1921 est une république parlementaire qui se trouve affrontée à de graves problèmes économiques résultant du fait que sur le plan national elle n'a pas réalisé son unité économique, la partie autrefois prussienne étant seule à avoir bénéficié de la révolution industrielle du XIX^e siècle. Cette situation économique déséquilibrée engendre une instabilité politique à laquelle met fin en 1926 la dictature de Jozef Pilsudski. » Henri Smotkine, *La Pologne*, Paris, Puf, 1996, page 16. « L'inspirateur du « coup d'État de mai », qui reste un sauveur pour les uns et un militaire bravache pour les autres, voulut donner l'impression qu'il n'était pas un dictateur et restait « au-dessus de la mêlée ». Le dictateur n'était pas en effet président, il restait chef du gouvernement, pourtant « la Constitution fut amendée de façon à permettre au président, instrument aux mains de Pilsudski, de gouverner par décrets, d'éviter la censure de la diète, voire de la dissoudre ». « Les idées centrales du nouveau régime étaient l'« assainissement » (*sanacja*), la rhétorique antiparlementaire, la lutte contre la « corruption », l'appel aux valeurs patriotiques romantiques, la discipline, et une certaine volonté de coopération avec les minorités, sans discrimination religieuse. » Daniel Beauvois, *op.cit.*, page 308.

par les nazis (camps de concentration, exécutions), puis la rude occupation soviétique (camps de travail, exécutions, destruction du système éducatif) n'ont pourtant pas entamé la ferme détermination des Polonais à recouvrer leur liberté²¹⁷. C'est par l'appel à la grève que se reconstitue la force vive de l'opposition au régime en place. L'élection de Gorbatchev en 1985 annonce davantage de souplesse et la *Glanost* comme la *Perestroïka* sont perçues comme des signes d'ouverture par les réformistes en Europe de l'Est. C'est ainsi que, pour mettre fin à 50 ans d'oppression, sous la pression constante et montante de la rue, une table ronde est convoquée par le gouvernement afin de rencontrer ses partenaires (l'église) et opposants (les grévistes) pour discuter de l'issue de la crise politique.

La Pologne se situe donc toujours à l'avant-garde de l'histoire. Terre d'élection de la première République parlementaire en Europe ; anéantie dans sa souveraineté et partagée entre trois grandes puissances alors que ses voisins entrent dans la modernité à la fin du XVIII^e, elle est la figure de proue de l'émancipation politique pendant que persiste la dictature soviétique sur toute l'Europe centrale et orientale à la fin du XX^e siècle.

Paragraphe 2 : La « pionnière » des tables rondes pour la transition vers la république parlementaire démocratique

La première table ronde est le signal de la précipitation du régime soviétique dans sa chute. La Pologne est à ce titre un pays pionnier car aucune table ronde n'a à

²¹⁷ « L'épisode de la République populaire de Pologne (RPL, *Polska Rzeczpospolita Ludowa*), épisode aujourd'hui méprisé qui dura 45 ans de 1944 à 1989, constitue, sans doute, même aux yeux de ceux qui ont une bonne connaissance de l'histoire de la Pologne, un corps étranger pour celle-ci. De même, les bases sur lesquelles la Pologne communiste s'établit et les objectifs qu'elle réalisa au cours de son existence doivent leur paraître contraires aux principales tendances de l'histoire polonaise et aux plus importants éléments de sa tradition politique et nationale. (...) La RPL fut non seulement un pays dépendant de l'URSS/Russie, mais elle considéra carrément l'alliance avec l'URSS, qui n'était en pratique qu'une subordination, comme le principe constitutionnel fondamental de son existence. Pourtant, la russophobie avait constitué l'une des forces motrices de l'évolution de la société polonaise au cours des trois siècles précédents. La Pologne, fière de sa millénaire appartenance à la civilisation chrétienne occidentale, se trouva douloureusement coupée des grands centres de civilisation occidentale, bien que son isolement n'ait jamais été total. D'autre part, elle fut intégrée à un espace géopolitique dominé par des pays –dont évidemment la Russie– qui possédaient une tradition culturelle différente et qui, de ce fait, ne furent jamais considérés par la société polonaise. » Leszek Kuk, *La Pologne, du postcommunisme à l'anticommunisme*, Paris, l'Harmattan, 2001, pp. 18 et 19.

ce moment eu lieu dans aucun autre pays. En Pologne, on négocie en direct la transition démocratique en présence de tous les acteurs politiques du moment. Il est clairement établi que le coup de grâce a été porté au régime soviétique par la création du syndicat Solidarnosc au début de la décennie 90. L'activisme et les revendications du syndicat ne se sont pas émoussés à l'annonce de l'instauration de la loi martiale par le général Jaruzelski (qui avait pris le pouvoir par coup d'État militaire en 1981). Finalement, certains observateurs en viennent à dire que la société polonaise contenait en elle les ferments de la démocratie et que cette « démocratisation rampante » a abouti sans difficulté à un compromis²¹⁸. En effet, une transition progressive se déroule, qui inverse le rapport de force et évite une confrontation sanglante entre les deux principales forces en présence. La maturité et la lucidité de la Pologne en font la grande sœur des pays d'Europe centrale et orientale. C'est par le biais des revendications sociales et économiques que la transformation politique voit le jour.

Concrètement, en 1988, de fortes grèves éclatent. Solidarnosc encourage un grand mouvement de grève des mineurs qui paralyse le pays et menace d'exploser en émeute. Dans un premier temps, les chefs du parti majoritaire communiste, acquis aux Soviétiques, refusent tout compromis. Puis, devant l'ampleur du phénomène, le gouvernement rencontre les responsables du syndicat pour que cesse la grève. Mais il fait la sourde oreille à la principale revendication de Solidarnosc : sa re légalisation. Dès lors, l'opposition rompt toute collaboration car elle refuse de cautionner le pouvoir en place qui nie d'ailleurs son existence et l'use à dessein. La crise s'ouvre de nouveau et le Premier ministre prend la décision de liquider le chantier de Gdansk. La provocation ainsi adressée aux syndicalistes ne les musèle pas, bien au contraire. Finalement le gouvernement cède, avec comme arrière-pensée l'idée d'acheter la paix sociale. Les gouvernants convient Lech Walesa, chef de file des grévistes et président du syndicat, à un débat télévisé. Ce débat agit comme un révélateur, il engendre l'engouement du peuple, réveille les consciences politiques, et le régime en sort terni. Le gouvernement projette immédiatement d'entamer de nouvelles négociations (la table ronde), qui aboutiront en fait au projet d'organiser des élections sous contrôle, auxquelles Solidarité, re légalisé, participerait. En février 1989 éclate au grand jour ce fait surprenant : les dirigeants d'un régime communiste

²¹⁸ Voir l'article d'Édith Lhomel, « Pologne, « pionnière » à plusieurs titres », in *L'Europe centrale et orientale, dix ans de transformations (1989-1999)*, Paris, la Documentation française, 1999, page 239.

à parti unique invitent l'opposition à discuter de l'avenir du pays alors qu'ils l'avaient auparavant combattue fermement et même jetée en prison !

La table ronde débute au printemps 1989, c'est un véritable catalyseur, au niveau national, et pour tous les pays d'Europe de l'Est²¹⁹. Les dirigeants en voulant préserver leur pouvoir sans créer le chaos national, ont finalement perdu la face et le pouvoir. La métamorphose progressive du pouvoir est rendue possible car pour éviter le bain de sang et pour s'attirer les bonnes grâces des opposants, les dirigeants ont opté pour la voie de la négociation, afin d'afficher une bonne volonté (qui reste de façade). Tout cela n'était toléré que pour mieux manipuler l'opposition²²⁰. Deux conceptions radicalement différentes de l'État s'affrontent en effet lors de cette négociation. Le général Jaruzelski, qui représente les communistes, tente de sauver les principes socialistes et rappelle leur inviolabilité. De son côté, Lech Walesa, se fait le chantre de la transformation de l'État parti en État nation. Les deux camps présents se rejoignent sur un seul plan : la garantie de la stabilité de la société.

Plusieurs interprétations circulent au sujet de cette table ronde. La légende présente deux versions. Certains (la droite polonaise) disent que « gouvernants et opposants, souvent issus les uns et les autres du parti, se seraient entendus sur un compromis qui assurait aux uns l'impunité, aux autres une part du gâteau »²²¹. À cela l'opposition (c'est la version qualifiée de « légende blanche ») rétorque que la table ronde a permis d'assurer une transition pacifique alors que l'effusion de sang semblait inévitable. Une alternative était peut-être possible : laisser pourrir la situation sans négocier, à l'image de ce qu'il s'est passé en Tchécoslovaquie. La table ronde n'aurait lors pas revêtu ce caractère ambigu, mais elle n'aurait peut-être pas été aussi douce. En réalité, les dirigeants communistes polonais se sont eux-mêmes passés la corde autour du cou en sous-estimant leur état de déliquescence avancé. L'opposition a alors subtilement joué la carte de la transition en souplesse pour éviter la répression et parvenir à ses fins²²².

²¹⁹ Antoni Dubek, « Qui a vraiment provoqué la chute du communisme en Pologne ? », in *Courrier International*, 4/03/99.

²²⁰ Se reporter à cette déclaration de Jaruzelski, révélatrice de l'état d'esprit du moment : « Je croyais à l'époque que le système, amélioré, pourrait être maintenu très longtemps. Mais c'était un peu vouloir le beurre et l'agent du beurre ». In *Le Monde*, « Pologne, an X, ou la grandeur du compromis », Jan Kraus, 8/06/99.

²²¹ *Idem*.

²²² Il est clair que, dès son apparition, Solidarité s'est placé sur un terrain de revendications politiques, pour le renouvellement de la classe politique et la transformation du régime. Voir à ce sujet l'analyse

Paragraphe 3 : Une Révolution de velours orchestrée par l'homme du premier régime parlementaire bireprésentatif d'Europe centrale

Pour la première fois dans l'histoire des PECO, des dirigeants communistes acceptent un compromis sur la tenue d'élections législatives et sénatoriales, auxquelles les opposants sont invités à participer librement. Les négociations aboutissent à la loi électorale du 7 avril 1989, qui met en place un système complexe. En fait de complexité, il s'agit surtout d'aménager pour les communistes de fortes chances de remporter l'élection malgré l'ouverture au pluralisme. En effet, les communistes réservent par avance 65 % des sièges de la Diète à leur coalition au pouvoir jusqu'alors, et ne laissent ouverts à la compétition électorale que 35 % des sièges²²³. Au Sénat par contre (chambre haute spécialement créée à cette occasion), la totalité des 100 sièges est livrée à la compétition politique. Les résultats des élections sont révélateurs de l'état d'esprit de la société politique. Solidarité remporte la quasi-totalité des sièges ouverts à la compétition politique (les 35 % de la Diète, soit 161 députés, et 99 % des sièges au Sénat). Une nouvelle majorité se forme autour de Solidarité, qui a brisé le monopole, et une coalition s'annonce, avec T. Mazowiecki comme Premier ministre, membre du principal syndicat. Ces élections législatives des 4 et 18 juin 1989 auxquelles participent près de 63 % des votants mettent en évidence le rejet massif du socialisme par la population. Pourtant, tout ou presque est fait pour faciliter la transition aux anciens dirigeants communistes. Par exemple, alors que leur liste unique ne réunissait même pas le seuil de 50 % minimum nécessaires pour l'élection au premier tour, grâce à une parade électorale (les citoyens pouvaient rayer tous les noms des députés communistes sur la liste soumise sans que cela n'annule leur vote !), les communistes font pression sur leurs

de Bronislaw Geremek, *in La rupture : la Pologne, du communisme à la démocratie*, Paris, Seuil, 1991, page 81 : « La naissance de Solidarité a introduit sur la scène politique un phénomène entièrement nouveau. C'était un mouvement de masse organisé, qui avait la conscience de son entité non-communiste, qui élaborait un espace social de liberté et d'indépendance, qui rejetait la violence comme instrument de combat, qui proclamait que les valeurs fondamentales devaient sous-tendre la politique ».

²²³ « À l'intérieur de ce groupe des 65 %, la répartition s'opère de la manière suivante : POUP (PC), 37,6 % ; PPU (Parti paysan unifié), 16,5 % ; PD (Parti démocrate), 5,9 % ; PAX, 2,2 %, Union chrétiennes sociale, 1,7 % ; Union polonaise de catholiques laïcs, 1,1% », Jean-Pierre Massias, *in Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris, Puf, 1999, page 23.

interlocuteurs de l'opposition. Les candidats de Solidarnosc acceptent alors le projet du Conseil d'État de modifier la loi électorale entre les deux tours. En cédant, ils permettent aux communistes d'accéder artificiellement au pouvoir. À cela il faut ajouter qu'en juillet 1989 Solidarité organise la réélection du général Jaruzelski au poste de président, qui se joue à une voix de majorité près (le général quittera la présidence du POUP suite à cette élection à la présidence de la Pologne).

Aux élections législatives, l'opposition ne remporte pas la totalité de la Diète, à cause des modalités prévues pour arranger les sortants, mais elle emporte de façon écrasante le Sénat. Pourtant, malgré ces bons résultats, l'opposition politique continue de ménager les communistes²²⁴. Le but de cette manœuvre est d'éviter la guerre civile, mais cela suppose des compromis parfois étonnants. Les pourparlers débutent. Normalement la Diète doit désigner un président de la République et un Premier ministre, et c'est la coalition, fragile, mais toujours présente, des communistes (POUP 37,6 %, Parti paysan 15,6 %, et Parti démocrate près de 6 %) qui doit opérer les choix. Fragilisée, défaite, la coalition communiste lâche finalement prise. Solidarité propose alors à chaque formation politique de partager la désignation du président de la République et du Premier ministre, et achève de convaincre les communistes en leur suggérant de confier le gouvernement aux forces politiques qui sont soutenues par la nation tout entière. À ce moment de l'histoire politique de la Pologne, le gouvernement est le poste stratégique du régime, la présidence n'est que symbolique. Finalement, l'opposition forme un gouvernement et tous les postes importants lui reviennent (ainsi les affaires étrangères, la défense et l'intérieur). Les communistes, attachés à sauvegarder un minimum d'apparente légalité, ne retirent rien de bon de ces arrangements politiques et du processus démocratique, puisque le POUP disparaît dans la tourmente de l'été 1989. Mais pour la première fois dans l'histoire, les communistes passent volontairement le pouvoir. Avec ce début de pluralisme politique, c'est le fondement même du nouveau régime qui apparaît, qui sera aussi l'instrument principal de sa transformation. S'engouffreront dans la brèche ainsi ouverte tous les pays d'Europe centrale et orientale, avec plus ou moins de succès.

²²⁴ « Il n'y a pas eu en Pologne d'épuration dans la haute fonction publique, ni de décommunisation systématique. La pertinence de la formule d'Adam Michnik -« une révolution de velours a favorisé

Lech Walesa est le principal vainqueur de la transition puisqu'en tant que chef de l'opposition, victorieuse des premières élections libres de Pologne, il dispose sans conteste d'une grande influence politique. Il est le symbole vivant de l'opposition au communisme en Pologne, et jouit d'une immense popularité, tant sur le territoire national qu'à l'extérieur. Une fois la république proclamée, il a largement insisté pour faire inscrire par l'assemblée constituante dans la première Constitution, celle du 21 octobre 1990, appelée « petite Constitution », l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Puis les premières élections présidentielles au suffrage universel direct ont lieu, le 25 novembre 1990. Sans grande surprise, Lech Walesa sort vainqueur de ces élections. Mais cette élection révèle précisément les premières divisions qui ébranlent Solidarité. En effet, aux côtés de L. Walesa figure le Premier ministre, T. Mazowiecki, lui-même membre de Solidarité. *A priori* le ticket est infaillible compte tenu des circonstances historiques et politiques. Mais un candidat indépendant toujours en lice au second tour se fait le relais des mécontents, des désillusionnés du mythe *Solidarnosc*. Il s'agit de S. Tyminski. En effet, le mouvement Solidarité est accusé de laxisme excessif envers les ex-communistes, finalement dédouanés de leurs méfaits par cette politique du « trait épais » appliquée par le Premier ministre²²⁵.

La difficulté est grande pour un pays à parti unique de se muer en une démocratie parlementaire. Le seul point positif de ces élections est la cohésion du corps votant puisque n'apparaissent pas encore les minorités nationales significatives qui porteraient atteinte à l'homogénéité de l'ensemble. Mais plusieurs problèmes se posent déjà : l'émiettement des partis, qui entrave la constitution d'une majorité parlementaire stable, lié au choix du mode de scrutin proportionnel (valable pour les élections qui suivront) ; la tentation populiste de radicaliser les opinions politiques ; les tensions au sein de l'exécutif ; les rapports entre l'église et l'État²²⁶. Autant de

une restauration de velours »- ne fait aucun doute.». Aleksander Smolar, « Pologne, la « drôle » de transition », in *Politique Internationale*, n° 67, 1995, page 196.

²²⁵ On privilégie la distinction par opposition entre régime communiste et régime démocratique plutôt qu'une rupture plus brutale que constituerait l'amnistie, ou même le jugement. Aleksander Smolar emploie ces termes pour décrire la situation : « La lente passation des pouvoirs –beaucoup plus lente, en tout cas, que dans d'autres pays de la région- a privé le pays de l'exaltation d'une révolution et, ce faisant, d'une catharsis, d'une véritable rupture avec le passé », *op.cit.*, page 195.

²²⁶ Voir l'article d'Édith Lhomel, *op.cit.*, « Pologne, « pionnière » à plusieurs titres », et notamment, page 240, l'allusion à la formule élocuente de G. Mink concernant le multipartisme qui n'a revêtu, selon lui, qu'une forme de « multigroupuscularisation ».

difficultés qu'aura à surmonter Lech Walesa au cours de son premier mandat, de 1990 à 1995.

En Croatie par contre, malgré une accession rapide à la démocratie, ce n'est qu'une parodie de démocratie qui est mise en place puisque le pays reste sous la férule de Franjo Tudjman, homme de fer, dont l'emprise ne cessera qu'à sa mort.

Section 2. La laborieuse progression de la Croatie vers la démocratie parlementaire bireprésentative

Avant de constituer un État indépendant, la Croatie a fait partie de la Yougoslavie. Il semblerait que l'emprunte de l'expérience de l'administration du pays sur un mode personnel sous Tito, combinée à une forte volonté de démocratisation aient abouti au choix du régime parlementaire bireprésentatif.

Paragraphe 1 : La marche vers l'indépendance et la démocratie

Cinq millions de Croates forment le peuple de Croatie. Cette ancienne province de Yougoslavie est désormais depuis 1991 un petit pays indépendant, membre de l'ONU depuis 1992. Situé entre la Slovénie, la Hongrie et la Bosnie, il est doté d'une longue côte donnant sur l'Adriatique. Sa capitale historique, Zagreb, sa situation géographique et les conditions politiques actuelles en font aujourd'hui une destination prisée. Mais il n'a pas toujours été si facile pour la Croatie de se maintenir, libre et indépendante face aux velléités des grandes puissances environnantes.

Peuple indo-slave, les Croates descendirent du nord des Carpates vers la Méditerranée, au VI^e et VII^e siècles, chassant sur leur passage les populations latines, pour finalement se fixer au sud-ouest de la Hongrie. Toute la péninsule Balkanique est concernée par cette migration. Dans le pays croate morcelé, dominé par des Princes, l'un d'entre eux, Trpimir (850), organise une cour catholique, et se fait appeler *dux Croatorum*. On le considère comme le premier souverain de la Croatie

indépendante. La situation de la Croatie l'expose aux incartades puissantes des villes romaines, des byzantins, et de Venise. Le duché subira donc diverses influences, notamment religieuses, ce qui permet de mieux cerner les raisons de la guerre de Yougoslavie de la fin du XX^e siècle. En effet, la Croatie fait partie de la péninsule Balkanique au milieu de laquelle se situait la ligne de partage entre Empire romain d'Orient (Byzance) et Empire romain d'Occident (Rome). Cette frontière est davantage religieuse que politique. Cette frontière est cristallisée par le schisme de 1054 qui oppose définitivement orthodoxie et catholicisme, et aggravée par la conquête ottomane qui apporte l'islam. Elle servira de justification à plusieurs guerres²²⁷. Un temps indépendante, vers 850, la Croatie a par la suite toujours été morcelée et disputée entre les Empires et les puissances qui s'affrontent au cœur de la péninsule Balkanique (Les deux conflits dit « mondiaux » du XX^e siècle, la guerre de 1918 et celle de 1945, puis le conflit Yougoslave, la guerre de Yougoslavie qui éclate en 1991, en sont la triste démonstration).

Aux XIII^e et XIV^e siècles, l'histoire de la Croatie se confond avec celle de la Hongrie : luttes féodales contre le Roi et contre les offensives des Ottomans rythment cette période. La Croatie du XVI^e siècle est écartelée entre l'empire ottoman et la Hongrie royale aux côtés de laquelle elle continue de combattre contre les musulmans. La haute-Croatie est regroupée dans l'empire des Habsbourg, aux côtés de la Slovénie, et de la Transylvanie, régions pré-balkaniques. Finalement les Turcs défont les Serbes, emportent la Bosnie, la Valachie et la Moldavie. Sur les « restes de l'ancienne Croatie »²²⁸, Ferdinand de Habsbourg règne, il est même librement élu souverain par la Diète. Au XVII^e siècle, la frontière militaire austro-turque qui tranche la Croatie en deux persiste, mais l'empire ottoman commence à refluer sur la fin du siècle, moment opportun que va saisir la population Croate pour se démarquer des Autrichiens, critiquer la légitimité du souverain et lutter pour affirmer leurs droits culturels et politiques par l'intermédiaire du Parlement (Diète qui fut supprimée en 1779, au profit de la chambre haute hongroise). Le réveil culturel, et plus généralement l'*Aufklärung* (mouvement des Lumières), permettent au mouvement de la « Renaissance nationale croate » d'émerger entre 1830 et 1848 et de revendiquer des droits pour le pays. En 1848 la révolution hongroise est réprimée, et la Hongrie

²²⁷ À propos du facteur religieux dans les Balkans comme source d'instabilité politique, cf. Paul Garde, *Les Balkans*, Paris, Flammarion, 1994, pages 60 et suivantes.

²²⁸ Georges Castellani et Gabrijela Vidan, *La Croatie*, Paris, Puf, 1994, page 19.

intégrée à l'Empire autrichien (Empire austro-hongrois ou Double Monarchie). L'indépendance de la Croatie n'est pas alors plus à l'ordre du jour.

Les Croates s'organisent donc afin de lutter pour leur autonomie et briser l'accord croato-hongrois de 1868, défavorable pour les croates. Les partis se forment aussi divers que le Parti du Droit (ultra nationaliste), le Parti social-démocrate, et le Parti paysan croate, (conduit par les frères Antun et Stepan Radic et composé de petits propriétaires progressistes mais nationalistes). Une coalition croato-serbe remporte les élections de 1906. S'ensuivra un projet d'entente des peuples slaves entre la Slovénie, la Croatie et la Serbie, qui aboutira à la création de la Yougoslavie.

Malgré l'occupation romaine, hongroise, ottomane, malgré la partition et l'éclatement, les alliances, les guerres successives, la Croatie a su conserver une identité, une langue et une culture qui sont les outils de son indépendance. Même intégrée au royaume de Serbie après la première guerre mondiale, puis à une fédération d'États au sein de la Yougoslavie, en 1929, elle conserve sa personnalité. Pendant l'entre-deux-guerres, la Yougoslavie, déchirée par les tensions interethniques, est mise à mal par le parti paysan croate, très radical, qui boycotte le Parlement et la Constitution yougoslaves. Ses dirigeants nationalistes croates sont assassinés en 1928. En 1929, le roi Alexandre 1^{er} suspend la Constitution et instaure une dictature. À son tour il est assassiné en 1934 par le mouvement terroriste des oustachis, des ultra nationalistes croates. Les tensions perdurent, ainsi que la dictature, et malgré quelques concessions accordées aux Croates, notamment une certaine autonomie, une autre guerre s'amorce, la seconde guerre mondiale. Les nazis dominent les Balkans durant quatre ans. La Yougoslavie est « dépecée »²²⁹. La Croatie choisit de devenir l'alliée de l'Allemagne, un État indépendant de Croatie est créé, dirigé par le dictateur Ante Pavelic, chef des oustachis. Les Serbes vivant sur le territoire croate sont massacrés en nombre (200 à 300 000 personnes). Mais l'indépendance est de courte durée puisque Josip Broz alias Tito, *leader* communiste bulgare d'origine croate rassemble, sous la bannière du communisme, tous les peuples de Yougoslavie sans coloration ethnique particulière. La République fédérale de Yougoslavie est proclamée en 1945, après une courte restauration monarchique. Tito organise la lutte contre l'occupant nazi et la Yougoslavie se libère seule. La

²²⁹ Selon l'expression de Paul Garde, *in Les Balkans*, Paris, Flammarion, 1994, page 42.

période communiste permet en réalité à la Croatie non de se soumettre à un joug extérieur, mais au contraire de se démarquer. Pays non aligné sur l'URSS du fait de l'indépendance d'esprit du dictateur communiste qui pratique l'autogestion, la fédération, et assure le respect des particularités nationales de chaque peuple.

La mort de Tito accélère l'éclosion des revendications serbes au détriment des autres nationalités de la fédération. Slobodan Milosevic, nouveau *leader* communiste, aujourd'hui traduit en justice devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, exalte le nationalisme serbe, foulant du pied l'équilibre jadis instauré par la force par Tito, ravivant les tensions ethno-religieuses latentes dans la péninsule Balkanique. Au conflit qui débute entre la Serbie et le Monténégro, s'ajoutent les effets de la *Perestroïka* initiée par Mikhaïl Gorbatchev, dirigeant soviétique. La chute du communisme, qui concerne la Croatie, comme tous les autres pays placés sous influence russe, et la démocratisation, ont lieu sur fond de guerre civile (un conflit sanglant dans lequel interviendra la communauté internationale pour arrêter les combats, à l'aide du plan Vance en 1992) et d'indépendance des États yougoslaves.

En 1990, la Croatie parvient à nouveau à l'indépendance. Les temps d'indépendance ont toujours été de courte durée pour ce pays. Les périodes habsbourgeoise et ottomane, puis yougoslave, avaient en effet systématiquement écrasé les mouvements autonomistes. Pourtant, les mouvements nationalistes n'ont jamais abandonné la lutte et, au XX^e siècle, ils se trouvent à la source même des gros bouleversements que subit la péninsule Balkanique. On comprend donc combien la transition démocratique est symbolique, puisque, enfin, le pays accède à une indépendance de longue durée, objet de tant de luttes restées vaines par le passé.

Paragraphe 2 : Le choix évident du régime parlementaire bireprésentatif

Sur fond d'indépendance, se tisse le nationalisme qui n'aide pas à résorber la guerre et favorise certainement le choix constitutionnel et politique du régime

parlementaire bireprésentatif. L'indépendance est massivement approuvée par le peuple croate puisque le référendum sur l'indépendance qui se tient le 19 mai 1991 permet à 83 % des votants d'approuver à 94 % ce projet. La souveraineté de la Croatie est déclarée le 29 mai 1991 et son indépendance le 25 juin (suspendue par moratoire jusqu'au 8 octobre)²³⁰. Le président de la République, Franjo Tudjman, qui avait déjà été élu par la nouvelle assemblée (le *Sabor*) avant la rédaction de la Constitution, le 30 mai 1990, reste en place après la promulgation du texte constitutionnel. Il est réélu le 2 août 1992 avec 56,7 % des voix au suffrage universel direct. À ce moment, le système politique croate présente tous les traits d'un système à tendance présidentieliste puisque le président gouverne de manière autocratique, et qu'il dispose à cette fin d'une majorité confortable dans les deux chambres au Parlement.

La présence du régime parlementaire bireprésentatif et de la tendance à la présidentialisation du système politique peut surprendre si l'on considère la longue période de centralisme strict autour de la personne du dictateur communiste (malgré la Constitution de 1974 qui donne aux six Républiques davantage de pouvoirs), ainsi que les années de domination de la dynastie habsbourgeoise.

C'est l'indépendance et la force du sentiment national qui expliquent le choix pour le régime parlementaire bireprésentatif. En effet, Franjo Tudjman se trouve à la tête du parti Union démocratique croate (HDZ), présent dès 1989 au moment de l'ouverture au pluralisme. Très tôt il se heurte au Parti du droit (oustachi d'extrême droite), ainsi qu'aux ex-communistes (reformés sous la ligue socialiste). Mais il obtient, au terme d'une lutte électorale violente pour les premières élections en 1990 la majorité absolue au Parlement. Franjo Tudjman, aidé de son gouvernement, est l'emblème du premier gouvernement non communiste, il est l'artisan de l'indépendance, c'est un grand chef de guerre aussi. À ce titre, il marque les esprits de ses compatriotes, la pratique politique, et influe sur la rédaction des textes constitutionnels.

L'histoire de la Croatie est donc marquée par l'ancrage très profond d'un nationalisme virulent, par la présence d'hommes forts dirigeant ces mouvements, capables de s'opposer aux envahisseurs, ce qui peut expliquer le choix

²³⁰ Chiffres extraits de l'ouvrage de Bernard Lory, *L'Europe balkanique de 1945 à nos jours*, Paris, Ellipses, 1996, page 169.

constitutionnel pour un régime parlementaire bireprésentatif et le choix de Franjo Tudjman comme président de la République bien qu'il se soit avéré être un dictateur.

Tout comme la Croatie, la Bulgarie traverse une période de troubles au moment de la transition démocratique, et reconnaît dans un homme fort celui qui conduira le pays vers le salut. La transition démocratique bulgare conduit logiquement au régime parlementaire bireprésentatif.

Section 3. En Bulgarie : de la domination à l'émancipation, une ouverture progressive à la démocratie et au régime parlementaire bireprésentatif

Tout comme la Roumanie, sa voisine immédiate, la Bulgarie se trouve en Europe orientale. Par contre, elle n'a pas connu de transition démocratique trop violente ou sanguinaire. Les influences multiples qu'elle a subies jadis font d'elle un pays riche et complexe qui affirme son indépendance avec autant de détermination qu'il a connu les brimades des occupants, et s'attache au régime parlementaire bireprésentatif avec autant de conviction qu'un homme le défend, qui conduit le pays vers l'indépendance et la démocratie (J. Jelev).

Paragraphe 1 : Les trois Empires, richesse et complexité de la Bulgarie

La position de la Bulgarie, tant géographique qu'historique, révèle sa richesse. À la fois en Europe et tournée vers l'Asie, elle a fait successivement partie de l'empire byzantin, puis de l'empire ottoman et enfin de l'empire soviétique²³¹. Ces

²³¹ Lorsque l'Empire romain d'Occident s'effondre et cède la place aux Barbares, la région se peuple progressivement de slaves et de turcs au cours des V^e, VI^e et VII^e siècles. Tout comme ses voisins lituanien, polonais, roumain, elle connaît un tournant décisif lors de la christianisation qui correspond en fait à l'entrée de l'État bulgare dans l'Empire byzantin et concourt à la formation du peuple slave. De la barbarie, elle passe donc à la chrétienté, adopte l'alphabet cyrillique, accroît son territoire et sa puissance sous la direction du souverain Siméon à la fin du IX^e siècle. Tout au long du XI^e siècle, elle s'étend et persiste. Puis au XII^e siècle elle se libère de l'emprise byzantine, (l'Empire étant alors fort affaibli par les croisades) mais ce n'est que pour retomber sous la coupe d'un autre empire, l'Empire Ottoman. Le grand schisme du XI^e siècle qui sépare Rome de Constantinople accentue la scission entre l'Europe chrétienne romaine occidentalisée et l'Europe balkanique et byzantine dont la Bulgarie fait partie. L'Empire Ottoman maintient sa domination en guerroyant régulièrement pour bouter hors des territoires conquis les armées chrétiennes. Ainsi en 1389 la bataille opposant les troupes du Sultan

différentes occupations ne l'ont pas empêchée de se forger une identité nationale forte qui la conduira à prendre son destin en main à la fin du XX^e siècle²³². Avant ce moment, le pays ne connaît que des développements irréguliers à la lumière desquels on peut déchiffrer l'histoire de la Bulgarie et comprendre ce qui l'a finalement conduite à s'émanciper totalement en optant pour le régime parlementaire dans le cadre de l'instauration de la démocratie.

Déjà, à la fin du XIX^e siècle, le pays connaît une monarchie parlementaire. D'une l'Assemblée constituante découle une Assemblée nationale élue au suffrage universel en 1881, dont le siège se trouve à Sofia, la capitale. Une monarchie constitutionnelle est mise en place et le monarque, Alexandre de Battenberg, est un neveu du souverain russe. À l'image des Hospodors roumains, le Prince bulgare s'émancipe de son allégeance et développe un sentiment national et patriotique suffisamment fort pour aboutir à une union nationale de la Bulgarie et finalement à une rupture des relations avec Saint-Pétersbourg. Les relations sont complexes avec les ottomans et les Russes. Ces derniers démettent Alexandre de Battenberg et le remplacent par un

Mourad aux armées du prince serbe Lazare marque l'irruption de l'Islam en Europe. La domination ottomane se gagne par la force, une répression violente, et les conversions forcées qui aboutissent à l'élimination de la noblesse bulgare et à la neutralisation de la résistance. Les Ottomans introduisent des colons afin de peupler le territoire et d'asservir la population paysanne bulgare. Cette « orientalisation » donne une direction particulière à la Bulgarie qui se réveille au XIX^e siècle après le Congrès de Vienne qui organise une partition des zones d'influences et marque le signal du réveil des peuples nationaux. Le réveil Bulgare est tardif en comparaison de l'évolution amorcée chez ses voisins. La renaissance commence par une prise de conscience culturelle relayée par les monastères orthodoxes, et par la diaspora située à Bucarest, à Salonique et même à Constantinople. Cependant, les Bulgares restent fermés aux idées de la Révolution française qui commencent à rayonner depuis Paris et à poindre partout en Europe.

Peu à peu, la Bulgarie glisse sous l'influence de la Russie. En 1854 la guerre de Crimée oppose aux Russes les Français, les Britanniques et les Ottomans. Elle éclate entre la Russie et Constantinople au sujet d'une querelle diplomatique concernant les Lieux Saints et se solde par une défaite des Russes, la neutralisation de la région de la mer Noire, et la garantie des territoires ottomans. La domination turque se poursuit, mais les Bulgares entreprennent de se libérer à la fin du XIX^e siècle en créant un « Comité central de la Révolution Bulgare » en 1873. Les nationalistes bulgares en exil à Bucarest, Levski et Karavelov, à la tête d'une organisation de lutte pour la libération nationale ne sont pas étrangers au développement d'un terrorisme actif. En 1876, une insurrection générale éclate et la Turquie ne peut plus contenir les rebelles, elle-même confrontée à de graves difficultés financières et politiques. La Russie en profite pour se placer, elle annexe la Bessarabie et porte la Bulgarie vers l'indépendance. La Bulgarie sort alors de l'Empire ottoman pour entrer sous domination russe.

²³² « Dès sa formation, le pays avait un pied en Europe, l'autre solidement appuyé à l'Asie. Les anciens Bulgares formaient un État de type « barbare » qui s'apparentait aux États barbares occidentaux nés sur le territoire de l'Empire romain mais qui portait en même temps tous les stigmates d'une civilisation asiatique. Du milieu du IX^e siècle à l'époque actuelle, la Bulgarie a été successivement liée à trois reprises : l'Empire byzantin (elle faisait partie de ce sir D. Obolensky nomme « *the Byzantine commonwealth* »), l'Empire ottoman puis l'Empire soviétique (en ce moment, ses regards se tournent vers une nouvelle communauté, l'euro-péenne). » Ivan Bojilov, « La Bulgarie dans la tempête », in *Le débat*, 1993, n° 76, p. 25.

autre prince allemand. Les premiers reconnaissent l'union des Principautés bulgares, mais sous contrôle ottoman. La fin du siècle précipite l'arrivée sur la scène politique de divers partis représentant tant les libéraux que les ouvriers et participe, au début du XX^e siècle, à l'insurrection nationale de 1903. Une série de deux guerres balkaniques s'ouvre dans lesquelles la Bulgarie se jette afin de conquérir son indépendance. Non seulement elle souhaite s'émanciper de la tutelle ottomane, mais en plus elle doit s'affirmer face à ses voisins. Au lendemain du conflit balkanique, en 1913, la Bulgarie sort très affaiblie, et la première guerre mondiale débute. La paix ne revient pas, la révolution bolchevique d'octobre s'abat, qui menace l'unité du pays. Les mutins bolchevistes sont arrêtés dans leur marche sur la capitale bulgare par les forces du roi au pouvoir.

La situation révolutionnaire de 1918 permet un cours instant à l'un des rebelles agrariens, Raïko Daskalov, de proclamer la République le 17 septembre 1918, à Radomir. Mais l'Entente conclut avec les alliés au moment de l'armistice de la première guerre mondiale qui exige le départ du Tsar Ferdinand coupe court aux agitations et à la République. La paix civile ne revient pas pour autant. Mais la monarchie persiste malgré tout, en dépit de la révolte populaire, en dépit de la guerre. En effet, le tsar Boris III, prenant la suite de son père Ferdinand qui abdique en sa faveur le 3 octobre 1918, met en application la politique sociale réformatrice des agrariens qui ont gagné les législatives de 1919. Cela déplaît fortement aux partis de droite qui fomentent un coup d'État militaire et fasciste. En 1923 Stamboliski, *leader* agrarien, symbole la résistance des masses populaires (avec Daskalov), est assassiné et le pays sombre dans une dictature nationaliste et révisionniste, qui rapproche dangereusement la Bulgarie de l'Allemagne. Ces tensions internes très fortes, le discrédit de la politique anti-populaire de la bourgeoisie, de même que la famine et l'occupation par les pays impérialistes de l'Entente qui ponctionnent les richesses bulgares dans des quantités exagérées et l'insurrection anti-fasciste de 1923²³³ font entrer la Bulgarie dans « une période de contradictions et de luttes de classes exacerbées qui devait aboutir à la Révolution socialiste du 9 septembre 1944 »²³⁴. La Bulgarie connaît un autre coup d'État militaire et fasciste le 19 mai 1934, c'est le début d'une dictature monarcho-fasciste. Mais ces orientations politiques demeurent internes car, au début de la seconde guerre mondiale, la Bulgarie se déclare neutre.

²³³ Connue sous l'appellation générique « insurrection de Septembre ».

²³⁴ Christo Christov, *La Bulgarie, 1300 ans d'histoire*, Sofia, Sofia presse, 1980, page 174.

Pendant le conflit, le gouvernement tente de sauvegarder l'amitié des Russes tout en se rapprochant de l'Allemagne. Par contre c'est le peuple (les ouvriers et les paysans) qui anime la lutte anti-fasciste, malgré la progression de la *Wehrmacht* allemande à partir de 1941, et malgré les réticences du gouvernement acquis à la cause de la dictature bulgare. Siméon succède à son père Boris III qui décède en 1943. L'insurrection armée du 9 septembre 1944 qui renverse la dictature et l'entrée en Bulgarie des troupes de l'armée rouge, sont un désaveu clair et complet à l'adresse des Allemands et marquent la victoire de la démocratie populaire prônée par le parti communiste. Puis, avec les accords de Yalta en 1945, « le rideau de fer tombe sur l'Europe centrale »²³⁵ qui retient la Bulgarie dans les camps des Soviétiques. En 1947 un Traité de paix est signé avec les Etats-Unis, et la Grande-Bretagne ; une nouvelle Constitution adoptée, qui sera modifiée en 1971, et met en place une démocratie populaire socialiste²³⁶.

Paragraphe 2 : L'émancipation bulgare du joug soviétique, point de rupture nécessaire pour l'avènement du régime parlementaire bireprésentatif

T. Jivkov au pouvoir depuis 1954, gouverne avec une main de fer. Durant toute sa période communiste, la Bulgarie se distingue par un zèle fidèle à Moscou, ce qui se traduit par une répression très sévère à l'égard de la population, de tradition rurale. La terreur marque le début de ce gouvernement et la découverte des charniers confirme le traitement infligé aux citoyens. La politique de la Perestroïka engagée par M. Gorbatchev dans le courant de la décennie 80 n'adoucit en rien la dictature paternaliste²³⁷. Dès 1988 les contestations d'une population privée de tout se font entendre. Comme son voisin roumain, la Bulgarie entame la transition par une petite révolution de palais puisque c'est le *Politburo* qui démet T. Jivkov par un vote, à une voix de majorité près, le 10 novembre 1989. Le changement est brutal dans la mesure où son remplaçant prend le contre-pied. C'est un « jeune loup » réformateur qui est désigné : Pétrar Mladenov. Il devient le président de la République Bulgare,

²³⁵ Yves Plasseraud, *op.cit.*, page 99.

²³⁶ Sur la nouvelle Constitution de 1971, voir *Les États socialistes européens*, Robert Charvin, Paris, Dalloz, 1985, pages 413 et suivantes.

²³⁷ Yves Plasseraud, *op. cit.*, p. 121 : « ...malgré une diaphane *Péroustrouïvistvo*, petit sœur malingre de la Perestroïka gorbachevienne, l'ordre ancien demeure imperturbablement en place. »

transforme le parti communiste en Parti socialiste, ouvre le dialogue avec les forces de l'opposition et entame une série de réformes économiques. Il joue habilement la carte de la réforme, contrairement à son homologue roumain qui n'aura pas cette finesse. Cela rappelle le comportement du dirigeant communiste lituanien. En Lituanie, sans être totalement réformateur, Brazauskas a fait preuve d'émancipation de la tutelle soviétique en privilégiant son sentiment national et patriotique. Il a ainsi « facilité » la transition de son pays.

Le réveil de la nation bulgare est progressif²³⁸, au contraire de ses prédécesseurs plutôt efficaces (Pologne, Croatie). Le pays ne s'ouvrira véritablement à l'alternance qu'en 1991. En effet, les premières élections législatives pluralistes qui se tiennent les 10 et 17 juin 1990 donnent la majorité absolue au Parti socialiste bulgare (PSB) (211 sièges), anciennement Parti communiste. L'Union des forces démocratiques (UFD) qui avait réussi à se constituer et obtient 144 sièges à l'assemblée, refuse de former une coalition avec les néo-communistes. La direction communiste renouée qui accède au gouvernement doit alors affronter une opposition déçue qui manifeste son mécontentement dans la rue. Le syndicat libre *Podkrepa* (qui signifie « soutien » en langue bulgare), anticommuniste, mobilise les foules en plus de ses 300 000 adhérents. Accompagné d'une grève étudiante générale, il obtient la démission des dirigeants communistes en décembre 1990. Le président de la République, puis le Premier ministre A. Loukanov se soumettent finalement au verdict populaire et laissent la place aux nouveaux. Le régime communiste s'essouffle. Jelio Jeleu, *leader* de l'UFD, est désigné comme remplaçant du président sortant (mais il faut 6 tours de scrutin pour arriver à un accord sur son nom !). Sa désignation agit comme un détonateur pour la révolte populaire, non pas contre le nouveau président, qui œuvre dans le sens de la modération de la vie politique interne et de sa continuité, mais contre le fait que les communistes gardent la transition sous contrôle. L'UFD est en crise car Jelio Jeleu, son président et élément fédérateur a démissionné au moment de son élection à la présidence de la République. L'éviction des ex-communistes commence. En effet, jusqu'à présent la première phase du processus de démocratisation est due à l'initiative d'ouverture des communistes qui sont restés les

²³⁸ Selon Vladimir Kostov, « Les changements manquent de souffle » et la révolution douce est un piège, in *La grande secousse*, Pierre Kende et Aleksander Smolar (dir.), *op. cit.*, pp. 119 et 126.

« maîtres du jeu politique »²³⁹. Une seconde phase s’amorce pendant laquelle la rue prend la parole. *Podkrepa* (syndicat libre et anti-communiste), et les étudiants appellent à la grève générale. L’union nationale nomme un gouvernement pour remplacer les ministres démis. Le 20 décembre 1990, Dimitar Popov devient Premier ministre à la tête d’un gouvernement de coalition pour 11 mois puisque les élections législatives libres suivantes, anticipées, auront lieu le 8 novembre 1991 et rappelleront de nouveau l’UFD au pouvoir, soutenu par une fragile majorité²⁴⁰. Le 8 novembre 1991 est une date importante puisque le premier gouvernement bulgare sans participation communiste est constitué. Au titre des chantiers extrêmement importants qui structurent la transition démocratique on compte : l’adoption d’une nouvelle Constitution, la réorientation économique et le jugement des anciens dirigeants accusés d’éliminations, de détournement de fonds et de corruption²⁴¹. De tels procès s’imposent d’autant plus que les socialistes évincés des postes politiques semblent se rabattre sur le secteur économique pour garder le pouvoir. Le secteur économique est le chantier qui pose le plus problème et alimente, encore aujourd’hui la colère des citoyens bulgares. L’Assemblée nationale adopte une nouvelle Constitution en juillet 1991 et les élections législatives qui se déroulent confirment la victoire de l’UFD.

²³⁹ Bernard Lory, *in L’Europe balkanique de 1945 à nos jours*, Paris, Ellipses, 1996, page 145.

²⁴⁰ C’est une « difficile victoire de l’UFD », aux élections législatives comme aux élections présidentielles, ainsi que le dit Christophe Chiclet, dans son article « La Bulgarie en 1991 », *in Notes et études documentaires*, n° 4964-65, la Documentation française, 1992, page 98.

²⁴¹ L’article de Christophe Chiclet, *idem*, page 96, détaille, et c’est accablant : « En février 1991 s’ouvrent les procès de Stoïan Ovtchovov, ancien ministre de l’Industrie sous Todor Jivkov, et de ce dernier. Tous deux sont accusés de détournement de fonds. Un mois plus tard, Todor Jivkov, Petar Mladenov (Ministre des Affaires étrangères de Todor Jivkov et Président de la République de décembre 1989 à juillet 1990) et quatre autres dignitaires sont accusés d’avoir pris part à la bulgarisation forcée de la minorité turque. En avril vient le tour des ministres et vice-ministre de la Santé. Ils doivent démissionner et sont inculpés pour n’avoir rien fait pour protéger les populations durant la catastrophe de Tchernobyl. Mais c’est après la victoire de l’UFD en octobre 1991 que le travail de justice va s’accélérer. Le Parti socialiste a beau parler de chasse aux sorcières et d’entorse à la démocratie, les découvertes sont accablantes. Accusé d’avoir détruit les archives sur l’assassinat du dissident Gueorgui Markov à Londres en 1978 (affaire du « parapluie bulgare »), l’ancien vice-ministre de la Défense sous Jivkov, le général Stoyan Savov, doit passer en jugement. La veille, on le retrouve suicidé dans son village. Le 20 avril 1992, trois officiers ayant dirigé des camps d’internement particulièrement durs dans les années cinquante et soixante sont arrêtés. Le 24 avril, Gueorgui Atanassov, le dernier Premier ministre de Jivkov, est arrêté pour détournement de fonds. Le 19 mai, Petar Mladenov est officiellement inculpé pour sa participation à la bulgarisation forcée des Turcs. Le 19 juin, le général Vladimir Todorov, ancien dirigeant des services de sécurité (KDC), est condamné à 14 mois de prison ferme pour avoir participé lui aussi à la destruction des dossiers Markov. Les 25 et 27 juin, Todor Jivkov est inculpé pour sa participation à la création des camps de prisonniers et à la bulgarisation forcée. Enfin, le 9 juillet, Andréï Loukanov, le dernier Premier ministre du communisme rénové, est arrêté pour détournement de fonds. »

Historiquement, il est évident que la grande période de troubles qu'a connue la Bulgarie avant l'occupation soviétique engage le pays nouvellement émancipé de la tutelle russe à fixer son choix sur un régime politique susceptible de garantir la stabilité des institutions démocratiques. Le régime parlementaire rationalisé est retenu pour ses qualités démocratiques : il permet une discussion constructive au sein du Parlement, dans la mesure où ses mécanismes de majorité encouragent le gouvernement et la Chambre à inscrire leurs rapports dans une dialectique du raisonnable. Mais pourquoi un régime parlementaire bireprésentatif ? Pour plusieurs raisons. Politiquement et historiquement la transition démocratique est le fruit du rapport de deux forces dominantes : les socialistes (ex-communistes) et l'UFD (l'opposition). Les communistes souhaitent conserver un président de la République, même élu au suffrage universel direct, car ils pensent y voir une chance de garder une main sur le pouvoir, mais c'est finalement peine perdue puisque Jelev gagne les élections. De leur côté, les opposants prônent le président de la République élu au suffrage universel direct et doté de compétences constitutionnelles particulières comme gage d'une démocratie transparente et efficace. Il semble que la présence d'un président de la République élu au suffrage universel direct et fort corresponde à la fois à une habitude (puisque'il y a toujours eu des chefs très présents en Bulgarie, que ce soient les différents rois ou les *leaders* populaires), et à une volonté de tempérer le jeu politique et de garantir la stabilité des institutions (en lui donnant la possibilité d'agir, notamment en cas de crise politique grave : il peut dissoudre l'assemblée). Cette potentialité du pouvoir présidentiel peut être perçue comme un garde-fou aux coups d'État et à l'instabilité qu'a connue la Bulgarie. Tirillée par les cohabitations douloureuses traversées par tous les régimes politiques du XX^e siècle, la Bulgarie a sans doute opté pour le régime parlementaire bireprésentatif dans deux buts précis. Afin que le président de la République bénéficie d'une légitimité populaire incontestable, (contrairement aux Rois qui régnaient avant la seconde guerre mondiale), ou au plénum du Parti (qui dominait depuis la seconde guerre mondiale), et qu'il puisse pondérer le jeu des institutions et préserver la stabilité en conservant son impartialité. Or, c'est le parti du Roi Siméon qui a remporté les dernières élections législatives bulgares, cela est très troublant compte tenu des circonstances dans lesquelles la monarchie a disparu de la Bulgarie, et très révélateur de la difficulté *a priori* endémique de ce pays à trouver une position politique stable et cohérente.

Section 4. En Roumanie, l'instauration d'un régime parlementaire bireprésentatif aux bases nationalistes fortes suite à une Révolution sanglante.

La Roumanie est la lanterne rouge des pays d'Europe centrale et orientale. Elle est actuellement en panne économiquement, et les difficultés qu'elle rencontre aujourd'hui sont à l'image la transition démocratique qu'elle a traversée (ou de la non-transition devrait-on dire). Rétrospectivement, si l'on observe la situation politique du pays, le nationalisme a toujours joué un rôle dans la structuration du pays, causant parfois des traumatismes graves parmi la population. Depuis 1989, les communistes sont en fait restés au pouvoir, car ils n'ont pas été totalement évincés comme ailleurs. L'instauration d'un président de la République élu au suffrage universel direct ne résulte pas d'une négociation comme en Pologne, ou d'une concession de la part des communistes comme en Bulgarie, ou d'un choix des électeurs comme en Lituanie, il est au contraire le signe de la main-mise des anciens oppresseurs sur le nouveau régime.

Paragraphe 1 : La Grande Roumanie toujours présente dans l'histoire politique

La principauté de Valachie fondée en 1247 est à l'origine de l'État Roumain. Dès le XIII^e siècle, cette principauté naît de la volonté de Béla IV, souverain hongrois, de repeupler la zone de la Transylvanie et du bas Danube, terrassée et ravagée par les envahisseurs Tatars. Les principautés roumaines (Moldavie, Valachie) n'ont commencé à se réunir pour former la Roumanie que tardivement. Longtemps elles ont été maintenues sous la domination turque, elles étaient fondues dans le vaste empire ottoman, ou maintenues sous son emprise, avant la prise de Constantinople. Au XV^e siècle, la Moldavie et la Valachie sont donc les « vassales de l'Empire Ottoman », elles conservent certes une organisation interne propre, au niveau judiciaire et administratif, mais l'économique et le politique restent sous la coupe de Constantinople²⁴².

²⁴² L'expression est empruntée à Yves Plasseraud, *in Les nouvelles démocraties d'Europe centrale*, Paris, Montchrestien, 1991, page 39 : « En Europe balkanique, en dépit d'une grande variété de

La domination ottomane est vécue sans grands heurts, hormis le passage du XV au XVI^e siècle qui s'accompagne de fortes révoltes (1593-1601). Ne s'émancipant pas politiquement de la tutelle ottomane (elles ont pourtant chacune un gouverneur autochtone, désigné localement), les deux principautés ont une activité et un rayonnement culturels intenses au XVII^e siècle. Sur le plan religieux aussi l'émancipation a cours : l'Église orthodoxe roumaine se dégage de la tutelle du Patriarcat de Constantinople. Mais au XVIII^e, de même que dans toute l'Europe centrale, les conflits s'amorcent et éclatent. L'opposition aux Ottomans passe à l'action en se réclamant de la protection des russes. Les Ottomans remplacent le personnel politique, oppressant la population qui s'exile. Une révolte armée éclate finalement, liant le sort des Roumains à celui des Russes puisque le Sultan rétablit les franchises danubiennes et reconnaît un droit de regard à Saint-Pétersbourg.

Le Congrès de Vienne de 1815 marque une césure dans l'histoire du peuple slave polonais qui, libéré de la menace napoléonienne, entreprend de s'émanciper davantage. L'Empire ottoman est affaibli par les révoltes, mais l'indépendance n'est pas pour autant gagnée car les Russes conservent leur influence et manifestent un grand intérêt pour la zone des Balkans. Les Roumains s'insurgent en 1821 (le mouvement est conduit par T. Vladimirescu), et la société secrète nationaliste l'« Hétairie des amis » soutient le mouvement. L'armée russe occupe le terrain pendant que les Ottomans renforcent leur contrôle politique. De cette « collaboration » forcée et particulière renaît la Roumanie, ressuscitée par l'intelligentsia éclatée en diaspora, mais aidée par des dirigeants locaux patriotes²⁴³.

situations locales, la domination turque une fois assurée présenta partout davantage le caractère d'une occupation politique et militaire que d'une véritable colonisation. Les populations chrétiennes furent rarement contraintes à des conversions massives, il y eut peu d'introductions systématiques de colons turcs et tout ce qu'exigèrent les occupants fut le maintien de la paix civile et le paiement d'un tribut, symbole de la sujétion des fidèles. (...) Mais, parmi les peuples soumis, tous n'étaient pas égaux. Au rang des « privilégiés », il faut ranger les principautés danubiennes (Moldavie et Valachie). En dépit des velléités de résistance de Mircea le Grand (Valachie) et d'Étienne le Grand (Moldavie), celles-ci devinrent, dès la fin du XV^e siècle, vassales de l'Empire Ottoman. »

²⁴³ On peut se référer à nouveau à l'ouvrage d'Yves Plasseraud, *op.cit.*, page 51 : « En 1822, afin d'enlever aux « sécessionnistes » grecs phanariotes le gouvernement des Principautés roumaines, Constantinople nomma gouverneurs de Moldavie et de Valachie deux Hospodars héréditaires autochtones, Ioan Sturdza et Grigore IV Ghica. Sur ces entrefaites le général russe Kisselev qui menait alors ses troupes vers la Grèce pour y intervenir au nom des Puissances reçut l'instruction d'y rester, démit les Hospodars et convoqua une Assemblée nobiliaire qui approuva le Règlement organique de 1831, confirmant les privilèges des boyards et confia aux Assemblées le soin d'élire leurs princes. Les vingt années qui suivent correspondent à une véritable renaissance de la société roumaine. Les Princes choisis par Constantinople et Saint Pétersbourg, Michel Sturdza (1834-1849) et

Influencés par les idées de la Révolution Française, les Roumains se soulèvent le 11 juin 1848 et hissent le drapeau bleu jaune rouge. L'illusion est de courte durée puisque malgré la démission de l'Hospodar, les Russes et les Turcs rétablissent l'ordre. Les idées libérales démocratiques font leur chemin, alors que l'empire ottoman entame progressivement son déclin. En 1859 les deux provinces roumaines choisissent le même Hospodar qui prend le titre de Prince de Roumanie. Une période de forte influence française s'ouvre alors qui voit arriver au trône Charles (Carol) de Hohenzollern-Sigmaringen en 1881. Une monarchie constitutionnelle est installée, avec un gouvernement responsable devant le Parlement bicaméral. Aujourd'hui encore on a en Roumanie un Parlement composé de deux chambres, ce qui peut être expliqué par l'influence française dans l'élaboration du régime politique. Sur fond d'antisémitisme et de pauvreté, le peuple s'insurge, et cela provoque d'importants à-coups dans la vie politique du pays. L'influence turque continue de peser sur les États voisins de la Roumanie, maintenant une pression constante qui conduira à l'éclatement de la région des Balkans suite à l'assassinat de Ferdinand à Sarajevo. Les nationalistes Bulgares, Albanais et Serbes trouvent refuge à Bucarest pour conduire leur résistance et organiser le terrorisme contre les Turcs qui maintiennent une pression fiscale et politique si forte qu'elle ne fait qu'encourager les sécessionnistes dans leur comportement. La Russie affronte la Turquie, l'affaiblit, gagne quelques territoires supplémentaires (en Bulgarie notamment dont elle orchestrera l'indépendance), et assoit durablement son influence dans cette région d'Europe. La Russie contribue ainsi à alimenter les foyers de deux guerres balkaniques qui précèdent immédiatement la première guerre mondiale.

En 1918, pourtant contraint de conclure une paix séparée, le pays sort agrandi de la guerre mondiale. Cela se mesure en termes de terrain et de population puisque la Roumanie est désormais composée des deux principautés déjà mentionnées (Moldavie et Valachie), de la Transylvanie (Hongrie), de la Boukovine (Autriche) et de la Bessarabie (Russie). Le pays redevient une *Romania mare*, une « Grande Roumanie »²⁴⁴. Mais le bilan de la grande guerre n'est pas positif pour le pays. Le modèle de l'État Nation souverain, unitaire, préconisé par les vainqueurs du conflit et

Alexandre Ghica (1834-1848), s'avèrent des souverains efficaces et patriotes qui en quelques années firent sortir la région de siècles de somnolence. »

²⁴⁴ Terme qui sera repris par les partis d'extrême droite après la chute du communisme.

imposé à la Roumanie, de même qu'à la Bulgarie, n'est pas le mieux adapté si l'on se réfère à la diversité des peuples qui cohabitent en territoire roumain. Une fédération aurait sans doute été plus adaptée. De plus, le premier conflit mondial laisse un pays exsangue, qui renoue avec la misère malheureusement familière avant la guerre. Comme les autres pays d'Europe centrale et orientale, la Roumanie malgré tout à ce moment pour le régime parlementaire monoreprésentatif. Après l'ouverture au suffrage universel en 1919, la Constitution de 1923 contribue à unifier le pays, à le centraliser et l'ouvrir à la démocratie. Mais cela ne suffit pas à le sortir de la crise sociale et économique. La faiblesse du régime monarchique en place et la pratique de la corruption ont rapidement raison de la Roumanie qui sombre sous l'assaut des fascistes. La dictature est de nouveau proclamée en 1938, comme en Bulgarie, par le Roi lui-même.

Tout comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, le deuxième conflit mondial débute avant la date officielle de 1939 avec *l'Anschluss* de 1938. Les nazis obtiennent le soutien de la Roumanie et de son *Conducator* (alors le maréchal Ion Antonescu, chancelier) dans leur entreprise d'invasion de l'URSS. Finalement, la Roumanie du Roi Michel se retourne contre son propre camp en 1944. Ce volte face sauve temporairement le pays car finalement il confirme le choix des participants de la Conférence de Yalta de le laisser sous influence soviétique. C'est malheureusement par une révolution très violente que le peuple se défait du régime communiste (qui a duré 45 années) dans le dessein d'instaurer vraiment la démocratie.

Paragraphe 2 : Une révolution sanglante pour un régime parlementaire bireprésentatif

Après de longues années de communisme, d'industrialisation forcée, d'exploitation maximale des ressources agricoles, d'homogénéisation par la culture marxiste-léniniste, de purges humaines, la révolte éclate enfin et les troubles ne sont pas contenus. La rue est prise d'assaut par un peuple en colère dès la fin de l'année 1989. Le Peuple se soulève en décembre contre Nicolae Ceausescu, *Conducator* implacable pendant vingt ans (il est le dictateur qui concentre entre ses mains un pouvoir quasi absolu), artisan de la terrible *securitate* (police politique). La faim et la

terreur sont les deux facteurs qui ont conduit le Peuple à bout. C'est la plus sanglante des révolutions des pays d'Europe centrale et orientale. On dénombre plusieurs milliers de morts, victimes de la répression des forces de l'ordre. Pourtant, le Front de Salut National (FSN), dirigé par Ion Iliescu et Petre Roman, qui prétend orchestrer la révolution, prend simplement la suite des dirigeants éliminés, abattus, sans jugement digne de ce nom, et semble se plaire à reproduire un système à peu de chose près identique²⁴⁵. Cette révolution, rapide et efficace, balaie en quelques mois le régime communiste. Mais elle ne s'accompagne pas d'une négociation entre vainqueur et vaincu, et ne cède pas la place à un régime totalement rénové puisque Ion Iliescu cède rapidement aux sirènes d'un mode assez directorial d'administration du pouvoir²⁴⁶. S'il est vrai que l'éradication de la dictature laissait présager de nouvelles ouvertures politiques et une respiration non négligeable dans l'histoire politique du pays, on peut affirmer que la transition n'a pas été à la hauteur de ce qu'attendaient les citoyens roumains et les observateurs internationaux attentifs²⁴⁷. La manipulation de l'information (en témoigne « l'affaire » du charnier de Timisoara), les violences, et l'iniquité apparente de la campagne politique de même que les scores impressionnants enregistrés lors des premières élections libres (Ion Iliescu et son parti sont plébiscités aux élections présidentielles et législatives de 1990), font douter de la sincérité de la Révolution et du caractère totalement

²⁴⁵ C'est la raison pour laquelle on a parlé de « révolution de palais ». Il ne s'agissait finalement pas d'une Révolution de longue haleine, mais d'un soulèvement spontané rapidement éteint par la répression et par le changement de la tête dirigeante. La majorité des citoyens se rangera rapidement derrière le nouveau venu, Ion Iliescu.

²⁴⁶ « Depuis, les prises de position anti-démocratiques -dès janvier- du Front du salut national, les entraves constantes à la liberté d'expression largement dénoncées par les forces d'opposition, les prétentions de plus en plus démesurées de cette formation à un rôle dirigeant pendant l'insurrection, et enfin et surtout l'évidente réactivation de la *Securitate* (police politique) n'ont cessé de l'alimenter. Dès la fin de janvier en effet, on a vu refluer les lettres de menace, les coups de fil anonymes, la propagation de rumeurs au Front, voire l'agression physique de certains d'entre eux. » Minhea Berindei et Ariadna Combes, « Roumanie, une révolution manquée ? », in *La grande secousse, Europe de l'Est 1989-1990, op.cit.*, page 132.

²⁴⁷ Il faut tempérer le petit bilan plutôt positif que font Mihai Constantinescu et Ion Muraru en tête de leur article « Les influences françaises dans le processus d'élaboration de la Constitution roumaine de 1991 », in *R.F.D.C.*, 1998, et page 377 : « La Révolution roumaine de décembre 1989, par la suppression du régime dictatorial, a ouvert de larges perspectives pour l'évolution de la Roumanie vers un État de droit, démocratique et social. Parallèlement, un processus global de changement, dans tous les domaines de la vie sociale, a commencé en Roumanie. C'est ainsi que la transition vers une société démocratique et pluraliste se situant au niveau des exigences européennes a entraîné une évolution rapide sur le plan constitutionnel. » Sur le plan constitutionnel l'évolution est rapide et va bien dans le sens des critères qu'impose l'Europe, mais dans le cadre du système politique, force est de constater que les politiques ne se renouvellent pas, ce qui tempère grandement les éventuels progrès constitutionnels. Car on a pu parler à propos de la Révolution roumaine de « révolution spontanée », de « révolution truquée » ou de « révolution confisquée », Bernard Lory, in *L'Europe balkanique de 1945 à nos jours, op.cit.*, page 151.

démocratique de la transition roumaine²⁴⁸. La négociation conduite par la Convention démocratique dans le but de rédiger une nouvelle Constitution achoppe sur des points sensibles de l'histoire roumaine dont la question monarchique ou le sort réservé à la minorité hongroise.

L'établissement du régime parlementaire bireprésentatif par la Convention démocratique se justifie tout à fait compte tenu du passé de la Roumanie. Afin de donner satisfaction aux pro-monarchistes, on met en place un président de la République, une figure forte pour représenter le pays et diriger l'État. Comme pour répondre à l'attente du président de la République en place à ce moment, Ion Iliescu, on le dote de pouvoirs constitutionnels importants. Pour ménager les revendications démocratiques de l'opposition, on accepte que ce président soit élu au suffrage universel direct. Tout le régime repose sur une alchimie politique fragile. De plus, il est très révélateur de l'ambiguïté de la transition démocratique roumaine de noter que l'institution présidentielle existait déjà sous le régime communiste puisque Ceaucescu lui-même était président de la République depuis 1974 (suite une révision significative de la Constitution de 1965 qui avait transformé le poste de président du Conseil d'État, fonction qu'occupait le Conducator depuis 1967, en poste de président de la République). Élu par l'Assemblée et responsable devant elle, le président de la République occupait une fonction décisive aux pouvoirs importants tels que : la nomination et la révocation des ministres, des membres du Tribunal suprême et de tous les chefs des organes centraux de l'État, l'exercice de la diplomatie roumaine, la présidence du Conseil des ministres²⁴⁹. En 1990, le changement politique est radical par rapport à l'autoritarisme de Ceaucescu, mais par contre, il ne l'est pas tellement au niveau de l'appareil d'État puisque les mêmes hommes restent en place. Le nouveau régime mis en place par la Constitution de 1991 est démocratique et parlementaire. En fait il renoue avec la période d'entre-

²⁴⁸ « Dès la mi-janvier 1990, cependant, des doutes commencent à être formulés sur la nature révolutionnaire de la grande catharsis que le pays vient de vivre, et par conséquent sur la légitimité du pouvoir que le FSN s'est arrogé. Ce dernier s'empresse de le faire avaliser par des élections : le 20 mai 1990 (...) La réticence du FSN à faire le procès du régime de Ceaucescu, ses volte-faces, sa démagogie électorale complaisante envers le vieux nationalisme roumain, l'élimination de certains de ses membres, tout cela suscite des soupçons. (...) Il devient alors clair que le nouveau régime s'appuie sur l'ancien appareil bureaucratique, les responsables les plus en vue étant simplement remplacés par leurs adjoints. (...) Soit beaucoup de continuité pour peu de changement. » Bernad Lory, *idem*, page 152.

²⁴⁹ Cf. Robert Charvin, *Les États socialistes européens*, Paris, Dalloz, 1985, page 449.

deux-guerres, « considéré comme l'âge d'or de la normalité » puisque à ce moment la Roumanie connaissait déjà le suffrage universel et le régime parlementaire²⁵⁰. Surtout la nouvelle Constitution inscrit la Roumanie dans l'Europe occidentale, ce qui causera d'ailleurs des difficultés d'adaptation au peuple et aux institutions. Par exemple, le droit des minorités est aménagé dans la Constitution et notamment des minorités hongroises et rom, ce que le peuple a du mal à appliquer et que les nationalistes exploitent en remettant au goût du jour le mythe de la Grand Roumanie, toujours présent dans l'histoire de la construction du pays.

Contrairement à la Roumanie, la Slovénie parvient à maturité pour l'indépendance grâce au communisme réformateur actif de certains dirigeants. Mais comme en Roumanie, la transition se fera dans le sang et la lutte. En effet, l'éclatement de la Yougoslavie de Tito fait sombrer la Yougoslavie dans une terrible guerre.

Section 5. La « petite » Slovénie et le régime parlementaire bireprésentatif

Petite par la taille et le nombre de ses habitants, la Slovénie a toujours été partagée et occupée. Elle doit son existence et son unité aujourd'hui proclamées et respectées à sa culture, à sa langue, à la tradition chrétienne et paysanne. La paysannerie et le clergé, très ancrés dans l'histoire slovène ont su préserver son identité au fil des invasions et des annexions. L'évolution progressive de l'histoire du pays est une marche décidée et inéluctable vers le régime parlementaire, bireprésentatif de surcroît.

²⁵⁰ Voir *supra*, paragraphe 1 et Catherine Durandin, *Roumanie, un piège ?*, éditions Hesse, Saint Claude de Diray, 2000, page 51 : « Le changement politique est réel, radical. La Roumanie se dote rapidement d'une constitution. Le texte est adopté le 21 novembre 1991 au Parlement et entre en vigueur après son approbation par le référendum du 8 décembre 1991. Ce pas franchi vers la démocratie est essentiel. Il réinstalle la Roumanie dans la continuité de l'entre-deux-guerres considéré comme l'âge d'or de la normalité, et témoigne d'une inscription du pays dans l'Europe occidentale. (...) La constitution de la Grande Roumanie avait été adoptée en 1923, une fois le suffrage universel instauré en 1919 aux lendemains de la Première Guerre mondiale. Mais, en 1938, le Roi Carol II suspendait cette constitution à laquelle il n'avait jamais cru pour établir un régime à parti unique. Son fils Michel rétablissait cette loi constitutive en août 1944 après avoir renversé le Maréchal Antonescu par le coup d'État du 23 août. La constitution fut supprimée par les communistes en 1948. »

Paragraphe 1 : L'autonomie progressive

Durant leur histoire ancienne, les Slovènes n'ont jamais connu l'unité ou l'indépendance totale dans le cadre d'un État, disposant d'un territoire, pour sa population²⁵¹. Les Constitutions qui se sont succédées pour administrer le royaume des Habsbourg, qui a largement dominé l'histoire slovène, n'ont jamais pris en considération la minorité slovène qui a pourtant toujours revendiqué son autonomie et son indépendance en s'appuyant sur une culture et une langue slovènes. Le réveil du sentiment national slovène précède l'invasion de la région par Napoléon, avant le Traité de Vienne de 1815. Il est relayé par les révolutions autrichiennes de 1848-49 dont les Slovènes profitent pour faire passer leurs revendications. Mais le programme de Slovénie unifiée fut refusé par la bourgeoisie libérale allemande. Les Slovènes refusent de siéger au Parlement de Francfort et obtiennent ainsi que les provinces soient organisées de façon autonome avec une diète pour chacune d'entre elles.

²⁵¹ Les peuples slaves occupent d'abord dans un passé lointain l'Illyrie, l'Istrie, la Vénétie puis les provinces suivantes : la Carniole, la Carinthie, la Styrie, la Dalmatie. Les tribus ainsi réparties dans ces territoires qui forment aujourd'hui l'Italie, l'Autriche et la Slovénie, se donnèrent une structure politique particulière sous forme de Duché, le duché de Karantanie. Les chefs de familles éliaient un duc qui recevait la couronne d'un paysan et prêtait le serment de défendre les droits de ses sujets. C'est donc une organisation de type féodal. Alliés aux Croates et aux Bavarois contre les Francs, les Slaves connaissent alors le christianisme, facteur d'unification du peuple Slovène, d'analphabétisation et d'émancipation. Mais avant l'indépendance et l'unité, le pays slovène passe successivement sous domination de la cité des Doges au XIII^e siècle, puis entre dans la sphère d'influence du roi de Bohême (Ottokar II), adversaire des Habsbourg à la fin du siècle. La domination des Habsbourg qui dure près de quatre siècles met fin à l'idée d'un État slovène. L'allemand s'impose comme langue principale et relègue le parler slovène au rang de patois paysan. Mais en interne la renaissance et le mouvement du protestantisme, et en externe, la lutte contre les Ottomans, permettent à la culture slovène de reprendre vie. Les paysans refusent de servir Vienne, une révolte éclate en 1515 à la suite de laquelle les Slovènes exigent une représentation auprès du gouverneur royal de Zagreb. Les jacqueries se poursuivent. Les revendications ne sont pas satisfaites. Le protestantisme progresse et les prêtres sont les premiers vecteurs de circulation de la culture par l'intermédiaire des livres qu'ils publient. Un mouvement de Contre-Réforme catholique s'installe qui se traduit par des autodafés, et l'exil des prêtres protestants. Le XVII^e siècle se déroule tranquillement pour le million de Slovènes placés sous domination habsbourgeoise. L'administration provinciale de l'Empire proposée par la couronne de Vienne encourage l'éducation et l'agriculture, qui se révéleront être les deux atouts majeurs de la Slovénie sur la voie de l'indépendance. Par contre le centralisme de Joseph II au tournant du XVIII^e siècle réveille le sentiment national et les peuple du Royaume se tournent vers leur culture, et redécouvrent leur identité. L'influence de la Révolution française, puis de Napoléon, encouragent la Slovénie dans la voie de l'autonomie. Napoléon en guerre contre les Habsbourg, détache les provinces illyriennes et les incorpore à l'Empire français en promettant de respecter les coutumes locales. La langue slovène est encouragée pendant que le système administratif français est plaqué sur ces régions : les préfets et sous-préfets sont introduits et le Code napoléon appliqué. Pourtant, le servage des paysans reste en vigueur. Cette période ne dure que le temps pour les Habsbourg de défaire Napoléon. Le traité de Vienne de 1815 leur redonne l'ensemble de la région. Les provinces sont rattachées à l'Autriche, et à la Hongrie. L'ordre social féodal est remis en place et tout sentiment national considéré comme suspect à l'intérieur de la monarchie.

La nouvelle Constitution autrichienne de 1860 fait peu de cas des Slovènes. Pourtant, petit à petit, les revendications nationales s'expriment plus librement²⁵². Les élections de 1867 permettent la constitution du Parti national slovène composé de libéraux et de conservateurs. Suivent en 1892 le Parti national catholique (principalement composé de paysans engagés dans le mouvement social chrétien), et, en 1904, le Parti national progressiste. Malgré cela les Slovènes restent minoritaires en termes de représentation dans les institutions politiques centrales. Cela conduit logiquement les dirigeants à se rapprocher de leurs voisins croates pour former un État et à envisager une entente à trois avec l'Autriche et la Hongrie. C'est la doctrine du *trialisme* qui est exprimée à travers la déclaration de Mai 1917 et aboutit au yougoslavisme²⁵³.

La Constitution du *Vidovdan* du 28 juin 1921 (en mémoire au Jour de la Saint Guy, anniversaire de la bataille serbe du Kosovo contre les Ottomans, le 28 juin 1389), qui fait suite à l'éclatement de la Double monarchie du fait de la première guerre mondiale, met en place un nouvel État centralisé. Cela répond à la volonté serbe manifestée à l'Assemblée constituante (sur 418 membres, 37 seulement sont Slovènes dont 11 votent le texte, alors que 26 s'abstiennent). La monarchie reste d'actualité, mais sous sa forme parlementaire et monoreprésentative : le régent Paul est assisté d'un gouvernement. Concrètement, les Slovènes sont éclatés entre l'Autriche et la Yougoslavie. La majorité des Slovènes reste attachée au Parti du peuple slovène dirigé par l'abbé catholique Korosec qui participe aux coalitions et collabore aux institutions centrales (il fut plusieurs fois ministre) afin de mieux faire entendre la voix slovène. Mais cette première expérience politique yougoslave se termine par une dictature du Roi en 1929 et la démission de Korosec. La déclaration

²⁵² « Sur le plan politique, l'État de droit qui émerge progressivement à partir de 1867 et le droit de vote, qui englobe une population de plus en plus nombreuse jusqu'à aboutir au suffrage universel, permet aux Slovènes de s'exprimer et d'agir dans le cadre de la loi. On peut critiquer la Double Monarchie, mais il faut tout de même admettre qu'elle fonctionne en tant que démocratie parlementaire d'une manière tout à fait satisfaisante, comparable à celle des autres pays modernes. » Antonia Bernard, *in Petite histoire de la Slovénie*, Paris, Institut d'Études Slaves, 1996, page 109.

²⁵³ « Avec le début du XX^e siècle, il devint clair pour les patriotes du Parti national catholique que pour obtenir une autonomie il fallait coopérer avec le Parti du droit de Croatie qui s'efforçait de constituer un grand État croate à l'intérieur de la Double Monarchie. Les politiciens slovènes se rapprochèrent de leurs homologues de Zagreb pour demander la formation d'un « troisième État » - *Trialisme*- un État slave à côté de l'Autriche et de la Hongrie. L'héritier de la couronne des Habsbourg le prince François-Ferdinand se laissa séduire par cette idée, mais en la limitant aux pays croates. D'après discussions eurent lieu qui aboutirent à envisager une « solution yougoslave », c'est-à-dire l'union de tous les Slaves du suffrage universel direct, Croates, Slovènes et Serbes de la Double Monarchie en une unité étatique sous l'autorité des Habsbourg ». Georges Castellan, Antonia Bernard, *in La Slovénie*, Paris, Puf, 1996, page 24.

de 1932 fait entendre la voix slovène pour une autonomie administrative. Après l'assassinat du Roi, rappelé pour participer à la vie des institutions, Korosec obtient l'ouverture d'une université à Ljubljana (centre rayonnant de l'impulsion autonomiste), et d'importantes institutions culturelles et scientifiques qui vont alimenter les revendications slovènes. Ce premier royaume yougoslave est un échec pour les Slovènes²⁵⁴. Lourd est le bilan concernant les Slovènes minoritaires d'Italie et d'Autriche qui sont décimés avec les premières vagues fascistes des années 30 (condamnations à mort, fusillades, politiques d'assimilation forcée, dénationalisation).

La seconde guerre mondiale s'abat sur la région. Les Allemands occupent le nord de la Yougoslavie, et l'Italie le sud. Le pays est aussi partagé avec la Hongrie. La résistance slovène s'épanouit alors sous protection russe. Les revendications slovènes pour une confédération trouvent un écho chez Tito, dirigeant communiste croate de mère slovène, secrétaire général du parti communiste yougoslave, et chez le Conseil national de libération antifasciste de Yougoslavie (AVNOJ). L'assemblée constituante issue du scrutin auquel participent 90 % des 88 % de votants, choisie sur liste unique en 1995, adopte une nouvelle Constitution en 1946 qui abolit la monarchie et met en place une République fédérale populaire de Yougoslavie²⁵⁵. La Slovénie est l'une des six républiques yougoslaves. Pour autant la Slovénie n'est pas restituée de façon intacte puisque les frontières sont dessinées par le Traité de Paris qui restaure l'Autriche dans ses frontières de 1919. L'instauration d'une république yougoslave permet pour la première fois au régime républicain de prendre le pas sur la monarchie, et aux citoyens slovènes de goûter à la liberté de parler leur langue et de pratiquer leur religion. Mais, par contre, elle ne réalise pas intégralement l'indépendance à laquelle aspirent les Slovènes de longue date.

²⁵⁴ « Aux yeux des Slovènes, le bilan de la première Yougoslavie est ambigu. A un incontestable développement et un certain nombre de réalisations culturelles s'oppose une grande désillusion : la reconnaissance de leur identité n'a pas été respectée sur le plan politique, ils n'ont été que des citoyens de seconde zone par rapport aux Serbes. » Georges Castellan et Antonia Bernard, *idem*, pages 48 et 49.

²⁵⁵ « Le 29 novembre 1945, siège à Belgrade l'Assemblée constituante qui proclame la République populaire fédérative de Yougoslavie. La constitution est adoptée le 31 janvier 1946, en tout point semblable à la constitution soviétique bien que les Slovènes aient réussi à faire ajouter l'article qui, non seulement permet l'autodétermination de chaque république, mais lui donne la possibilité de faire sécession. » *In Petite histoire de la Slovénie, op. cit.*, Antonia Bernard, page 131.

Paragraphe 2 : La marche décisive vers l'indépendance et le régime parlementaire bireprésentatif

En 1948 Tito est condamné par le Kominform soviétique pour sa gestion du système yougoslave. Cette rupture marque le début de l'indépendance de la Yougoslavie et de son orientation vers l'occident. Les Etats-Unis et l'Europe occidentale saisissent l'opportunité de cette brèche pour verser des fonds d'aide à la Yougoslavie et rétablir leur influence sur cette zone. Cette rupture entraîne à terme l'éclatement de la Yougoslavie et offre l'opportunité à la nation Slovène de devenir un État à part entière. Déjà en 1974 une nouvelle constitution basée sur la démocratie directe consacre l'autonomie des républiques et met en place un système de rotation au sommet car Tito faiblit et prépare sa succession. Mais la réforme de 1976 va dans le sens du centralisme et le pouvoir reste très autoritaire. À la mort de Tito, la conscience nationale slovène se réveille devant l'insistance communiste pour reprendre en main la direction des affaires internes et uniformiser le système scolaire en proposant une version révisée de l'histoire. Les tensions s'exacerbent entre les nationalités. Les Croates, par la voix de F. Tudjman, dénoncent la sur représentation des Serbes dans l'armée et le parti. Les Slovènes prennent fait et cause pour les Albanais du Kosovo, sévèrement réprimés par les Serbes dans les années 80. Les sécessionnistes slovènes, derrière M. Kucan alors président du Comité central de la Ligue des communistes yougoslaves, réclament un État souverain, la libre-administration pour cet État, notamment dans les relations extérieures, et le respect des libertés et des droits de l'homme pour ses citoyens slovènes. C'est le premier de tous les partis communistes au pouvoir à avoir œuvré en faveur de la fin de la dictature du prolétariat, dès janvier 1989. En janvier 1989 est fondée l'Alliance démocratique slovène. Mais sous l'impulsion de Milosevic à la tête de la République Serbe depuis 1986, le Parlement serbe vote l'abrogation des droits et libertés de la Constitution de 1974, et la Ligue Serbe décide le boycottage économique de la Slovénie. La ligue communiste se délite, en Croatie comme en Slovénie et le coup de grâce est porté en janvier 1990 lorsque les Slovènes quittent le 14^e Congrès qui refuse d'abolir le principe du centralisme démocratique. C'est le coup final porté à la Yougoslavie.

Dès lors tout s'enchaîne rapidement, et dans une certaine osmose (sur fond de réconciliation nationale aussi entre les anciens « blancs » et les anciens « rouges »).

Des élections libres sont organisées en Slovénie en avril 1990. La coalition des partis d'opposition (*Demos*) obtient 55 % des voix, et les communistes seulement 17 % des voix. Dans la foulée, des élections au suffrage universel direct sont organisées pour la désignation du nouveau président de la République Slovène. Logiquement c'est Milan Kucan, artisan de l'indépendance et de la transition démocratique qui l'emporte. Il recueille 59 % des voix. L'Assemblée nationale vote une déclaration de souveraineté le 2 juillet 1990 ainsi que des amendements constitutionnels en septembre, qui donnent aux autorités de la République les pleins pouvoirs en matière de défense. Puis un plébiscite est organisé le 23 décembre 1990 sur la question de l'indépendance de la Slovénie. Les Slovènes se prononcent massivement pour l'indépendance tant convoitée, à 88,5 % des 89 % de votants (sur une population totale de 1,5 millions d'habitants). Le 25 juin 1991 la Parlement de Ljubljana proclame la souveraineté de la République de Slovénie. Le pays est désormais souverain, mais sujet aux opérations militaires fédérales d'initiative serbe pour faire cesser le processus amorcé. Une nouvelle Constitution est adoptée le 28 décembre 1991. Le régime parlementaire s'impose car le pays avait déjà été familiarisé avec ce mode de gouvernement, lors de la domination des Habsbourg. La variante bireprésentative est choisie pour donner un visage au pays, et sans doute pour imposer un interlocuteur de choc aux présidents des puissances environnantes menaçantes, telle la Slobodan Milosevic en Serbie. Peut-être aussi la lointaine influence française, historique, se fait-elle sentir. Les élections générales de 1992 entérinent tous ces choix puisque dix partis, dont les représentants des minorités nationales, magyare et italienne, se partagent les voix et que M. Kucan est réélu avec 64 % des voix.

En Lituanie aussi la période d'indépendance qui suit la chute du communisme conduit au régime parlementaire bireprésentatif. Mais avec la nuance suivante : alors qu'en Slovénie la transition met sans ambiguïté en place un système politique parlementaire alors qu'en Lituanie un projet très présidentiel de Constitution est d'abord présenté. Par contre, en Slovénie comme en Lituanie, les néo-communistes trouvent leur place sur l'échiquier politique et dans la transition démocratique.

Section 6. Le chemin sinueux du régime parlementaire bireprésentatif en Lituanie

L'indépendance à laquelle accède la Lituanie en 1991 grâce à la libération du joug communiste apporte enfin la paix dans ce pays balte. La transition n'aura pas été des plus faciles. L'instauration d'un président de la République élu au suffrage universel direct, principe inscrit dans la première Constitution de 1992, découle du jeu du chat et de la souris auquel se sont livrés les communistes et les populistes. Alors qu'un projet de Constitution très présidentiel est présenté en 1992, il est rejeté. Un projet plus souple sera adopté, concomitamment au rapide retour des communistes au pouvoir en la personne de M. Brazauskas, premier président de la République élu au suffrage universel direct de la République indépendante de Lituanie.

Paragraphe 1 : Une histoire mouvementée jusqu'à l'indépendance de 1991

La Lituanie est le plus Balte des pays d'Europe centrale et orientale. En réalité c'est le plus médian des pays Baltes. Plutôt central en Europe, il est également oriental²⁵⁶. À la lecture d'une histoire de la Lituanie, on ne peut qu'être frappé de constater qu'elle a depuis toujours été conquise, puis libérée, et ce inlassablement jusqu'à la dernière occupation, soviétique. Le pays a ainsi vu ses frontières changer au gré des annexions par ses voisins. Si Vilnius, la capitale, se trouve aujourd'hui aux confins sud du territoire Lituanien, ce ne fut pas toujours le cas et il faut s'imaginer qu'elle était pratiquement un centre au temps de l'union polono-lituanienne au XVI^e siècle.

²⁵⁶ « La Lituanie occupe une position médiane en Europe et le centre géométrique du continent se situe même exactement près du village de Bernotai à 25 km au nord de Vilnius. Avec un territoire de 65 300 km², ce pays, le plus méridional des États baltes, est aussi le plus étendu, sa superficie dépassant celles de la Suisse ou du Danemark. Sa façade maritime n'est que de 99 km, alors qu'elle compte 610 km de frontière commune avec la Lettonie, 724 avec la Biélorussie, 110 km avec la Pologne et 303 avec l'Oblast de Kaliningrad (Russie). En 1996, la population s'élevait à 3 711 900 personnes (densité 56,8 habitants.km²) répartie en 11 villes de « juridiction nationale » et 44 districts ruraux. Les deux plus grandes villes sont Vilnius avec 580 000 habitants et Kaunas avec 430 000. », Yves Plasseraud, *Les États Baltes*, Paris, L.G.D.J., 1996, page 87.

De l'histoire mouvementée de la Lituanie, ballottée entre conquêtes et guerres d'indépendance, on retient surtout le rôle de quelques grands hommes, le tiraillement entre religion catholique et paganisme, et le danger imminent que représente la présence de fortes puissances aux portes du pays, au nombre desquelles on compte la Pologne, le Saint Empire Romano-Germanique et la Moscovie.

Mindaugas a, le premier, un rôle majeur, car il a unifié les tribus baltes au XIII^e siècle. En se convertissant avec les siens à la religion catholique, il transforme la Lituanie en un royaume pacifié. L'unification réalisée par Mindaugas et l'évangélisation, ne parviennent pas à couper court aux velléités d'extension de l'Empire Teuton et d'éradication du païen.

Par la suite, c'est Gediminas le grand qui règne au début du XIV^e siècle. Il fonde une dynastie, qui dure trois siècles, et un grand Empire, dont la Lituanie ethnique ne représente qu'une infime partie puisqu'il s'étend de la Baltique à la mer Noire. Les Teutoniques incarnent toujours le même danger, celui de la croisade, avec derrière eux moult chevaliers. Pour protéger ses terres, Gediminas se convertit à la religion catholique, et marie Ladislas, son fils, à la nièce du roi de Pologne²⁵⁷. À sa mort, ses deux fils se partagent la Lituanie et peuvent ainsi, du fait de la répartition des tâches et d'une bonne entente politique, lutter efficacement contre l'envahisseur Teuton.

« Par la religion, la polonisation de la Lituanie débutait²⁵⁸ ». De l'union de la Pologne et de la Lituanie à la fin du XIV^e siècle naît une grande puissance à tête de laquelle se trouve Vaytautas le grand, qui bat les Teutoniques, étend les territoires lituaniens jusqu'en Moscovie et modernise le pays. Fort de ces victoires, il tente de s'émanciper de la tutelle polonaise, en vain.

Les difficiles relations politiques qu'entretiennent la Pologne et la Lituanie, aggravées par des tensions politiques alimentées par l'offensive protestante allemande habilement contrée par une Contre-réforme polonaise, s'apaisent partiellement avec le Traité de Lublin de 1569 qui conduit à la mise en place de la *Rzeczpospolitita*, une république nobiliaire, régime atypique pour l'heure²⁵⁹.

Pourtant, l'histoire a vite raison de l'empire Lituanien puisque dès la fin du XVIII^e siècle, en 1795, tout comme la Pologne, il est mis à mal par ses grands voisins qui la guettaient depuis longtemps. Après un partage entre la Prusse, l'Autriche et la

²⁵⁷ Tout comme l'avait fait Mindaugas avant d'être trahi par les catholiques.

²⁵⁸ *Ibidem*, page 91.

Russie, la Lituanie devient province russe, et ce pour 120 ans. L'oppression politique et la tutelle culturelle pratiquée par l'occupant pour éradiquer tout sentiment national, toute exaltation indépendantiste, renforce au contraire la souche paysanne de la population lituanienne qui préserve sa langue, sa religion, sa culture. Vers la fin du siècle, on observe un regain d'intérêt pour ce pays oublié. À travers la culture, et notamment le réveil de l'intérêt littéraire pour les *daina* (*dainos*), ces vieux chants populaires dont les lettrés tirent une nouvelle forme de poésie, se restructure une identité collective lituanienne²⁶⁰. Malheureusement la première guerre mondiale n'apporte pas l'indépendance à la Lituanie, mais une occupation germanique automatiquement doublée d'une germanisation forcée, extrêmement violente. Avec la révolution soviétique de 1917, les Lituaniens proclament leur indépendance à la Douma d'Empire et à Vilnius le 16 février 1918. C'est la première indépendance du XX^e siècle pour le pays²⁶¹. L'armistice de Brest-Litovsk du 8 mars 1918 harmonise la situation et permet le retour de nombreux réfugiés des *diasporas*. Avec le départ des Allemands, un gouvernement provisoire voit le jour.

Paragraphe 2 : Entre république et dictature : la tragique oscillation

De 1918 à 1940, date du début de l'occupation effective par les russes, la Lituanie a rapidement oscillé d'un régime à un autre. Libre depuis peu, elle s'est jetée dans une vie politique active, ce qui ne joue absolument pas en faveur de la stabilité des institutions. La passion qui emporte les Lituaniens ainsi que leurs divisions ne leur permettent pas de résister solidement à la nouvelle offensive russe. Mais il ne faut pas dédaigner cette courte période d'indépendance politique car elle est le fidèle révélateur d'une authentique vie politique en Lituanie. Elle est aussi la seule période de référence démocratique de l'histoire récente de la Lituanie.

1918 marque une vague d'indépendance, tant la Lituanie que la Pologne et la Finlande s'émancipent de leurs oppresseurs et renouent avec un régime démocratique, parlementaire pour la Lituanie. Mais c'est une guerre qu'il faut à

²⁵⁹ Il s'agissait d'une confédération avec des institutions communes à la Pologne et à la Lituanie, notamment un roi et un Parlement.

²⁶⁰ Voir en ce sens le très bel article de Pierre Garnier, « Les *dainos* », in *Pays Baltes*, dirigé par Yves Plasseraud, Paris, Autrement, 1991, pp. 70 à 76.

²⁶¹ Une deuxième indépendance viendra après la seconde occupation russe, en 1989.

nouveau mener contre l'occupation bolchevique pour se libérer totalement et définitivement²⁶².

Les premières élections libres ont lieu en avril 1920 afin de procéder à la désignation d'une *Seimas* (un Parlement), provisoire pour trois ans. La *Seimas*, composée de 112 députés, investit un conseil des ministres présidé par le Docteur Kazys Grinius et vote une série de lois fondamentales²⁶³. Finalement la première Constitution du 21 août 1922 établit un régime parlementaire démocratique. Dans le cadre de la première vague de parlementarisme rationalisé c'est pour un régime parlementaire d'inspiration traditionnelle qu'optent les rédacteurs de la Constitution.

Aux élections législatives de 1926, ce sont les Populistes-paysans, les Sociaux-démocrates, et les représentants des minorités ethniques, qui remportent ensemble les élections. Grinius accède au poste de Président et Mykolas Slevecius, issu du même parti populiste, devient président du gouvernement de coalition. Le gouvernement prend des mesures démocratiques²⁶⁴. Pourtant, le 17 décembre de la même année, il est renversé par un coup d'État fomenté par Antanas Smetona, appuyé par la droite (Parti nationaliste et Démocrates-chrétiens), et motivé par la peur des Soviétiques.

Les premières mesures autoritaires se font sentir, la *Seimas* est dissoute en 1927. En 1928 une Constitution autoritaire est promulguée qui met à mal l'esprit du régime parlementaire par l'interdiction de certains partis politiques (de gauche surtout), et la restriction des libertés. Durant dix ans, jusqu'en 1938, la dictature sévit. La Constitution de 1938, teintée d'une couleur politique plus libérale, plus démocratique, laisse toutefois la part belle au Président. Les Litvaniens ont manqué de temps pour y goûter puisque dès 1939 débute un long calvaire qui durera cinquante ans : l'occupation soviétique entérinée par le Pacte Molotov-Von

²⁶² La paix est signée avec l'Union soviétique le 12 juillet 1920.

²⁶³ « Rapidement la *Seimas* vote une série de lois fondamentales : réforme rurale (mars 1922), introduction de la monnaie nationale et remplacement de l'Ostmark : le Lita (août 1922), suppression des titres nobiliaires, adoption d'une nouvelle constitution moderne (21 août 1922) et nomination d'un Président de la République, le chrétien-démocrate Aleksandras Stulginskis. » *Ibidem*, page 104.

²⁶⁴ « Supprimant l'état de siège jusqu'alors en vigueur, le nouveau gouvernement prit une série de mesures démocratiques comme une amnistie ou la séparation de l'église et de l'État, notamment en faveur des minorités. » *Idem*, page 104.

Ribbentrop (issu du protocole secret passé entre Staline et Hitler), marquée par l'occupation nazie de 1941 à 1944²⁶⁵.

Après ces années d'occupation et de brimades, le peuple Lituanien se réveille. Son réveil se manifeste à travers la vie culturelle et religieuse qu'il n'a cessé de porter en lui. La *Perestroïka* conduite par Moscou renforce le sentiment identitaire. La foi religieuse agit comme un moteur, et la presse comme un relais d'opinion. Elles exacerbent les passions et contribuent à l'éveil national qui conduit à l'émancipation de la Lituanie de la tutelle soviétique. C'est la création d'un mouvement politique en 1988, *Sajudis*²⁶⁶, qui précipite le cours de l'histoire. Cette organisation nationaliste regroupe à la fois des pragmatiques réalistes occidentalisés (de « jeunes loups » de la politique qui souhaitent conserver une bonne entente avec Moscou) et des radicaux catholiques traditionnels plutôt orientés vers les valeurs collectives (bien qu'opposés aux communistes). Le 18 mai 1989, pour la seconde fois en un siècle, la souveraineté Lituanienne est proclamée, cette fois par le Soviet Suprême de Lituanie²⁶⁷. Puis le Parlement Lituanien déclare l'annexion de 1940 invalide. Ensuite un sort est fait à l'article de la Constitution concernant le rôle de dirigeant du Parti Communiste, afin

²⁶⁵ Voir en ce sens, Yves Plasseraud, *op.cit.*, pages 107 et suivantes : « L'année 1939 marque pour la Lituanie, comme pour les deux autres républiques baltes le début d'un long calvaire. Elle connaîtra en cinquante ans une interminable litanie de misères et de souffrances qui transformeront radicalement la physiologie du pays. La mise en application du pacte Molotov-Von Ribbentrop entraîna, le 15 juin 1940, l'occupation de la Lituanie par l'Union soviétique. Les occupants, sous la houlette de l'envoyé de Béria Vladimir Dekanozov, procédèrent très vite, à une transformation brutale du pays. Le 17 juin, un gouvernement populaire présidé par le journaliste communiste Justas Paleckis est mis en place ; à la mi-juillet une élection (truquée) à la Seimas Populaire demande l'adhésion à l'URSS (21 juillet). La Lituanie devient République soviétique le 3 août et le 22 août, elle adopte une Constitution soviétique. Expropriations et nationalisations sont aussitôt entreprises, notamment de la terre le 22 juillet 1940 (le pays est alors à 77 % rural et très attaché à la propriété privée) et toute activité politique, autre que pilotée de Moscou est interdite. Une terreur policière s'installe, soutenue par une minorité d'autochtones. Conformément à un plan élaboré de longue date, les élites lituaniennes sont vouées à l'élimination pour briser le « nationalisme bourgeois » de ce peuple. Intellectuels, officiers, fonctionnaires, prêtres etc. sont systématiquement arrêtés dans un délai très bref. Les « allogènes » sont autant visés que les Lituaniens et on ne compte pas les Juifs, les Polonais ou les Russes qui sont arrêtés. Nombreux furent aussi les déportés (45 000) ou liquidés alors qu'un million de Polonais étaient expulsés. (...) Le 23 juin 1941, les Soviétiques furent chassés par les Allemands qui furent souvent accueillis en libérateurs, d'autant plus qu'ils laissaient espérer la restauration de l'État. Un soulèvement populaire anti-soviétique éclata aussitôt, les insurgés déclarant la restauration de l'indépendance, suivie le lendemain de la formation d'un gouvernement provisoire. Mais les occupants indifférents à cette volonté lituanienne mirent le pays sous administration militaire. Une résistance passive contre les nazis et une lutte ouverte contre l'Armée rouge se développèrent alors rapidement parmi la population lituanienne alors que par ailleurs une résistance soviétique anti-nazie harcelait les troupes allemandes. »

²⁶⁶ Le Front Populaire Local, littéralement « mouvement ».

²⁶⁷ Il faut à ce propos préciser le rôle de Algirdas Brazauskas, qui soutint son pays dans le défi lancé à Moscou, malgré son poste de dirigeant communiste *a priori* acquis à la cause moscovite. Voir en ce sens l'article de Martha Brill Olcott, « The Lithuanian Crisis », in *Foreign Affairs*, été 1990, pp. 30 à 46.

d'apurer le texte et d'achever de se débarrasser de l'envahisseur oppresseur. Malgré les tentatives de M. Gorbatchev pour trouver une solution de compromis, les relations entre la Lituanie et Moscou se tendent, d'autant plus que les premières élections législatives libres du 24 février 1990 donnent *Sajudis* vainqueur (qui enlève 72 sièges sur 141 du Soviet). Mais la sécession n'est toujours pas efficace. Dans ce sens, la restauration de l'indépendance est votée par le Conseil suprême lituanien le 11 mars 1990 (124 voix pour, 6 abstentions), ce qui fait de la Lituanie la première République soviétique à faire sécession²⁶⁸. La Constitution de 1938 est remise en vigueur avec comme Président du Parlement V. Landsbergis, le fondateur de *Sajudis*, en lieu et place de Brazauskas, le communiste. Pour autant l'indépendance politique ne s'est pas déroulée en toute quiétude puisque le Congrès soviétique des députés déclare cette indépendance invalide, que des troupes sont dépêchées sur place pour occuper les places stratégiques. S'ensuit un embargo, en avril 1990, la situation politique s'envenime et aboutit à des affrontements qui feront plusieurs morts en janvier 1991, avant le retrait définitif des troupes soviétiques, en août 1993.

S'ouvre une très courte période de transition avant la mise en place de la Constitution de 1992. Entre 1990 et 1992, les luttes fratricides au sein de *Sajudis* et l'instabilité politique qu'elles engendrent (3 gouvernements en 2 ans) paralysent les institutions du pays. V. Landsbergis est tenu pour responsable de ces maux tant il prend à cœur sa mission, tant il est tout entier focalisé vers le modèle occidental, tant il incarne pour la population la Nation nouvelle²⁶⁹. Il est victime de la transition démocratique qui s'amorce mal. La Lituanie traverse une phase de désaffection temporaire pour la chose politique qui affecte le fonctionnement des institutions et contribue à rendre cette transition chaotique. Pourtant cela n'empêchera pas l'avènement de la Constitution de 1992 qui met en place un régime parlementaire bireprésentatif.

²⁶⁸ Algirdis Brazauskas, premier secrétaire du PC lituanien, premier à abolir le rôle dirigeant du PC et à se séparer du CPUS, prononce alors une allocution intéressante au sujet de la démocratie : « L'indépendance, ce n'est pas encore la démocratie... La souveraineté politique n'est pas tout. Parallèlement, il faut donner à chaque citoyen, à chaque résident, la possibilité de conquérir sa propre souveraineté. La véritable souveraineté exige des bases économiques solides... ». « Contre les chars, l'insolente sérénité du peuple », Ugnė Karvelis, in *Les pays Baltes*, dir. Yves Plasseraud, Paris, Autrement, 1991, page 215.

²⁶⁹ « Ces premiers mois sont aussi ceux d'un pouvoir sans partage de Vytautas Landsbergis, le fondateur de *Sajudis*, Président du Parlement et père de l'indépendance. Pour son pays, il ambitionne un retour à marche forcée vers l'Occident. Il est tellement pénétré de sa mission que certains disent qu'il oublie l'état sociologique et géopolitique de son pays et le fait que l'Occident n'est pas vraiment prêt à honorer ses promesses. » Yves Plasseraud, in *Les États Baltes*, Paris, L.G.D.J., 1996, page 119.

Paragraphe 3 : L'étrange alchimie du texte de 1992, le régime parlementaire bireprésentatif

Le 24 mai 1992 un premier projet de Constitution très présidentielle est repoussé par referendum faute d'une participation électorale suffisante. En novembre, les conservateurs de *Sajudis* perdent les élections législatives au *Seimas*. C'est un formidable revirement auquel on assiste, peu de temps après l'indépendance. En effet, l'ancien Parti Communiste lituanien conduit par A. Brazauskas est rappelé au pouvoir. La coalition menée par le Parti Démocratique du Travail (LLPD) réussit un retour remarqué avec 73 sièges sur 141. Une Constitution à tendance présidentielle, fruit du compromis droite-gauche est alors adoptée, dans la précipitation²⁷⁰. Dans la foulée des législatives et de l'adoption de la Constitution, les premières élections présidentielles sont organisées, qui donnent Brazauskas vainqueur, le 14 février 1993 avec 59,6 % des voix.

La Constitution opère une étrange alchimie entre les différents textes qu'a connu la Lituanie libre et qui ont marqué son histoire politique. Les sources importantes de cette constitution sont la Constitution de 1922 qui instaurait un régime parlementaire, et en même temps la Constitution de 1938 qui instaurait un régime présidentiel²⁷¹. De même, au titre des fondements de cette Constitution, on peut citer le referendum « raté » de mai 1992 (qui a rejeté le projet de Constitution présidentielle), la loi constitutionnelle de 1991 (qui affirma l'indépendance de la république démocratique lituanienne), et la loi constitutionnelle de 1992 (qui interdit à la Lituanie d'être partie à des traités avec l'ex-union Soviétique).

La Constitution de 1992 doit être lue à la lumière de ces diverses influences. C'est pourquoi figurent dans la loi fondamentale des éléments ayant trait au régime parlementaire, mais dans sa version bireprésentative. On comprend mieux aussi pourquoi le système politique a tendance à s'orienter vers le présidentielisme. Ce rappel historique sur la Lituanie illustre la farouche volonté d'indépendance des

²⁷⁰ Yves Plasseraud dit qu'elle est adoptée « à la sauvette sans véritable débat » à l'occasion de cette victoire aux législatives, cf. *idem*, page 120.

²⁷¹ Qui vira à l'autoritarisme, voir *supra*.

Lituanais, de même que le rejet massif de l'influence soviétique, ainsi que les grandes difficultés éprouvées lors de la transition démocratique (tant économiques que politiques, puisque les néo-communistes sont de retour rapidement).

Les Russes, chassés de Lituanie comme des autres pays de l'entente communiste assistent aux grands bouleversements amorcés par la *Perestroïka*. Ces changements conduiront aussi ce peuple, comme ceux de l'ensemble des PECO, à la démocratie, et, comme certains d'entre eux, au régime parlementaire bireprésentatif.

En Ukraine comme en Russie, les rédacteurs de la Constitution ont opté pour régime parlementaire bireprésentatif dur. C'est-à-dire que le président de la République y est doté de pouvoirs constitutionnels très importants, susceptibles d'infléchir le système dans un sens présidentieliste.

Section 7. Le régime parlementaire bireprésentatif ukrainien comme ciment national

Dès avant son indépendance de l'Union soviétique, l'Ukraine bénéficiait déjà d'une République aux territoires unifiés. Ainsi, le 22 janvier 1999 a eu lieu la commémoration de la proclamation de la réunification de tous les territoires ukrainiens dans la République Nationale Ukrainienne. Le sentiment national ukrainien est fort, d'autant plus que les vellétés d'indépendance se sont très tôt manifestées en Ukraine sans avoir jamais vraiment abouti avant le XX^e siècle. Le régime parlementaire bireprésentatif mis en place en 1996 doit très certainement son existence à la vive réaction contre des années d'occupations, de même qu'à la force du sentiment national. Cela met en lumière deux aspects importants de la vie du régime ukrainien : la fierté dans l'indépendance et la force de l'union nationale dans le choix du régime parlementaire bireprésentatif et dans le mode d'administration du pays.

Paragraphe 1 : L'indépendance toujours prise

L'Ukraine est un État ancien. Les tribus slaves descendues du nord le peuplent, puis les Varègues. Au IX^e siècle autour de la ville de Kyïv se constitue un État appelé Rous, en latin Ruthenia. On le doit à Oleg, un Varègue premier prince de Kiev, qui a fondé le premier État de la Rous, dont les frontières dépassaient largement celle de l'Ukraine aujourd'hui. On peut dater le sentiment national de cette époque²⁷². La présence d'un peuple autochtone correspondant au territoire de la Rous' est décelable très tôt dans l'histoire du pays et ce sentiment national, est le terreau de l'union nationale, très fortement ancrée dans les mentalités, dans le texte constitutionnel et même dans les pratiques d'aujourd'hui. La première indépendance ukrainienne, à l'époque de la Rous', est de courte durée puisque le pays subit une invasion tartaro-mogole, puis l'influence de la Russie et de la Pologne au début du XII^e siècle. Les querelles entre historiens ont lieu sur la question de savoir si la Rous est l'ancêtre de la Russie ou de l'Ukraine, compte tenu de l'étendue de ses territoires²⁷³. En tout cas l'occupation ne convient pas à la Rous' puisque déjà au XVII^e siècle une première tentative d'indépendance a lieu. De 1648 à 1667 les Cosaques d'Ukraine se soulèvent contre la noblesse polonaise. Le soulèvement rassemble aussi les paysans. La Pologne qui ne vient pas à bout seule de l'insurrection, se tourne vers la Moscovie afin de régler le problème. Les Ukrainiens espèrent trouver un appui chez les Russes pour la reconnaissance de leurs droits (une armée, des tribunaux, l'élection d'un chef), mais ces derniers pensent surtout à la réintégration des territoires ukrainiens dans la grande Russie. Puis, de la domination impériale, la Rous' passe sous domination étrangère et continue à être une nation

²⁷² « Dès cette époque, au sein du peuple de la Rous', c'est-à-dire des Ruthènes, s'est formé la conscience d'unité, la conscience d'être un peuple distinct, et cette conscience s'est préservée au long des siècles qui ont suivi, malgré les changements politiques qui sont survenus en Europe de l'Est. » « Continuité de l'histoire de l'Ukraine et du peuple ukrainien », W. Kosyk, in *L'Est européen, revue d'actualité et d'Histoire*, janvier-mars 1999, n° 253, page 5.

²⁷³ « Kiev était-il le premier État russe ? La Rous kiévienne peut-elle être assimilée à la Russie ancienne ? Ici se situe une vaste querelle d'historiens relancée depuis l'indépendance. L'historiographie russo-soviétique a traditionnellement affirmé cette identité, considérant que la Rous –ou « Russie de Kiev »– serait une origine commune et que Kiev serait « la mère des villes russes ». L'Ukraine en tant que nation n'aurait donc existé que depuis le XIV^e siècle. » Cette interprétation est naturellement contestée par les historiens ukrainiens : « Les historiens ukrainiens, derrière Hruschenvsky contestent radicalement cette assimilation et soulignent la spécificité de la Rous. (...) Pour les historiens ukrainiens, la tradition de Kiev s'est conservée en Galicie-Volhynie après l'invasion tatare. L'Ukraine indépendante se réclame tout naturellement de cette histoire qui fait partie de son identité. La querelle est aussi politique. Notons toutefois qu'il apparaît hasardeux de considérer la Rous comme un État national ukrainien. Des racines communes au moins par l'orthodoxie restent présentes aujourd'hui à la mémoire de tous et font partie du passé qu'Ukrainiens et Russes doivent assumer. » Olivier de Laroussilhe, *L'Ukraine*, Paris, Puf, 2002, 2^{ème} édition, pages 21 et 22.

dépendante. Elle est partagée entre la Lituanie et la Pologne. L'occupation ne prend fin qu'avec le partage entre l'empire russe et l'empire autrichien au XVIII^e siècle.

Le nom Ukraine apparaît au XIX^e siècle. Mais très tôt Rous' et Ukraine avaient signifié la même chose pour le peuple ukrainien et les partages successifs n'ont pas eu raison du sentiment patriotique toujours très présent²⁷⁴. La « petite Russie », ainsi qu'on l'appelait, a toujours eu une identité propre alimentée par une culture populaire entretenue pas le folklore, l'histoire et la langue. Le sentiment national a logiquement abouti à la revendication d'un État. La révolution russe de 1917 fournit à l'Ukraine une occasion pour sa deuxième indépendance. En effet, l'autonomie de l'Ukraine est proclamée le 10 juin 1917 et la Rada (l'Assemblée) proclame le 7 novembre 1917 la République ukrainienne du peuple. Puis, à la chute de l'empire austro-hongrois en 1918, l'indépendance est proclamée (le 9 janvier 1918). Mais la jeune république est alors prise dans le tourbillon de la guerre civile russe. L'espace d'un court instant, après la paix signée à Brest-Litovsk avec les puissances centrales, l'Ukraine connaît l'organisation monarchique, sous protectorat militaire allemand. Enfin, les Ukrainiens re-concentrent le pouvoir entre leurs mains et créent un État : la République Nationale Ukrainienne Occidentale, distincte de la Russie. Mais cette indépendance retrouvée ne dure qu'un temps puisque la guerre civile pour la sauvegarder est un échec en 1920 face à la russification imposée par Moscou. Finalement l'heure de la troisième indépendance sonne en 1991, à la chute du communisme. Le sentiment d'union nationale conduit à la transition démocratique ainsi qu'à la mise en œuvre d'un régime parlementaire bireprésentatif.

Paragraphe 2 : L'union nationale avant tout

Depuis 1991, l'Ukraine est à nouveau indépendante, elle a laissé derrière elle ses années d'oppression russe. Une fois de plus c'est l'association de la *Perestroïka*

²⁷⁴ En atteste l'article de W. Ksoyk, *op. cit.*, pages 6 et 7: « Mais ce n'est pas le changement de nom qui décide de l'unité d'un peuple, mais les sentiments intérieurs profonds, la conscience de l'unité et de la fierté d'un passé commun glorieux, de l'héritage historique de la Rous' - Ruthénie, devenue Ukraine. (...) Donc pour les hommes politiques de cette époque les termes Rous'-Ruthénie et Ukraine désignent le même pays. Également dans la conscience du peuple, la Ruthénie et l'Ukraine étaient le même pays. » Il ajoute même page 8 que « la continuité de l'existence et de l'unité du peuple ukrainien et de son histoire depuis le IX^e siècle » ne font pas de doute.

lancée par M. Gorbatchev (les réformes économiques lancées en 1986 et les réformes des institutions en 1988, notamment la suppression de l'article 6 de la Constitution soviétique qui met fin à 70 ans de dictature du Parti communiste) et de la *Glanost* (ouverture aux libertés, fin de la censure) qui contribue au délitement de l'URSS et à l'indépendance successive des Républiques de l'Union soviétique. L'Ukraine suit le mouvement général. La contestation citoyenne (notamment suite à l'affaire Tchernobyl), la désaffection du Parti communiste, le combat pour la défense de la langue ukrainienne et le mouvement réformateur Roukh sont autant de centres d'impulsion pour la restauration de l'union nationale. Le mouvement étudiant, comme en Bulgarie, a largement fait pression pour le détachement de l'Ukraine de l'URSS et la tenue d'élections libres. Il est relayé, non seulement par des manifestations, mais en plus d'une grève générale avec les ouvriers, une grève de la faim est organisée en octobre 1990 à Kiev, qui aboutit au départ des élites communistes. Une déclaration de souveraineté nationale est votée le 16 juillet 1990. Comme dans d'autres PECO, la majorité communiste se scinde en deux entre les fidèles à l'URSS et les souverainistes. Les néo-communistes apparaissent, derrière L. Kravtchouk, qui sera le premier président de la République élu au suffrage universel direct en Ukraine. Ils plaident pour l'indépendance de l'Ukraine. Ce phénomène du communisme rénové participant à l'indépendance du pays et à la transition démocratique n'est pas isolé dans les PECO. On peut citer l'exemple de M. Kucan en Slovénie. La déclaration de souveraineté, premier acte officiel d'insoumission au régime soviétique, est complétée par une déclaration d'indépendance votée par le Parlement le 24 août 1991 quasiment à l'unanimité et elle est ensuite ratifiée par un référendum le 1^{er} décembre 1991. Les résultats sont révélateurs de la détermination du peuple ukrainien : 92,32 % de oui pour 84 % de votants ! Le même jour ont lieu les premières élections au suffrage universel direct du président de la République qui portent L. Kravtchouk au sommet de l'État.

Enfin, il est logique, par rapport à ses antécédents historiques, que l'Ukraine redevienne indépendante et que son peuple se dote d'un État solide et autonome avec une forme de gouvernement parlementaire. D'ailleurs, la restauration de l'Ukraine d'avant l'occupation russe contribue certainement à apaiser les tensions locales. Par contre, il est regrettable qu'au niveau interne le régime parlementaire

bireprésentatif mis en place ne soit pas appliqué de façon réellement démocratique et que le système politique se présidentialise autant, au mépris des droits élémentaires des citoyens, du respect du pluralisme et de la transparence. Le régime parlementaire bireprésentatif ne sert pas dans ces conditions son objectif démocratique. Cette tendance résulte certes du fait de la structure même du régime (on verra que le texte même de la Constitution attribue des pouvoirs très importants au président de la République), mais elle est largement accentuée par le comportement abusif du président de la République.

CONCLUSION DU TITRE

Une approche historique des différents régimes parlementaires bireprésentatifs européens permet de les regrouper en deux grandes familles. La première comprend les États d'Europe occidentale, qui ont opté pour le régime parlementaire bireprésentatif, chacun au rythme de sa propre histoire, mais avant la chute du mur de Berlin. La seconde englobe les pays d'Europe centrale et orientale qui ont en très grande majorité opté pour ce régime après l'effondrement de l'empire soviétique. La nuance entre ces deux groupements est purement conjoncturelle. Le poids de la domination soviétique hégémonique empêchait en effet tout développement autonome. Alors que de l'autre côté du « rideau de fer », l'apparition du régime parlementaire bireprésentatif est aléatoire, et dépend de l'histoire interne du pays, la vague des régimes parlementaires bireprésentatifs s'est abattue sur les neuf pays d'Europe centrale et orientale concernés quasi simultanément.

Deux dénominateurs sont communs à tous les pays européens ayant adopté le régime parlementaire bireprésentatif. Tous avaient déjà pratiqué le régime parlementaire dans un passé plus ou moins proche et le choix du régime parlementaire bireprésentatif leur permettait de rétablir un équilibre politique. En effet, le régime parlementaire est le régime politique le plus répandu en Europe, il fait partie intégrante de la culture politique européenne. Le choix pour le régime parlementaire bireprésentatif fait suite soit à une période de domination étrangère (comme en Irlande, en Islande, en Finlande), soit à une période de dictature (comme au Portugal, en Autriche et dans les neuf PECO jadis sous domination soviétique), soit à une période d'instabilité politique (comme en France. Ce régime, dans le cadre d'une république, est donc perçu comme l'antidote au régime parlementaire monoreprésentatif, cause de nombreux tourments (la domination des monarques, l'instabilité ministérielle et politique, et l'incapacité à prévenir la montée de la dictature...)).

Dans tous les cas, le processus constituant de formation du régime parlementaire bireprésentatif dévoile à la fois une volonté d'harmonie politique et de stabilité institutionnelle. Les deux arguments sont valables pour les deux générations de régime parlementaire bireprésentatif, et la présentation chronologique revêt surtout un aspect didactique, avant de se plonger dans la comparaison des textes constitutionnels, plus technique.