

TITRE SECOND: LES FONDEMENTS DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT

Qui détient quel pouvoir dans un régime parlementaire de type bireprésentatif ? Le président de la République n'est pas systématiquement doté de pouvoirs forts lorsqu'il est élu directement. En régime parlementaire bireprésentatif, même élu au suffrage universel direct, le président est conçu à l'origine comme un arbitre. Dans tous les pays d'Europe observés, sa mission consiste à surveiller et à réguler la vie des institutions. Le président s'apparente donc au monarque du régime parlementaire monoreprésentatif.

Toutefois, dans certaines Constitutions, un arsenal de pouvoirs déterminants est confié au président de la République, parfois même sans contreseing. Il s'agit donc d'un type de régime parlementaire spécial dans lequel le président de la République est aussi considéré comme un acteur et non uniquement comme un arbitre. Il se transforme alors en chef d'État²⁷⁵. Si toutes les Constitutions des pays observés offrent au président de la République une fonction impartiale d'arbitre, héritage du régime parlementaire monoreprésentatif, on ne trouve pas mention d'un rôle de direction important dans toutes les Constitutions. Tout dépend des textes constitutionnels.

On constatera par la suite que le président de la République en régime parlementaire bireprésentatif remplit l'un ou l'autre des rôles. Mais, logiquement, il ne devrait pas cumuler simultanément les deux fonctions. Par contre, il pourra, en fonction de la conjoncture politique, remplir alternativement ces fonctions.

Chapitre premier : le président arbitre

Chapitre second : le président acteur

²⁷⁵ « Plus haut encore, toujours dans l'apparence et parfois dans la réalité, vient le personnage appelé Chef de l'État. Sur chaque point, ou bien il n'a qu'un rôle consultatif ou d'apparat et dans ce cas c'est lui qui est à la disposition de l'ensemble ministériel et de son chef, qu'il aide de ses suggestions ou pour le compte desquels il fait les gestes figuratifs ; ou bien c'est lui qui mène, c'est sa volonté qui s'impose aux ministres et à travers eux, il fait office de Chef du Gouvernement, même s'il y a et un peu en dessous, un personnage portant ce titre. » Robert-Édouard Charlier, *in L'État et son droit, leur logique, leurs inconséquences*, Paris, Économica, 1984, page 304.

CHAPITRE PREMIER

LE PRÉSIDENT ARBITRE

Arbitre, c'est le rôle qui échoit traditionnellement au chef de l'État en régime parlementaire. Le régime parlementaire s'est rapidement et largement répandu en Europe. La diffusion de ce modèle s'est traduite par une adaptation de celui-ci aux demandes locales, aux contingences étatiques. Le régime parlementaire monoreprésentatif s'est donc transformé en régime parlementaire bireprésentatif; puis le régime bireprésentatif a lui-même fait l'objet de déclinaisons multiples. Le régime parlementaire (dans ses deux variantes) est donc un modèle constitutionnel européen (section 1).

La tâche du Président de régime parlementaire classique, que l'on retrouve dans les régimes parlementaires bireprésentatifs comme dans les régimes parlementaires monoreprésentatifs, consiste non seulement en un arbitrage neutre, mais aussi en une représentation de la Nation. Cela ne va pas sans poser la question de la concurrence entre le président de la République et le Parlement, et *a fortiori* entre le président de la République et le Premier ministre. Il s'agit du rôle fondamental du président de la République en régime parlementaire (section 2).

La répartition de ces responsabilités d'arbitrage et de représentation inscrites dans tous les textes constitutionnels des pays étudiés, suffit à certains présidents de la République, mais d'autres vont au-delà du texte constitutionnel, et provoquent la polémique quant à la pertinence du régime parlementaire bireprésentatif (section 3).

Section 1 : Assiste-t-on à la diffusion d'un modèle constitutionnel en Europe?

Au regard des différentes expériences de régimes parlementaires bireprésentatifs en Europe il est possible de déduire plusieurs propositions. La première c'est que la rationalisation du parlementarisme a contribué à la propagation du régime parlementaire. Le régime parlementaire bireprésentatif a ensuite été présenté comme une solution à l'instabilité politique, talon d'Achille du régime parlementaire monoreprésentatif, et il est apparu, à tort, comme l'archétype du régime parlementaire rationalisé.

Puis, Le régime parlementaire bireprésentatif s'est pérennisé, il a été consolidé par la vague de constitutionnalisme caractéristique de la transition démocratique des PECO, mais il a été adapté à chaque pays, pour mieux répondre aux circonstances politiques et constitutionnelles internes.

Paragraphe 1 : Le leurre du parlementarisme rationalisé

Les constituants de Weimar ont inventé les premiers le parlementarisme rationalisé²⁷⁶ en 1919 en mettant en place une Constitution très détaillée. Elle organise minutieusement les rapports entre les différents pouvoirs, afin de préserver la stabilité du système politique. Non encore aguerris à ce genre de régime, les rédacteurs de la Constitution ont souhaité donner aux gouvernants tous les éléments nécessaires pour se familiariser avec le régime parlementaire en ancrant le débat dans leur mode de fonctionnement obligatoire. Afin que la norme précède la culture politique, afin que la règle contribue à la réception psychologique du concept dans sa pratique. Le parlementarisme rationalisé, notion inventée par Boris Mirkin-Guetzévitch recouvre « un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante »²⁷⁷.

²⁷⁶ Philippe Lauvaux définit le parlementarisme rationalisé comme le fait de « traduire par des règles juridiques écrites et des mécanismes formels, les modes de fonctionnement du système parlementaire, et de les aménager dans une perspective rationnelle », in *Parlementarisme rationalisé et stabilité de l'exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, page 9.

²⁷⁷ Olivier Duhamel, Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, page 694.

Avec la systématisation des règles, on est en présence d'un plus haut degré de codification des techniques du régime parlementaire pour assurer *in fine* la stabilité²⁷⁸.

Toutefois si l'absence de précision dans les textes constitutionnels peut poser des problèmes, quant à la variété des interprétations qui peuvent en être données, à l'inverse, une rationalisation optimale ne garantit une stabilité permanente. Le Portugal et la Pologne sont à ce propos de bons exemples de dichotomie (certes passagère) entre la règle, pourtant précise, et la pratique divergente du texte, source de trouble politique²⁷⁹. On ne peut pourtant pas tirer de conclusion hâtive en déclarant qu'une Constitution peu ou pas rationalisée conduit automatiquement au déséquilibre dans le jeu des institutions. Ainsi l'Islande et l'Irlande disposent chacune d'une Constitution relativement courte et peu détaillée, et pourtant la vie des institutions y est stable. De même l'Angleterre qui fonctionne sans Constitution écrite, dispose d'institutions dont la stabilité en pratique n'est plus à démontrer. Il est évident que la pratique politique stable et harmonieuse du régime parlementaire est aussi question d'habitude, d'éducation, de réception psychologique et comportementale du parlementarisme. Le parlementarisme qui se caractérise par le dialogue, le débat, la discussion au sein du Parlement. C'est justement cet esprit que l'on retrouve plus présent au Nord qu'au Sud, et qui fait encore défaut dans les jeunes démocraties, inexpérimentées²⁸⁰.

²⁷⁸ Largement utilisée dans les manuels de droit constitutionnel français contemporains, la notion de parlementarisme rationalisé a été inventée par Boris Mirkine-Guetzévitch au début de notre siècle et désigne « les constitutions de l'Europe centrale après 1919, caractérisées par la codification juridique des rapports politiques sur lesquels s'était établi le régime parlementaire au XIX^e siècle : l'exemple en est la Constitution de Weimar, qui déterminait les modalités et les effets juridiques de la mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Cette codification a, par la suite, visé à assurer la stabilité gouvernementale : par exemple, la motion de défiance constructive de la Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne, ou l'article 49 C. qui rationalise la question de confiance ». Pierre Avril et Jean Gicquel, *in Lexique droit constitutionnel*, Paris, Puf, 1998, page 99.

²⁷⁹ On pense ici spécialement à la crise de 1978-79 provoquée par le coup de force du général Éanes au Portugal, et aux tentations absolutistes de Lech Walesa en Pologne, au cours de son premier mandat. La pratique politique a opéré un retour à la règle, en réponse aux écarts commis par ces présidents de la République.

²⁸⁰ Il n'est pas question de reprendre la théorie des climats de Montesquieu, mais tout de même, le consensus fonctionne davantage dans les démocraties du nord que dans celles du sud. La présence d'un président de la République élu au suffrage universel direct, doté de pouvoirs propres et d'une forte personnalité peut être perçue comme un élément perturbateur de l'équilibre nécessaire au consensus des forces politiques.

a) Les trois vagues de parlementarisme rationalisé²⁸¹

Plusieurs vagues de rationalisation se sont succédé. L'une postérieure à la Grande guerre, a vu l'extension des règles du régime parlementaire au sein des constitutions, de manière plus ou moins sommaire (on peut parler de première génération du parlementarisme rationalisé). Ainsi en France en 1875, en Finlande en 1919 et en Autriche en 1920 (degré le plus abouti de la rationalisation grâce à la contribution du juriste Hans Kelsen). S'ensuit une deuxième vague de rationalisation du régime parlementaire, après la seconde guerre mondiale (on peut parler de deuxième génération du parlementarisme rationalisé). Les pays belligérants veulent en finir tant avec les risques de montée du pouvoir totalitaire qu'avec l'instabilité

²⁸¹ Référence à un travail de mémoire consacré à *La notion de parlementarisme rationalisé*, réalisé sous la direction de Michel Troper, dans le cadre du Mastère européen de théorie du droit proposé par la F.U.S.L. et la K.U.B. de Bruxelles, 1999, pages 3 et suivantes : « La première signification du parlementarisme rationalisé que l'on peut qualifier de « première génération » est le fait simple (qui nous paraît presque banal rétroactivement) de coucher sur le papier, d'enfermer dans une constitution (texte suprême d'un pays) les principes fondamentaux du régime parlementaire, c'est-à-dire le principe de la responsabilité essentiellement. Historiquement, le parlementarisme rationalisé dit de « première génération » se distingue du parlementarisme rationalisé de la « deuxième génération ». Après la première guerre mondiale, dans les nouveaux pays européens issus de la défaite des Empires centraux, des constitutions dites de « professeurs » apparaissent, elles sont le signe de ce premier mouvement de rationalisation. Il s'agit de systématiser le régime parlementaire (en s'inspirant du modèle anglais), et ce tout en développant une certaine méfiance envers l'exécutif (en développant le modèle français). Cette première rationalisation avait donc pour fin de retranscrire les règles juridiques du parlementarisme, d'opérer leur codification. Et le parlementarisme importé a fonctionné alors comme un système imparfait, peu stable. Pour Mirkine-Guetzévitch lui-même, cette rationalisation a totalement échoué car elle n'a pas su prévenir l'avènement de régimes totalitaires.

Après la seconde guerre mondiale, un deuxième mouvement de rationalisation apparaît, il a lieu en réaction contre l'instabilité chronique de l'exécutif gouvernemental. Dans les constitutions sont introduits des instruments, des mécanismes constitutionnels spécifiques, qui permettront de contrôler les rapports entre les pouvoirs, dans le dessein de stabiliser le gouvernement. Dans ces deux phases du parlementarisme rationalisé, le mouvement est donné par la réaction contre une situation donnée. Cette réaction a ensuite engendré des adaptations de la notion. Un rapport de dynamique récursive s'établit entre la pratique et la théorie. Dans les deux cas, ces adaptations ont volontairement été intégrées systématiquement dans des textes constitutionnels, afin que la théorie modèle la pratique ; sauf pour le cas du parlementarisme scandinave, qui à l'image de l'Angleterre s'est modifié dans la pratique, selon le professeur Lauvaux. Donc la notion de parlementarisme rationalisé a d'abord servi à désigner la fixation du régime parlementaire sur papier en suivant un modèle peu strict et libre dans sa pratique, qui donnait une plus grande priorité au Parlement, pour ensuite désigner un système immobilisé, renforçant l'exécutif, organisant strictement les relations entre les pouvoirs. Ainsi une terminologie semblable désigne successivement deux états constitutionnels certes différents, mais pas étrangers l'un à l'autre.

À l'origine la notion implique l'obligation du gouvernement de démissionner lorsqu'il est mis en minorité. Puis, après la seconde guerre mondiale, la notion caractérise toutes les protections intégrées aux nouvelles constitutions, relatives à la stabilisation de l'exécutif. On passe donc d'un sens large à un sens précisé. Nous sommes en présence de deux parlementarismes rationalisés qui correspondent à deux générations différentes. Le parlementarisme deuxième génération désigne précisément les dispositions techniques constitutionnelles réglementant les rapports entre les pouvoirs. »

ministérielle²⁸². Le régime parlementaire est traditionnellement ancré dans une large partie de l'Europe ; aucun État ne s'est tourné à ce moment vers le deuxième modèle de régime possible : le régime présidentiel. Ainsi, les différents pays d'Europe, qui ont essuyé l'échec de la première génération de parlementarisme rationalisé et n'ont pas su enrayer l'instabilité ministérielle et l'avènement des dictatures, affichent dans leurs nouvelles Constitutions un parlementarisme « revisité », à la rationalisation plus poussée. On peut citer à titre d'exemple la France en 1946, l'Islande en 1937, l'Irlande en 1944. L'Autriche et la Finlande persistent dans leur Constitution initiale, très rationalisée en ce qui concerne l'Autriche (du fait de sa paternité ainsi qu'il a été dit plu haut). Les conditions de majorité sont renforcées, l'exécutif est plus présent, pour jouer un rôle pondérateur face à l'Assemblée. Cette deuxième génération de parlementarisme rationalisé correspond à l'apparition des régimes parlementaires bireprésentatifs. Puis le régime parlementaire bireprésentatif s'impose au fil des modifications historico-constitutionnelles : la France en 1962 après la révision de la Constitution de 1958 (qui avait succédé à la Constitution de 1946), et le Portugal en 1976 après la chute de la dictature de Salazar.

La troisième vague de parlementarisme rationalisé concerne les pays de l'Europe centrale, orientale, balte et balkanique. Entrent dans ce mouvement, par ordre chronologique d'apparition les Constitutions de la Croatie, de la Bulgarie, de la Macédoine, de la Roumanie, de la Slovénie, de la Lituanie, de la Russie, de l'Ukraine, et de la Pologne, dans une période de temps comprise entre 1990 et 1997. Le constat de cette troisième vague de rationalisation et du succès que rencontre le régime parlementaire bireprésentatif permet d'affirmer qu'il s'agit de la diffusion d'une tendance constitutionnelle qui a eu un certain succès. De là à parler d'exportation d'un modèle constitutionnel de l'Ouest vers l'Est ce serait, dans un élan d'égocentrisme, accorder beaucoup d'importance au rôle de grande sœur que peut jouer l'Europe occidentale. Il ne faut pas oublier en effet que les PECO ont tous connu, avant le joug communiste soviétique, soit la forme de gouvernement républicaine (même nobiliaire comme en Pologne, mais précoce, en 1791), soit la monarchie constitutionnelle (comme en Bulgarie et dans tous les autres PECO qui étaient sous domination de l'empire des Habsbourg). Il est certain que l'exemple

²⁸² Voir en ce sens l'article de Boris Mirkine-Guetzévitch, "L'échec du parlementarisme "rationalisé"", in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, n°4, pp. 97 à 118.

occidental a pu servir de base de réflexion pour la mise en œuvre du régime parlementaire bireprésentatif. Des professeurs de droit constitutionnel ont été invités afin de soumettre leurs expériences et leurs expertises aux nouveaux rédacteurs des Constitutions. De même on ne peut pas nier un mimétisme dû à la proximité géographique et culturelle des aires en question. Ainsi en Amérique latine et du sud, le modèle prédominant est-il celui du régime présidentiel, à l'image des Etats-Unis d'Amérique du Nord. De là à conclure que, comme au Maroc, il s'agit pour ces pays de « constitutions de professeurs », loin s'en faut. Le processus constituant à l'Est ayant rassemblé les dissidents du régime et appelé aux urnes le peuple nouvellement réinvesti de sa souveraineté n'a rien de comparable avec une constitution quasiment octroyée par un monarque tout puissant, chef des croyants. On a assisté à un véritable processus constituant à l'Est, le constituant originaire a eu droit de parole et, comme cela a été observé dans la première partie historique, la transition constitutionnelle a permis d'instaurer la démocratie. En choisissant le régime parlementaire dans sa forme bireprésentative, les constituants allient la légitimité démocratique à l'efficacité étatique qui leur sont nécessaires pour relever le pays²⁸³. Il est indéniable que cette transformation s'effectue globalement sous la houlette des idées libérales occidentales²⁸⁴.

b) Le succès de la formule du parlementarisme rationalisé avec un président de la République élu au suffrage universel direct

On note, tant dans le cadre de l'ouverture des pays placés jadis sous le joug communiste ou intégrés à l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques comme pour les pays d'Europe occidentale, un engouement certain pour la formule du régime parlementaire dans sa variante bireprésentative. On peut se demander pourquoi le président élu directement rencontre un tel succès. En dehors des raisons historiques et politiques analysées dans le chapitre précédent, un argument doit être pris en considération. Le souci qui anime les constituants est, à l'image des vagues

²⁸³ Günther Trautmann, « Présidents et gouvernements dans les régimes postcommunistes », in Slobodan Milacic (dir.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale, bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, page 99.

de rationalisation, d'assurer la stabilité du système. Or, le régime parlementaire en s'inscrivant en pratique dans un système parlementaire favorise une vie politique multipartite. Cela n'engendre pas toujours un gouvernement stable. Pourtant ce que recherche le constituant c'est justement l'harmonie dans les rapports entre Parlement et Gouvernement, tous deux actifs et se contrôlant mutuellement. Le président de la République, présenté comme un modérateur offre un contrepoids au Parlement. Les constituants américains des treize colonies ont choisi en 1787 le régime américain par méfiance envers les trois pouvoirs, par rejet aussi du modèle monarchique imposé par la Couronne d'Angleterre. Les premiers constituants européens quant à eux choisissent le président élu au suffrage universel direct et investis de certains pouvoirs par rejet de la Couronne (pour les républiques nordiques), mais surtout par réaction contre l'instabilité potentielle du système parlementaire : « Un équilibre d'aspiration très différente peut être instauré en opposant plusieurs organes issus du suffrage universel, mais dont chacun jouit d'une relative indépendance de recrutement vis-à-vis des autres. Leur origine les rend irréprochables. Une forme inédite de régime dit « mixte » apparaît ainsi en Europe avec certains régimes parlementaires dits « rationalisés ». le chef de l'État est affirmé dans son autorité morale par un mode de désignation qui lui confère le sacre d'un suffrage élargi, universel et direct. Il reçoit alors des attributions l'habilitant à jouer un rôle personnel considérable. Il est chargé de veiller à la bonne marche des institutions, de faire contrepoids au parlement et de rétablir dans l'État un centre stable, garant de la continuité au-dessus de la conjoncture politique. Dans certaines éventualités, il peut solliciter le verdict des citoyens par la voie du référendum ou des élections. Grâce à lui doit être conjuré le péril d'un exécutif trop faible, plaie du parlementarisme à la française et risque permanent des pays où le ministère ne peut s'appuyer que sur de fragiles majorités de coalition. Les chambres perdent le monopole de la représentation et le pouvoir de dernier mot.²⁸⁵ ». Le même type d'argument est valable pour les régimes parlementaires bireprésentatifs de deuxième et de troisième génération.

²⁸⁴ Jiri Priban et James Young, *The role of law in central Europe, the reconstruction of legality, constitutionalism and civil society in the post-communist countries*, Aldershot, Ashgate Dartmouth, 1999, page 5.

²⁸⁵ Jean PETOT, « La notion de régime mixte », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, page 113

Dans certaines des Constitutions de tous les pays étudiés, on note effectivement, par comparaison avec d'autres Constitutions de régimes parlementaires monoreprésentatifs, un accroissement du rôle de l'exécutif. Cela est visible d'une part si l'on se penche sur les attributions constitutionnelles du président dans la constitution en question, mais aussi si l'on s'attache à observer tous les mécanismes du système qui vont produire un effet de renforcement structurant le pouvoir exécutif. Dans la plupart des régimes démocratiques contemporains on observe aisément un renforcement du rôle de l'exécutif, et, logiquement dans les régimes parlementaires bireprésentatifs, cela se manifeste particulièrement sur une tête de l'exécutif bicéphale : le Président de la République. L'efficacité dans l'exercice de la chose publique s'en trouve certes améliorée, mais on peut craindre une atteinte aux libertés publiques²⁸⁶. On comprend que les outils parlementarisme rationalisé peuvent s'avérer propices à l'affirmation de son pouvoir par le président lui-même²⁸⁷.

Paragraphe 2. La consolidation par le constitutionnalisme

Après la transition démocratique, vient la phase de consolidation démocratique²⁸⁸. Elle passe par la rationalisation du droit et du parlementarisme, et

²⁸⁶ « Une constatation nous paraît cependant incontestable : le renforcement de l'exécutif devenu inévitable à la suite de l'évolution socio-économique qui a fait de l'interventionnisme de l'État une nécessité. Or, vu les circonstances constamment graves, changeantes et compliquées, c'est l'exécutif qui a été considéré de par sa nature même, comme particulièrement approprié à les envisager, d'où le gonflement et l'extension de ses pouvoirs. Cela étant, si l'avantage principal du renforcement de l'exécutif semble objectivement être l'efficacité de l'action du pouvoir d'État, son inconvénient majeur consiste en l'éventualité accrue d'une mise en cause des libertés publiques. Et cette éventualité devient d'autant plus probable dans la mesure où l'exécutif apparaît de notre temps revêtu d'une légitimation démocratique, tout en étant muni d'appareils répressifs techniquement perfectionnés, voire écrasants. » Aristovoulos Manassis, « Le renforcement de l'exécutif », in *Le nouveau droit constitutionnel*, 2^e congrès mondial de l'Association internationale de droit constitutionnel, Fribourg, Éditions de l'Université de Fribourg, Suisse, 1991, page 242.

²⁸⁷ Pierre Avril, « Le parlementarisme rationalisé », in *R.D.P.*, 1998, page 1511.

²⁸⁸ Pour une définition claire des notions de transition et de consolidation, se reporter à l'article de Nicolas Guilhot et Philippe C. Schmitter, « De la transition à la consolidation, une lecture rétrospective des *democratization studies* », in *R.F.S.P.*, volume 50, n°4-5, 2000, pages 618 et 619. Le concept de transition démocratique est entendu comme « un laps de temps délimité à chaque extrémité par l'existence d'un régime politique présumé stable. Cette période est une sorte d'interrègne qui ne se laisse pas définir par des procédures, des normes et des conduites prévisibles, mais plutôt par des conflits portant sur la nature et la forme des premières, et sur l'impact qu'elles auront sur les secondes. » Et plus loin, on peut lire concernant le concept de consolidation : « étant donné leur validité limitée et leur relative contingence, ces règles doivent être par la suite « consolidées » pour qu'elles deviennent la « règle du jeu ». (...) Ce processus reste « virtuel » jusqu'à ce que les règles

s'effectue logiquement par le biais du constitutionnalisme qui permet aux États d'affirmer l'État de Droit²⁸⁹. Tant à l'Ouest qu'à l'Est le constitutionnalisme est un moyen, un instrument de la pérennisation de l'État de droit qui contribue *a fortiori* à la stabilité du régime et du système²⁹⁰. Ce phénomène, commun à tous les pays étudiés, déborde évidemment ce cadre-là. Il concerne aussi bien les régimes parlementaires bireprésentatifs que monoreprésentatifs, et les régimes présidentiels ; C'est-à-dire tous les régimes démocratiques. Mais on peut essayer de dresser dès à présent une liste des motifs d'ordre constitutionnel plus que politique ou historique qui ont conduit les constituants à opter à travers le prisme du constitutionalisme pour un président élu au suffrage universel direct, ce qui permettra de caractériser une classe particulière de régime.

Quel sens donner au mot constitutionnalisme ? Si l'on se réfère à sa signification *lato sensu*, il faut l'entendre comme au XVIII^{ème} siècle : une Constitution est nécessaire pour assurer la liberté, quelque soit son contenu. Et la séparation des pouvoirs est la condition *sine qua non* de l'existence de la liberté. L'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme cela, et dans son sillage, toutes les constitutions des pays observés reprennent ce principe (quoique l'on puisse regretter l'absence de formulation claire dans la Constitution Macédonienne). Le constitutionnalisme « traduit l'acceptation à la fois juridique et politique de la supériorité de la Constitution sur toute autre norme »²⁹¹. *Stricto sensu*,

autour desquelles un accord limité s'est constitué ne deviennent l'unique référent des comportements politiques ».

²⁸⁹ Selon Slobodan Milacic il ne fait aucun doute que « l'État de Droit est devenu le nouveau credo du Discours politique universel. Il remplace la Démocratie d'hier et la République d'avant-hier avec, encore, la cohorte de connotations ambiguës » et que pour ce faire, l'occident est pris comme unique référent : « l'État de Droit auquel nous nous référons est celui de la démocratie constitutionnelle « occidentale » dans sa version « positive » ou « réelle » ; autrement dit typique et moyenne. Pour le meilleur et pour le pire ! Par conséquent nous rejeterons le laxisme postulant qui, au nom du relativisme culturel, prétend que tout État est un État de Droit : à chacun le sien, tout le monde en a un ! La légitimité et l'efficacité du Droit comme système de régulation des conflits ou, plus spécifiquement, de limitation du pouvoir ne se présentent éminemment pas de la même façon en Démocratie, en Autocratie, et en Idéocratie ! », « À l'Est, l'État de Droit pour induire la démocratie ? », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, page 618.

²⁹⁰ Le phénomène est spectaculaire à l'Est après la chute du mur tant dans son étendue que dans sa radicalité : « Force est de constater que la décennie 1988-1998 a vu s'inverser les rapports existant sous l'ère soviétique entre l'État et le droit », in « Chronique constitutionnelle des États d'Europe de l'Est (1988-1998) », sous la direction de Jean-Pierre Massias, *R.D.P.*, n°5, 2000, page 1367.

²⁹¹ « Politiquement, le constitutionnalisme signifie que la loi fondamentale est la traduction du pacte social conclu entre toutes les composantes du pays. Parce qu'elle incarne l'adhésion de l'immense majorité des éléments du corps social, la Constitution bénéficie d'une légitimité érigée en mythe sacralisé. (...) Encore faut-il que la suprématie déclarée de la Constitution soit juridiquement garantie.

le constitutionnalisme sera entendu comme la réunion de divers critères constitutionnels, tels que: la limitation du gouvernement par la séparation des pouvoirs et la représentation, les règles de contrôle du gouvernement, la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir constitué, la non rétroactivité des lois, l'interdiction des lois portant atteintes à l'État, l'indépendance du pouvoir judiciaire, et le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Logiquement, le constitutionalisme précède toute mise en place d'un système constitutionnel et démocratique nouveau. Ce mouvement a connu son heure de gloire au XVIII^{ème} siècle, au moment des révolutions française et américaine, et s'est à nouveau massivement illustré à deux reprises au XX^{ème} siècle: lors des mouvements de décolonisation, et de la chute du rideau de fer, points de départ respectifs de l'émancipation des pays africains et des pays dits « de l'Est »²⁹². Les nouveaux États en germe ont produit dans un temps limité des Constitutions flambant neuves²⁹³. Intégrant *sine die* les critères inhérents au constitutionnalisme et à l'État de droit, sur le modèle de leurs prédécesseurs occidentaux français (*État de droit*) et allemand. (*Rechtsstaat*). La pléthore des nouvelles constitutions d'Europe de l'Est intègre ainsi la référence explicite à l'État de droit : « État de droit », « État basé sur le droit » *etc*²⁹⁴ ... Logiquement, constitutionnalisme et État de droit vont de pair. La doctrine

Le « constitutionnalisme » est devenu réalité tangible aux États-Unis à partir du moment où la Cour Suprême s'est affirmée le gardien vigilant de la suprématie de la Constitution... ». Voir le *Dictionnaire constitutionnel*, Olivier Duhamel, Yves Mény, Paris, Puf, 1992, pages 212-213.

²⁹² « À l'Est, une fois l'euphorie révolutionnaire passée, le temps fort de la transition s'offre, aujourd'hui, comme juridique. Car, en attendant les équilibres nécessaires, on découvre qu'il est plus aisé de mettre en place une technologie juridique que d'inventer une culture démocratique. » Slobodan Milacic, « À l'Est, l'État de Droit pour induire la démocratie ? », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, page 622.

²⁹³ « La transition démocratique apparaît d'abord comme une période relativement courte durant laquelle le pouvoir politique va être progressivement policé par un droit démocratique. Petit à petit se mettent en place des procédures jetant les bases de la démocratie politique. Ainsi, la transition démocratique s'identifierait à tout un ensemble de procédures démocratiques visant à établir un état de droit, copie conforme du modèle occidental », Christine Gouaud, « Recherches sur le phénomène de transition démocratique », in *R.D.P.*, 1991, page 93.

²⁹⁴ « All new constitutions and constitutional drafts describe the state as « democratic ». The majority use this term in conjunction with a description of the state as « state of law » (in Poland and Romania), as « jural state » (in Hungary), a « judicial state » (in Albania), a « state of recognizing supremacy of law » (in Azerbaïdjan), or a « law-based state » (in Belarus, Bulgaria, Kirghizstan, Russia, and Slovakia). All these deviations in references to the well-known French concept of *état de droit* or the German *Rechtsstaat* (...) », (« Toutes les nouvelles constitutions et projets de constitution présentent l'État comme « démocratique ». La majorité utilise cela en addition de la présentation de l'État comme « État de droit » (en Pologne et en Roumanie), comme un « État juridique » (en Hongrie), comme un « État judiciaire » (en Albanie), comme un « État reconnaissant la suprématie du droit » (en Azerbaïdjan), comme un « État basé sur le droit » (en Biélorussie, Bulgarie, Kirghizstan, Russie, et Slovaquie). Toutes ces variations en référence à la fameuse notion française d'*État de droit*

de l'État de droit impose que soit respectée la hiérarchie des normes. La justice constitutionnelle, de même que l'indépendance du pouvoir judiciaire, la séparation des pouvoirs, le principe de légalité sont les critères de l'État de droit qui se fondent ainsi dans le constitutionalisme. Mais l'État de droit a été introduit dans les constitutions des démocraties récentes comme un « *deus ex machina* », et nous verrons que les dispositions constitutionnelles inhérentes à l'instauration de cette démocratie ne fonctionnent pas sans un support réel dans le système politique²⁹⁵.

Les différents pays dont nous étudions les constitutions se sont ainsi inscrits dans la domination idéologique du constitutionnalisme, et dans le cadre du mouvement de propagation de l'État de droit²⁹⁶. En cela ils font partie d'une même famille. Mais ces spécificités restent d'ordre général. On ne peut donc pas affirmer catégoriquement qu'il existe une culture constitutionnelle européenne propre, les critères restant trop larges²⁹⁷. Pourtant, on constate la diffusion d'une tendance constitutionnelle : parlementaire²⁹⁸ à l'origine, puis bireprésentative. Mais en quoi le président de la République présente-t-il un intérêt? Peut-il être considéré comme un critère pertinent contribuant à la classification des régimes? Le président de la République participe lui aussi du principe de séparation des pouvoirs, cher au constitutionnalisme ; il est présent dans la Constitution, entouré de mécanismes qui contribuent à organiser le régime de façon équilibrée.

Mais le Président de la République élu directement et doté de pouvoirs importants peut apparaître *prima facie* comme un élément perturbateur. Son élection, de même que la nature des pouvoirs qui lui sont confiés, laissent augurer de la place qu'il pourra au sommet de l'État, représentant ainsi une franche menace de déséquilibre dans la vie des institutions politiques. Pourtant, lors du choix initial de la mise en

ou au *Rechtsstaat* allemand ». Rett Ludwikowski, in *Constitution-making in the region of former soviet dominance*, Londres, Durham, Duke university press, 1996, page 196.

²⁹⁵ L'expression « *deus ex machina* » appliquée à l'État de droit est empruntée à Ewa Letowska, dans : « L'État de droit, principal facteur de la transformation constitutionnelle », in *L'État de droit et la sécurité juridique*, Michel Lesage et Janusz Letowski (dir.), Paris-Varsovie, C.N.R.S., 1996, page 11. Voir *infra* pour la réception pratique des concepts constitutionnels démocratiques dans les P.E.C.O..

²⁹⁶ Par exemple pour la Roumanie, on a pu écrire : « La conception mise en œuvre en 1991 fait bien de la Constitution un instrument de limitation du pouvoir, au sens du constitutionnalisme occidental classique le mieux établi. » Bernard Lime, « Le système constitutionnel roumain », *R.D.P.*, 1994, page 355.

²⁹⁷ Voir en ce sens l'article de Michel Troper, « Transformations of european constitutional culture », in *Constitutional cultures*, Mirosław Wyrzykowski (dir.), Varsovie, Institute of public affairs, 2001, page 11.

²⁹⁸ Voir *supra*.

place d'un tel organe, la motivation principale était bien la stabilité du système politique²⁹⁹. Clairement, cette stabilité politique est la source de toutes les constitutions mises en place, tant à l'Est qu'à l'Ouest. On peut donc noter aujourd'hui en Europe que quinze pays sont concernés par cette étude sur le président de la République élu directement en régime parlementaire.

L'immaturation politique d'un pays naissant qui se manifeste notamment à travers un système des partis encore faible et perturbé impose *de facto* un président élu au suffrage universel direct et doté de pouvoirs conséquents, afin de stabiliser le jeu politique. Le président de la République est alors, s'il n'interfère pas dans les pouvoirs du Parlement, un pôle nouveau et fort de légitimité autour duquel va se reconstituer la démocratie. La transition démocratique passerait alors logiquement par le régime parlementaire bireprésentatif avant de se diriger vers le régime parlementaire classique monoreprésentatif³⁰⁰. Il faudrait alors transposer cette remarque à d'autres pays que les pays d'Europe centrale et orientale : ainsi la France, le Portugal, la Finlande, auraient finalement dû se diriger vers un régime parlementaire monoreprésentatif, une fois installés au niveau politique dans un rythme de croisière. Si la Finlande et le Portugal ont effectivement chacun clarifié leur constitution sur les points litigieux concernant le président de la République, le chantier de la réforme des institutions reste toujours ouvert en France³⁰¹. Pour les pays concernés situés en Europe centrale et orientale, on ne peut que déplorer qu'ils soient à nouveau appelés à mettre en œuvre un chantier constitutionnel après tant de soubresauts politiques déjà douloureux. Étant donné la permanence de certains régimes parlementaires bireprésentatifs en Europe, on doit dire que la solution du président élu au suffrage universel direct perdure et que ce régime parlementaire tend à se pérenniser, il faut donc le considérer comme un régime à part entière, et non

²⁹⁹ Reprenant les travaux récents de Andras Sajor dans son ouvrage intitulé *Limited government*, Donald P. Kommers affirme : « Presidents who are directly elected can reinforce separation of powers but may « undermine the foundations of constitutionalism » to the extent that an executive « savior whor relies on people disregards parliamentary constitutionalism » », in *East European Constitutional Review*, volume 9, n° 1 et 2, automne-hiver 2000, site internet. (« Les présidents directement élus peuvent renforcer la séparation des pouvoirs mais peuvent aussi miner les fondations du constitutionalisme dans la mesure où un homme providentiel qui s'appuie sur le peuple méprise le constitutionalisme parlementaire »).

³⁰⁰ Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein, Ernst Veser, « Duverger's concept : semi-presidential government revisited », in *European journal of political research*, 1998, vol. 34, page 208.

³⁰¹ Régulièrement les commentateurs politiques, les constitutionnalistes, les gouvernants, remettent leur ouvrage sur le métier ; actuellement la polémique fait rage sur la question de l'opportunité d'une sixième République, parlementarisée sur le mode monoreprésentatif. Cf. à titre d'exemple le numéro spécial de la *Revue du droit public*, 2002, consacré à la VI^{ème} République française.

comme une solution de secours temporaire ou comme un remède. Les pays dont le régime est bireprésentatif ne semblent pas atteints d'une quelconque affection, voilà des années que leur régime politique fonctionne, et plutôt bien si l'on considère les exemples anciens en Europe occidentale !

Paragraphe 3 : L' « acculturation constitutionnelle »

Devant l'ampleur de tels phénomènes, il est très tentant de parler d'exportation de modèle constitutionnel puisque l'on voit fleurir des régimes à l'image de ceux des vieux pays occidentaux. On serait aussi porté devant l'ampleur de la vague constitutionnelle à opérer des rapprochements entre les pays d'une zone et à parler de culture constitutionnelle européenne³⁰²... Plusieurs arguments nous permettent de nuancer le propos. À quel degré en effet peut-on accepter de généraliser les observations faites sur une région ? Il est évident pour parler des pays d'Europe centrale et orientale qu'ils partagent une histoire récente commune, ainsi qu'un passé commun de soumission à la puissance soviétique. Mais malgré ces similarités qui permettent de les rapprocher entre eux et de les éloigner ainsi du groupe des pays d'Europe occidentale, chacun de ces pays a vécu, reçu et réagi différemment à cela et il serait trop risqué de placer ces pays dans une seule et même catégorie. La classification unique reviendrait à lisser la surface de ces objets dont la variété fait en réalité la richesse de ce travail. Toutefois le dénominateur commun choisi pour cette étude : le président de la République, fait ressortir plusieurs lignes directives communes à tous ces pays. On peut préférer parler d'une famille européenne, plutôt que d'un modèle constitutionnel. La culture constitutionnelle européenne, socle commun de valeurs transversales voit aussi se développer et perdurer chaque culture constitutionnelle nationale (bulgare, lituanienne, française *etc...*).

Chaque élément constitutionnel emprunté à un pays voisin, à une expérience connue, a été ensuite ingéré, adapté au pays en question. De même en ce qui concerne les pays d'Europe occidentale, il serait par trop inadapté de chercher la

³⁰² Voir à ce propos l'ouvrage *Constitutional cultures*, sous la direction de Mirosław Wyrzykowski, Varsovie, Institute of public affairs, 2001, 291 pages.

piste de l'exportation d'un modèle précis. Au contraire, chaque pays qui a mis en place un régime bireprésentatif l'a fait, non au regard de l'image que lui renvoyaient ses voisins, mais en considération de circonstances internes propres, ou bien en opposition par rapport à ses voisins. Ainsi la France n'a pas opté pour un fonctionnement « weimarien », pour cause de risque d'instabilité politique, pour cause de risque d'omnipotence d'un pouvoir sur l'autre, pourtant elle a finalement doté son président de pouvoirs similaires à ceux du président de la république allemande et parachevé la ressemblance en introduisant après-coup l'élection au suffrage universel direct... La Finlande, l'Islande, l'Irlande, ne se sont pas construites par référence à un modèle précis, mais au contraire par répulsion, par réaction contre le modèle dominant de l'époque (contre les Suédois puis les Russes en Finlande, contre les Danois en Islande, contre les Britanniques en Irlande). Le Portugal a quant à lui ouvertement rejeté l'idée de ressembler à sa voisine la France. De tous ces régimes, la Finlande et l'Autriche furent les premiers en place en Europe et il ne semble pas que dans les travaux constitutionnels des pays qui leur ont emboîté le pas, on trouve trace d'une inspiration en rapport avec les premiers tests constitutionnels du régime parlementaire bireprésentatif. Il semblerait qu'il soit davantage question de mettre en place des institutions susceptibles de fonctionner en toute stabilité. Voilà pour l'intention consciente commune. Pour le reste, il faut plutôt parler d'ambiance, de culture constitutionnelle européenne. Ainsi l'Europe est la terre natale du régime parlementaire, qui se propage et se décline en différentes versions. Bien entendu on ne peut nier que certains constituants, envisageant d'adopter tel ou tel type de régime politique se soient tournés vers les pays le pratiquant déjà afin d'affiner leur idée.

On peut comprendre la culture constitutionnelle comme une « partie de la culture légale³⁰³ », et l'on fait alors référence à l'état des connaissances constitutionnelles et à l'attitude par rapport à de telles normes : *id est* : réception psychologique, respect politique au sein d'un même pays. Il faut ajouter que la tendance générale qui se dessine en Europe pour des raisons de contingences politiques internes à chaque pays et de proximité géographique entre ces pays se

³⁰³ Définition empruntée à Piotr Winczorek, « The influence of constitution-making procedures on the development of constitutional culture », in *Constitutional cultures*, Mirosław Wyrzykowski (dir.), Varsovie, Institute of public affairs, 2001, pages 207 et suivantes.

décline au cas par cas et s'illustre pour chaque pays de façon particulière. L'acculturation constitutionnelle sous entend donc que chaque pays optant pour ce type de régime parlementaire déjà répandu en Europe le fait à la lumière de sa propre histoire. Le régime parlementaire bireprésentatif sera alors transposé avec de nombreuses nuances. S'il est évident que l'on peut retrouver dans telle constitution l'inspiration puisée chez telle autre, le résultat ne sera pas identique dans le système politique, la mise en situation étant tributaire d'une multitude de détails qui varient d'un pays à l'autre. Le relativisme culturel engage à la prudence, et plutôt que de traiter la question sous l'angle de l'exportation d'un modèle constitutionnel en référence à un pays précis, mieux s'orienter vers l'idée de la diffusion d'une tendance générale, liée à des circonstances particulières, comme l'effondrement du bloc communiste et par courant de l'harmonisation européenne³⁰⁴.

Ainsi dans le grand champ d'innovation constitutionnelle que constituent les pays d'Europe centrale orientale, balte et balkanique, on peut remarquer des emprunts aussi divers que : la motion de censure constructive et l'état de nécessité législative allemands pour la Lituanie et pour la Slovénie; le contrôle de constitutionnalité centralisé et abstrait autrichien pour la Pologne³⁰⁵. La France reste la référence citée le plus fréquemment par la doctrine constitutionnelle, pour quasiment tous les pays étudiés³⁰⁶. Pourtant nous verrons dans les développements qui suivront que ce régime « hybride » a certes fait des émules, mais qu'on ne trouve pas pour autant de copie conforme. Le régime français a tout au plus inspiré les constituants.

³⁰⁴ « La similitude des processus et des réformes ne signifie pas forcément importation ou exportation d'un modèle qui se diffuserait à partir d'un centre dominant vers des « périphéries » dominées. La concomitance des réformes peut résulter en effet de problèmes de nature identique qui expriment à un moment donné les tensions ou les aspirations de sociétés comparables », Yves Mény, « La greffe et le rejet », in *Les politiques du mimétisme institutionnel*, Congrès de l'Association française de science politique, Paris, L'Harmattan, 1993, page 10.

³⁰⁵ cf. Rett Ludwikowski (dir.), *Constitution-making in the region of former soviet dominance*, Londres, Durham, Duke university press, 1996, pages 75 et 160.

³⁰⁶ Par exemple pour la Roumanie, voir l'article de Mihai Constantinescu et Ioan Muraru, « Les influences françaises dans le processus d'élaboration de la Constitution roumaine de 1991 », in *R.F.D.C.*, 1998, page 379 : « Dans ce contexte, la France a joué un rôle particulier. L'influence française dans l'élaboration de la Constitution s'est manifestée sur deux plans différents mais complémentaires : indirectement, grâce à la mise en valeur des traditions démocratiques du constitutionnalisme roumain qui avaient assimilé, dès le XIX^e siècle et jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, les principes de la Révolution française et qui s'était ensuite développées de manière concordante avec les évolutions de la doctrine française de droit constitutionnel ; directement, par la participation directe des juristes français lors des débats organisés pour l'élaboration du projet de Constitution, aussi bien que par la contribution apportée par des avis et des consultations écrites des autorités françaises. Parmi les spécialistes, M. Robert Badinter a joué un rôle à part tant par ses visites à Bucarest que par ses œuvres écrites. De même, le professeur Jean Gicquel, en tant que membre des

Mais dans tous les cas, le président de la République reste la pièce fondamentale du régime parlementaire bireprésentatif. C'est pourquoi, il est intéressant de se pencher plus en détail sur le rôle habituellement attribué au président de la République en régime parlementaire, afin de mieux saisir son rôle en régime parlementaire bireprésentatif.

Section 2. Le rôle du président en régime parlementaire

Au président de la République en régime parlementaire bireprésentatif on attribue la même fonction que le président de la République ou que le monarque des régimes parlementaires monoreprésentatifs. Arbitrage et neutralité et représentation de la nation sont les deux principales tâches qui lui sont attribuées. Toutefois on peut se demander si dans l'accomplissement de certaines de ces fonctions il n'entre pas en concurrence avec le Parlement, ce qui serait aller contre la nature du régime parlementaire.

Paragraphe 1. Arbitrage et neutralité

L'instauration de la paix et de la stabilité politiques par l'intermédiaire de la Constitution repose depuis les écrits de Locke et depuis la Révolution Française de 1789, sur la conception de la distinction des pouvoirs, car tout serait perdu « si le même homme, ou le même corps de principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs, celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers »³⁰⁷. Ainsi le chef de l'État³⁰⁸ ne saurait concentrer entre ses mains tous les pouvoirs de l'État moderne.

délégations du Conseil de l'Europe a eu un rôle prépondérant dans le cadre des analyses effectuées avec la commission pour la rédaction du projet de Constitution ».

³⁰⁷ Cf. Locke, *Les Deux traités du gouvernement civil* ; Article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; et *De l'Esprit des Lois* de Montesquieu.

³⁰⁸ Président ou monarque, quoique cette appellation soit en général réservée aux monarques.

En plus de la justification philosophique, l'arbitrage et la neutralité sont des fonctions réservées au monarque ou au président de la République du régime parlementaire pour des raisons historiques. En effet, progressivement, le monarque s'est vu privé de ses prérogatives exorbitantes au profit du Parlement puis des ministres formant le gouvernement. On remarque particulièrement cette évolution en Suède et en Grande-Bretagne. Le régime parlementaire n'a pas toujours été une « vie de ménage » paisible³⁰⁹. La Suède, précurseur en la matière impose dès 1719 (puis 1720) une couronne électorale, au monarque limité dans ses attributions. Le nouveau texte constitutionnel auquel le souverain a consenti ouvre une « Ère de liberté ». Le Roi s'engage à respecter la Constitution, texte qui le soumet au Parlement. Le transfert du pouvoir royal aux ministres ne vaut que tant que les ministres sont responsables (et ce dès 1720). Les pouvoirs du monarque ont donc très tôt, et dans une mesure importante, été réduits en Suède, et les ministres responsables pénalement et politiquement administrent le pays, ce qui en fait l'ancêtre du régime parlementaire³¹⁰. Le gouvernement de cabinet implique que les pouvoirs publics collaborent et dépendent l'un de l'autre, mais ce cabinet doit finalement son existence en Angleterre au désintéret du Roi de Hanovre qui laissa la direction de son royaume aux ministres ainsi qu'aux deux révolutions. Petit à petit le « Roi ne pouvant mal faire » ne pouvait plus rien faire du tout puisque la responsabilité s'était déplacée sur la tête des ministres³¹¹. Il n'a plus jamais renvoyé son Premier ministre après le renvoi de Lord Melbourne en 1834 par Guillaume IV. Dès lors les chambres œuvrent pour la conquête des droits du Peuple : le consentement à l'impôt avec *le Bill of Rights* de 1689, la maîtrise de la périodicité de leur réunion avec le *Septennial Act* de 1715. N'en concluons pas que le régime est purement et simplement parlementaire et que les chambres ont totale liberté pour agir dans le bien du peuple. Le Premier ministre reste maître du jeu en tenant entre ses mains le droit de dissolution. Cela contribuera à l'inexorable progression de la « ministérialisation » du régime. En 1742 la procédure d'impeachment de mise en jeu de la responsabilité pénale se transforme en responsabilité politique... On remarque donc aisément à la

³⁰⁹ Expression empruntée à Léon Blum.

³¹⁰ Voir au sujet de la Suède : Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2002, pages 257 et suivantes.

³¹¹ Version française de l'adage anglais « *The King can do no wrong* », désignant un Roi inviolable car irresponsable, à la différence de ses ministres.

simple observation des évolutions historiques et politiques de la Grande-Bretagne que le monarque tout-puissant est dépossédé de la souveraineté et de sa capacité d'agir pour être remplacé dans ses fonctions par le Peuple, le Parlement et les ministres qui en sont issus³¹². Le Roi dépouillé de son pouvoir n'a plus qu'à offrir un visage, une prestance au service de la représentation du pays. Alors que les ministres sont pris dans l'action qu'implique le gouvernement d'un pays, le monarque dispose du recul nécessaire pour veiller de loin sur les institutions. Il ne reste finalement au Souverain que des missions honorifiques, symboliques, en témoigne le rituel protocolaire qui les entoure. « Sous la poussée de la légitimité démocratique, le chef de l'État (monarque ou président de la République) cesse de disposer d'un pouvoir autonome pour se transformer en un symbole (on dit *arbitre* par courtoisie mutuelle). En somme *le Roi règne, mais ne gouverne pas*, selon l'aphorisme de Thiers »³¹³.

Plus tard, au XIX^{ème}, on découvre en adéquation avec cette évolution historique, une nouvelle interprétation du rôle du « prince ou du magistrat », avec Benjamin Constant. Le rôle du monarque selon cet auteur est d'être chargé d'un pouvoir neutre, un pouvoir modérateur qui permettra de garantir l'équilibre des institutions. Dans ses écrits sur la responsabilité des ministres, Benjamin Constant fait observer que le monarque incarne la primauté de l'État, il est le défenseur de l'intérêt général, à ce titre, il est investi d'un pouvoir neutre³¹⁴. Il est donc le pouvoir qui tempère les autres pouvoirs³¹⁵. En ce sens il agit comme un « pouvoir préservateur ». Le gouvernement est même responsable devant lui. L'analyse de

³¹² Se reporter à ce propos à la définition proposée du régime parlementaire dans le *Dictionnaire constitutionnel*, Olivier Duhamel et Yves Mény, Paris, Puf, 1992, pages 883 et suivantes.

³¹³ *Dictionnaire constitutionnel*, *idem*, page 885.

³¹⁴ *De la responsabilité des ministres*, paru en 1815, réédité en 1818 dans le second volume du *Cours de politique constitutionnelle*.

³¹⁵ L'analyse de Lucien Jaume dans son article « Le concept de « responsabilité des ministres » chez Benjamin Constant » publié à la *RFDC*, n° 42, 2000, p. 227 à 243 est éclairante : « En effet, dans un système où le roi n'est pas « King in Parliament » à la façon anglaise, mais où il doit incarner la primauté de l'État défenseur de l'intérêt général, Constant répugne à l'idée que les assemblées puissent lui imposer le départ des ministres. Il faut donc séparer non seulement responsabilité de puissance, mais aussi responsabilité et destitution (...) L'auteur recourt à une conception (empruntée au jury constitutionnaire de Sieyès) qui crée une sorte de responsabilité par en haut, corrélat de la responsabilité par en bas, celle exercée devant les Chambres. Le pouvoir *neutre* du chef de l'État signifie une juridicisation de sa fonction, une sorte de jugement en équité (et la *Responsabilité* emploie effectivement le terme) dans l'absence de la loi, de sorte à être le « pouvoir judiciaire des autres pouvoirs » », page 231. Et plus loin on peut lire, page 233 : « Se prononcer sur l'erreur soit des ministres, soit des députés (et des pairs), et donc changer le ministère ou le dissoudre, telle est la prérogative du monarque qui n'a cependant pas pour fonction de *dire* la vérité, mais de juger où, par qui, elle peut s'exprimer. C'est l'antique vision du souverain sage et omniscient, réinvestie dans une procédure où la nation a le dernier mot. »

Constant met en lumière la présence d'un monarque éclairé, chef de l'État arbitre, capable de tempérer les organes et de modérer les pouvoirs. C'est cette image du chef de l'État qui va dominer le régime parlementaire. C'est à cette image du chef de l'État qu'il est fait référence dans les monarchies constitutionnelles parlementaires. On ne peut plaquer telle quelle l'analyse de Constant à nos institutions contemporaines, toutefois, en raisonnant par analogie, il est visible que le président de la République élu directement intervient comme un substitut du monarque constitutionnel désormais dépouillé de l'attribut de la puissance divine absolue, apanage de la monarchie de l'Ancien Régime. Le monarque décrit est neutre et impartial. Il ne prend pas parti, il arbitre en toute neutralité. Pour Constant, il faut absolument distinguer entre pouvoir royal (le roi le détient) d'une part et pouvoir exécutif d'autre part (les ministres le détiennent). Il reste partisan d'une monarchie mais sa réflexion peut nous inspirer pour dessiner le cadre des compétences du président de la République et tenter d'entrevoir à quelle neutralité font allusion les constitutions au sujet du rôle du président.

Nulle part on ne trouve dans les constitutions une définition légale de ce qu'est un arbitre³¹⁶. Tout au plus retrouve-t-on ça et là des indications distillées par les hommes politiques eux-mêmes qui nous donnent une idée de l'idée qu'ils se font du Président arbitre. Poincaré, par exemple, dans une chronique du 15 mars 1920 à la Revue des deux Mondes s'exprimait à ce propos: « j'ai la conscience d'avoir, pendant sept ans, essayé de demeurer, au milieu des partis, un arbitre dépouillé de toute préoccupation intéressée. Les fonctions mêmes dont j'avais alors la charge m'ont accoutumé à faire silencieusement, lorsqu'il le fallait, le sacrifice de mes opinions. À cette école un peu rude, on s'habitue vite... à tout considérer sous l'aspect national et à tâcher de discerner, par-delà les batailles éphémères, les règles permanentes de la vie publique »³¹⁷. De Gaulle, dès son discours à Bayeux le 16 juin

³¹⁶ « C'est un truisme d'affirmer aujourd'hui que le concept de fonction arbitrale présidentielle est et demeure confus. Le doyen Vedel a affirmé à propos de l'actuelle République française : « La notion d'arbitrage est la plus brumeuse de toutes les nuées qui encombrent notre droit constitutionnel ». (...) C'est Vincent Auriol qui s'est exprimé le plus clairement en ce sens : « Présider, pour moi est évidemment diriger sans décider...c'est arbitrer ». Il n'est pas exclu tout compte fait que ce « pouvoir d'arbitrage » soit la prolongation du rôle qui doit revenir de droit au monarque dans une monarchie parlementaire. » Florin Bucur Vasilescu, « Le bilan de la transition roumaine », in *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale*, Slobodan Milacic (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1996, page 531.

³¹⁷ Jean Petot, « La notion de régime mixte », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, page 120.

1946, affiche sa préférence pour un chef de l'État « au-dessus des luttes nationales », soit un « arbitre national ». Il ne sera pas entendu lors du vote du référendum pour l'adoption de la Constitution de la Quatrième République, mais sa volonté de voir un chef de l'État « placé au-dessus des partis » sera retranscrite dans la Constitution suivante. Si la Constitution française de 1958 mentionne expressément à l'article 5 la mission d'arbitrage qui échoit au président de la République : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État », seule la Roumanie peut être rangée à ses côtés. En effet il est précisé à l'article 80 alinéa 2 de la Constitution roumaine : « Le Président roumain veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des autorités publiques. Dans ce but, le Président exerce la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'État, ainsi qu'entre l'État et la société. » Pour tous les autres pays, la mission d'arbitrage du président de la République n'est pas mentionnée expressément. Elle semble donc relever de la tradition comme ce peut être le cas dans les démocraties nordiques, en Irlande, Islande, ou Finlande, où le président de la République est à la fois le gardien de la Constitution et aussi la tête de l'État³¹⁸.

La question se pose alors de savoir comment un président élu au suffrage universel direct peut être à la fois celui qui arbitre (en toute neutralité donc) et qui résout les problèmes (ce qui *a fortiori* s'implique dans l'action en donnant une interprétation plutôt qu'une autre) ? Traditionnellement le président du régime parlementaire s'est vu confier au XX^{ème} siècle lors de la rationalisation du régime parlementaire une position d'arbitre –celui qui veille au respect des règles-, au sens de l'idéalisation de l'équilibre des pouvoirs, en référence au régime britannique élevé au rang de référence politique suprême. Pourtant on peut se demander comment atteindre l'idéal d'équilibre propre au régime parlementaire si le président chargé de cette tâche est élu directement par le peuple, et se voit confié une série de pouvoirs non négligeables ? Nous allons voir que le rôle que le constituant lui attribue offre au président un cadre théorique dans lequel il est supposé évoluer, qui en réalité ne sera pas toujours respecté à la lettre, du fait de contraintes diverses.

³¹⁸ David Gwynn Morgan, *Constitutional law of Ireland*, Dublin, The round hall press, 1990, page 46.

Arbitrage et neutralité sont les deux qualités premières confiées par les rédacteurs des constitutions au président de la République du régime parlementaire, monoreprésentatif comme bireprésentatif. C'est un tronc commun inaliénable, par contre, la notion de représentation peut introduire une nuance entre les deux catégories de régime parlementaire.

Paragraphe 2. La représentation de la Nation

La représentation de la Nation voilà est un des volets externes de la fonction du président de la République. Dans le cadre de cette mission qui lui est confiée, il sera amené à se rencontrer et à se confronter à d'autres interlocuteurs politiques. L'État doit pouvoir s'imposer sur la scène internationale face aux autres organisations internationales. Le président de la République représentera la Nation, l'État au niveau international et cela peut créer des interférences avec le Premier ministre et le Parlement en régime parlementaire bireprésentatif. Tout dépend selon que la représentation est apparente ou réelle. Dès lors pour certains pays, les deux têtes de l'exécutif, président de la République et Premier ministre seront présentes lors des réunions européennes au sommet (ainsi pour la France, parfois jadis la Finlande et sans doute plus tard pour la Russie, et l'Ukraine...). Mais dans tous les cas, aucune ambiguïté n'est décelable puisque toutes les constitutions proclament le Peuple comme souverain. Le président de la République n'est qu'un représentant, il n'est en aucun cas investi d'aucune souveraineté.

a) Le principe de base : le Peuple est souverain:

Dans toutes les démocraties parlementaires dont il est question (quinze au total), dont certaines ont subi une tutelle, la constitution rappelle que la souveraineté réside dans le Peuple, qui l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants. Ainsi en Finlande, en France, au Portugal, en Croatie, en Bulgarie, en Macédoine, en Roumanie, en Slovénie, en Lituanie, en Russie, en Ukraine.

- « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants et par la voie du référendum. » Titre premier, de la souveraineté, Article 3 de la Constitution française³¹⁹.

- « La République portugaise est un État de droit démocratique fondé sur la souveraineté populaire, sur le pluralisme de l'expression et de l'organisation politique démocratiques et sur le respect des droits fondamentaux et des libertés essentielles et sur la garantie de leur exercice et de leur usage. Elle a pour objectif de réaliser la démocratie économique, sociale et culturelle et d'approfondir la démocratie participative. » « La souveraineté une et indivisible, réside dans le peuple qui l'exerce dans les formes prévues par la constitution. » Première partie, Principes fondamentaux, Article 2, État de droit démocratique, et Article 3, Souveraineté et légalité de la Constitution portugaise³²⁰.

- « En République de Croatie le pouvoir procède du peuple et appartient au peuple en tant que communauté de citoyens libres et égaux en droits. Le peuple exerce le pouvoir par ses représentants élus et par voie de décision directe. » « La souveraineté de la République de Croatie est inaliénable, indivisible et intransmissible ». Partie II, Dispositions fondamentales, Articles 1 et 2 de la Constitution croate³²¹.

- « Tout le pouvoir d'État émane du peuple. Le peuple exerce le pouvoir directement ou par l'intermédiaire des organes prévus par la Constitution. Nulle partie du peuple, nul parti politique ou autre organisation, institution publique ou individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté du peuple ». Chapitre premier, Principes fondamentaux, Article premier de la Constitution bulgare³²².

- « L'Assemblée de la République de Macédoine est l'organe représentatif des citoyens et le détenteur du pouvoir législatif de la République ». Partie III, l'organisation du pouvoir de l'État, Article 61 de la Constitution macédoine³²³.

³¹⁹ Cf. page 116 du volume d'annexes.

³²⁰ Cf. page 153 du volume d'annexes.

³²¹ Cf. page 216 du volume d'annexes.

³²² Cf. page 239 du volume d'annexes.

³²³ Cf. page 293 du volume d'annexes.

- « La souveraineté nationale appartient au peuple roumain qui l'exerce par l'intermédiaire de ses organes représentatifs et par le référendum ». Titre premier, Principes généraux, Article 2, la souveraineté, de la Constitution roumaine³²⁴.

- « La Slovénie est l'État de toutes ses citoyennes et de tous ses citoyens, fondé sur le droit permanent et inaliénable du peuple slovène à l'autodétermination. En Slovénie, le pouvoir appartient au peuple. Les citoyennes et les citoyens l'exercent directement et par les élections conformément au principe de séparation des pouvoirs en pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. » Partie I, Dispositions générales, Article 3 de la Constitution slovène³²⁵.

- « L'État lituanien est fondé par le peuple. La souveraineté appartient au peuple. » « Nul ne peut restreindre ou limiter la souveraineté du peuple, ou s'approprier les pouvoirs souverains qui appartiennent au peuple. Le peuple et chaque citoyen ont le droit de s'opposer à quiconque attente par la force à l'indépendance, à l'intégrité du territoire ou à l'ordre constitutionnel de l'État lituanien ». « Le peuple exerce son pouvoir suprême directement ou par l'intermédiaire de ses représentants démocratiquement élus ». Titre premier, l'État lituanien, Articles 2, 3, et 4 de la Constitution lituanienne³²⁶.

- « Le détenteur de la souveraineté et l'unique source du pouvoir dans la Fédération de Russie est son peuple multinational ». Titre premier, Dispositions générales, chapitre 1, Fondements de l'ordre constitutionnel, Article 3 de la Constitution de la Fédération de Russie³²⁷.

- « L'Ukraine est une république. Le Peuple est le détenteur de la souveraineté, et la seule source de pouvoir en Ukraine. Le Peuple exerce son pouvoir directement et par l'intermédiaire de ses représentants au niveau national ou local. Le droit de déterminer ou de changer l'ordre constitutionnel en Ukraine revient exclusivement au Peuple et ne saurait être revenir à l'État, ses pouvoirs publics, ou responsables

³²⁴ Cf. page 317 du volume d'annexes.

³²⁵ Cf. page 342 du volume d'annexes.

³²⁶ Cf. page 368 du volume d'annexes.

³²⁷ Cf. page 391 du volume d'annexes.

officiels. Personne ne peut s'attribuer le pouvoir étatique³²⁸ ». Chapitre I, Principes généraux, Article 5 de la Constitution ukrainienne³²⁹.

- « En Finlande, tous les pouvoirs appartiennent au peuple, représenté par le Parlement réuni en session. » Chapitre premier, fondements du régime étatique, Article 2, Démocratie et principe de l'État de droit de la Constitution finlandaise³³⁰.

À noter une curiosité parmi les régimes parlementaires bireprésentatifs, tous laïcs : la souveraineté du peuple en Irlande qui est placée sous des auspices religieux : « Tous les pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire du gouvernement proviennent, sous l'autorité divine, du peuple, qui a le droit de désigner les dirigeants de l'État, et, en dernier ressort, de décider de toutes questions de la politique nationale, conformément aux exigences du bien commun ». Partie 2, l'État, article 6 de la Constitution irlandaise³³¹.

Une version spéciale est également proposée en Pologne où les constituants se sont cantonnés à la souveraineté nationale uniquement alors que nous venons de le voir, la plupart des pays consacrent soit la souveraineté populaire, soit les deux souverainetés, populaire et nationale : « Le pouvoir suprême appartient en République de Pologne à la Nation. La Nation exerce le pouvoir par ses représentants ou l'exerce directement », Titre I, la République, article 4, renforcé au Titre IV, la Diète et le Sénat, à l'article 104 : « Les députés sont les représentants de la Nation »³³².

Pour les autres pays, l'Autriche et l'Irlande, il n'est pas fait mention spéciale de la souveraineté, comme s'il était évident qu'elle procède du Peuple et s'exprime principalement à travers le Parlement:

³²⁸ « Ukraine is a republic. The people are the bearers of sovereignty and the only source of power in Ukraine. The people exercise power directly and through bodies of state power and bodies of local self-government. The right to determine and change the constitutional order in Ukraine belongs exclusively to the people and shall not be usurped by the State, its bodies or officials. No one shall usurp state power ». cf. page 408 du volume d'annexes.

³²⁹ Le texte de la Constitution ukrainienne, de même que le texte de la Constitution islandaise ne sont disponibles, dans leur version officielle, qu'en anglais, en dehors de la langue originale. Les articles cités le sont donc en anglais dans le texte. La traduction proposée est le fait de l'auteur de la thèse.

³³⁰ Cf. page 539 du volume d'annexes.

³³¹ Cf. page 79 du volume d'annexes.

³³² Cf. pages 443 et 477 du volume d'annexes.

- « L’Autriche est une République démocratique. Son droit émane du peuple ». Titre premier, dispositions générales, article premier de la Constitution autrichienne³³³.
- « Iceland is a Republic with a parliamentary government.³³⁴ » Article 1 de la Constitution Islandaise.

b) La mission de représentant de la Nation du président de la République:

Quant au président de la République, il est précisé, surtout dans les constitutions des pays d’Europe centrale et orientale, qu’il représente l’unité de la nation ou du territoire, ainsi que la République et qu’il est le garant de la souveraineté et du fonctionnement des institutions. Ainsi, il ne peut détenir donc pas une part de souveraineté populaire et ne peut se prévaloir d’engager son pays par exemple. Il sera *de facto* cantonné à une représentation plus officielle que réelle. Pour preuve le texte des constitutions définissant son rôle de représentant.

- « Le président fédéral représente la République vers l’extérieur, reçoit et accrédite les agents diplomatiques, accorde l’exequatur aux agents consulaires étrangers (...) » Titre III, Les pouvoirs exécutif et judiciaire de la Fédération, Article 65 de la Constitution autrichienne³³⁵.
- « Le président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l’État. Il est le garant de l’indépendance nationale, de l’intégrité du territoire et du respect des traités ». Titre II, Le président de la République, Article 5 de la Constitution française³³⁶.
- « Le président de la République représente la République portugaise. Il garantit l’indépendance nationale, l’unité de l’État et le fonctionnement régulier des institutions démocratiques. Il est par voie de conséquence commandant suprême des

³³³ Cf. page 15 du volume d’annexes.

³³⁴ « L’Islande est une République parlementaire ». Cf. page 107 du volume d’annexes.

³³⁵ Cf. pages 41 et 42 du volume d’annexes.

³³⁶ Cf. page 117 du volume d’annexes.

forces armées ». Titre II, Président de la République, Article 123 de la Constitution portugaise³³⁷.

- « Le Président de la République de Croatie est le chef de l'État. Le Président de la République représente la République dans le pays et à l'étranger, veille au respect de la Constitution, assure l'unité de la République ainsi que le bon fonctionnement du pouvoir de l'État. » Titre IV, L'organisation du pouvoir dans l'État, 2- Le Président de la République de Croatie, Article 94³³⁸.

- « Le Président de la République est le chef de l'État. Il incarne l'unité de la nation et représente la République de Bulgarie dans les relations internationales. » Chapitre IV, Le Président de la République, Article 92 de la Constitution bulgare³³⁹.

- « Le Président de la République de Macédoine représente la République. Le Président de la République est le commandant suprême des forces armées de Macédoine. Le Président de la République exerce ses droits et obligations sur la base et dans le cadre de la Constitution et des lois ». Titre III, L'organisation du pouvoir d'État, 2- Le Président de la République de Macédoine, Article 79 de la Constitution de l'ex-République de Macédoine³⁴⁰.

- « Le Président de la Roumanie représente l'État roumain et est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays. Le Président roumain veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des autorités publiques. Dans ce but, le Président exerce la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'État, ainsi qu'entre l'État et la société. » Titre III, Les autorités publiques, Chapitre II, Le Président de la Roumanie, Article 80, Le rôle du Président, de la Constitution roumaine³⁴¹.

³³⁷ Cf. page 178 du volume d'annexes.

³³⁸ Cf. page 226 du volume d'annexes.

³³⁹ Cf. page 249 du volume d'annexes.

³⁴⁰ Cf. page 299 du volume d'annexes.

³⁴¹ Cf. page 328 du volume d'annexes.

- « Le Président de la République représente la République de Slovénie et il est le commandant suprême de ses forces de défense. » Titre IV, Organisation de l'État, C- Le Président de la République, Article 102 de la Constitution slovène³⁴².

- « Le Président de la République est le chef de l'État. Il représente l'État lituanien et exerce toutes les obligations qui lui sont conférées par la Constitution et par les lois. » Titre IV, Le Président de la République, Article 77 de la Constitution Lituanienne³⁴³.

- « Le Président de la Fédération de Russie est le chef de l'État. Le Président est le garant de la Constitution de la Fédération de Russie et des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Conformément aux modalités établies par la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales, détermine les orientations fondamentales en matière de politique intérieure et extérieure de l'État. Le Président de la Fédération de Russie en qualité de chef de l'État représente la Fédération de Russie à l'intérieur du pays et dans les relations internationales ». Chapitre 4, Le Président de la Fédération de Russie, Article 80 de la Constitution russe³⁴⁴.

- « Le Président de l'Ukraine est le chef de l'État et agit en son nom. Le Président de l'Ukraine est le garant de la souveraineté étatique et de l'indivisibilité du territoire de l'Ukraine, du respect de la Constitution de l'Ukraine et des droits et libertés de l'homme et des citoyens³⁴⁵ ». Chapitre V, Le Président de l'Ukraine, Article 102.

- « Le Président de la République de Pologne est le représentant suprême de la République de Pologne et le garant de la continuité du pouvoir d'État. Le Président de la République veille au respect de la Constitution, il est le garant de la souveraineté et de la sécurité de l'État, de l'inviolabilité et de l'intégrité de son territoire. Le Président de la République exerce ses fonctions dans les limites et selon

³⁴² Cf. page 353 du volume d'annexes.

³⁴³ Cf. page 377 du volume d'annexes.

³⁴⁴ Cf. page 397 du volume d'annexes.

³⁴⁵ « The President of Ukraine is the head of state and acts in its name. The President of Ukraine is the guarantor of state sovereignty and territorial indivisibility of Ukraine, the observance of the Constitution of Ukraine and human and citizen's rights and freedoms ». Cf. 424 page du volume d'annexes.

les principes prévus par la Constitution et par les lois. » Titre V, Le président de la République de Pologne, Article 126 de la Constitution polonaise³⁴⁶.

De cette énumération longue mais nécessaire, nous pouvons tirer quelques remarques synthétiques:

Le vocable « chef de l'État » est utilisé dans cinq constitutions : en Bulgarie, en Lituanie, en Croatie, en Russie et en Ukraine, ce peut être un indice de la place importante accordée au président de la République.

Paradoxalement les pays dont les Constitutions sont les plus détaillées, les plus rationalisées, sont en réalité ceux qui connaissent ponctuellement la plus grande distorsion entre le régime et le système. À ce titre sont concernées: l'Ukraine, la Russie, la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie, le Portugal et la France³⁴⁷.

Certaines Constitutions ne mentionnent rien à propos des fonctions du président de la République. Il s'agit de l'Irlande, de l'Islande et de la Finlande. On pourrait en conclure que le rôle président est de moindre importance par rapport aux autres organes et que le modèle classique du parlementarisme coutumier anglais s'applique pour ce qui concerne la représentation.

Curieusement, bien que ces constitutions mentionnent le président en premier lieu dans le texte et soient plus courtes que la moyenne, les systèmes politiques qui en découlent sont plus stables³⁴⁸ que ceux de leurs voisins européens.

Bien que la souveraineté et la tâche de représentation du président de la République soit clairement déterminées par les constitutions, il reste tout de même que la controverse existe concernant la concurrence entre le président de la République et le Parlement en régime parlementaire bireprésentatif.

Paragraphe 3 : Un président en concurrence avec le Parlement en régime parlementaire bireprésentatif ?

³⁴⁶ Cf. page 486 du volume d'annexes.

³⁴⁷ Voir *infra*.

³⁴⁸ Cela se vérifiera en deuxième partie, voir *infra*.

Il faut mentionner que certaines constitutions annoncent clairement que le Président est lui aussi investi d'une forme de souveraineté puisqu'un pouvoir d'initiative législative lui est confié. Un conflit de compétence entre les deux détenteurs de la souveraineté peut apparaître, s'en suivrait une captation de la souveraineté par l'un des acteurs, au détriment finalement du souverain réel, le Peuple. Il en est ainsi en Islande, en en Lituanie et en Russie.

- « *L'Althingi* et le Président d'Islande exercent conjointement le pouvoir législatif. Le président et les autres responsables gouvernementaux exercent le pouvoir exécutif, en conformité avec la Constitution. Les juges disposent du pouvoir judiciaire³⁴⁹ ». Partie I, Article 2 de la Constitution islandaise.

- « Le peuple exerce son pouvoir souverain suprême, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants démocratiquement élus. » « Le pouvoir de l'État est exercé en Lituanie par le *Seimas*, le président de la République et le Gouvernement, et par les tribunaux. » Titre premier, L'État lituanien, Articles 4 et 5 de la Constitution lituanienne³⁵⁰.

- « Le Président de la Fédération de Russie en qualité de chef de l'État représente la Fédération de Russie à l'intérieur du pays et dans les relations internationales ». « L'Assemblée fédérale -Parlement de la Fédération de Russie- est l'organe représentatif et législatif de la Fédération de Russie ». Chapitre 4, Le Président de la Fédération de la Russie, Article 80 alinéa 4 et Chapitre 5, L'Assemblée Fédérale, Article 94³⁵¹.

Agissant lui aussi en tant que représentant de la Nation, le Président ne se substitue certes pas au Peuple souverain, mais il donne un visage au pays. Dès lors, le Président, investi par le constituant d'un tel mandat, pourra remplir des obligations officielles qui relèvent de la représentation telles qu'elles sont exprimées dans le texte constitutionnel. Mais en aucun cas il ne s'agit d'un blanc-seing pour agir au

³⁴⁹ « *Althingi* and the President of Iceland exercise jointly legislative power. The President and other governmental authorities in accordance with this Constitution and other laws exercise executive power. Judges exercise judicial power ». Cf. page 107 du volume d'annexes.

³⁵⁰ Cf. page 368 du volume d'annexes.

³⁵¹ Cf. pages 397 et 398 du volume d'annexes.

nom du Peuple. Le Peuple reste le Souverain, dont la volonté s'exprime à travers le Parlement, sinon on ne se trouve plus en présence d'une démocratie parlementaire. Pour ce qui concerne les autres pouvoirs dont le président de la République est investi, il se peut qu'ils entrent en conflit avec les compétences d'autres organes; si la constitution n'est pas claire sur les attributions de chaque organe, il en résultera une pratique politique chaotique ou déséquilibrée, ou une interprétation innovante de la cour constitutionnelle. Il est donc certain que les légitimités du Parlement et du président de la République sont de nature différente en régime parlementaire bireprésentatif et que le Parlement et le président de la République sont des représentants différents.

a) Le Parlement et le président : des légitimités de nature différente

En employant la terminologie *bireprésentatif*, on se heurte à une première difficulté sémantique. Cette double représentation est-elle équivalente ? Peut-on placer sur un pied d'égalité la représentation qu'exprime le Parlement avec celle que symbolise le Président ? Leurs légitimités sont-elles concurrentes ? À cette interrogation, il faut apporter une réponse négative. La place du président par rapport à celle du Parlement, n'est pas la même du simple fait que les modalités de désignation sont identiques. Toutefois, l'élection au suffrage universel direct emporte comme conséquence la représentation, c'est évident. Dès lors, chaque organe élu par le Peuple pour une tâche précise tire de son élection une légitimité. On pourrait en concevoir une concurrence de légitimité, car le Parlement représente lui aussi le Peuple. Mais la souveraineté du Peuple s'exprime à travers lui. Il serait donc hâtif de conclure que les légitimités du Président et du Parlement sont équivalentes. Puisqu'ils ne sont pas désignés pour la même tâche, ce sont donc des légitimités de nature différente, mais qui peuvent parfois éventuellement se trouver en concurrence³⁵².

³⁵² Par contre, on ne saurait dire, que la légitimité du Parlement est transférée sur le président. Certes dans la pratique, le président de la République peut capter dans un environnement propice des justifications à sa légitimité, mais il n'absorbe pas la légitimité du Parlement, même si parfois il tente de la mettre en sommeil... Marc Sadoun parle pour la V^{ème} République de « transfert de légitimité du

b) Le Parlement et le président : des représentants différents

Le bât blesse dès lors que l'on parle de souveraineté³⁵³ confiée au président de la République. Si l'on se reporte à la signification de la souveraineté, on se souvient de la connotation d'absolu qu'elle revêt³⁵⁴. Or, on ne saurait confier à un seul homme une si grande responsabilité de réunir à la fois entre ses mains *l'imperium* et la *potestas*, sous peine de se trouver face à un pouvoir absolument autoritaire. Cette idée n'est pas sans rappeler les écrits d'un dénommé Carl Schmitt, théoricien du III^e Reich. Un grand pouvoir s'accompagnant d'une grande responsabilité, force est de constater qu'il n'est pas de président dont la responsabilité politique soit aussi grande que celle des parlementaires. Certes le mythe de la souveraineté est nécessaire à la mise en place d'un État solide³⁵⁵, mais il ne sera que plus productif pour l'ensemble de la communauté s'il est manipulé avec précaution. L'artifice mis en place l'est aujourd'hui principalement au bénéfice de la démocratie (donc du Peuple), mode d'organisation politique qui a fait ses preuves. Depuis Rousseau, la souveraineté populaire perdure. « Pour lui si l'État est composé de dix mille citoyens, chacun détiendra un dix millième de l'autorité souveraine. La souveraineté « consiste essentiellement dans la volonté générale » qui est exprimée par la Loi »³⁵⁶. Par l'intermédiaire de ses représentants (la représentation n'étant qu'un pis-aller pour lui), qu'il contrôle, le Peuple s'exprimera.

Dans tous les cas de figure quelle que soit la solution pour laquelle ont opté les constituants, souveraineté populaire, nationale, ou une combinaison des deux, comme en France, la distinction reste prégnante entre titulaire formel et titulaire réel de la souveraineté. Le titulaire formel est désigné par le titulaire réel de la souveraineté lorsque ce dernier ne peut l'exercer directement par exemple. Le

Parlement vers le président », in *La démocratie en France, volume 1, idéologies*, Paris, Gallimard, 2000, page 306.

³⁵³ Pour un rapide aperçu critique de la notion de souveraineté, se reporter à l'article fort bien illustré et très ironique de Bernard Cubertafond, « Souverainetés en crise ? », *R.D.P.*, 1989, pp. 1273 à 1304.

³⁵⁴ Le phénomène souverain se divise toujours en deux pans, comme à Rome : *l'imperium* et la *potestas*.

³⁵⁵ Marie-Anne Cohendet faisant référence à Duguit écrit ces mots : « Prétendre que l'État est souverain est une vue de l'esprit. Un simple mythe juridique. L'État n'est que l'instrument au service du ou des hommes qui ont le pouvoir. Dans une démocratie c'est le cadre de l'autonomie des citoyens. » in *op.cit.*, page 304.

³⁵⁶ Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel, idem*, page 311.

titulaire réel est le dépositaire de la souveraineté, alors que le titulaire formel est le titulaire de base. Au contrôle du titulaire réel par le titulaire formel de la souveraineté, vient se combiner la séparation des pouvoirs. Ainsi le Peuple est le souverain formel et le Parlement le souverain réel dans les démocraties contemporaines. Le titulaire formel n'est jamais le président, c'est toujours le Peuple, ou la Nation, ou bien les deux. Le président est parfois présenté à tort comme le titulaire réel de la souveraineté, aux côtés du Parlement. Mais s'il représente la Nation, ou l'État, il n'est pas investi de la souveraineté, il n'est pas l'État ou la nation à lui seul, car la souveraineté nationale réside dans la Nation tout entière et non dans un seul homme. Le Peuple est le souverain et nul autre.

L'exemple français est caricatural pour illustrer ces propos. Depuis la réforme de 1962, qui a introduit le suffrage universel direct pour l'élection du Président dans la Constitution de 1958, sans autre modification, on assiste à un tournant radical dans l'interprétation qui sera désormais faite de la Constitution. « Tout le monde a cru d'abord que la révision constitutionnelle de 1962 modifiait seulement le mode d'élection du Président de la République, et qu'elle n'avait aucune conséquence sur la structure du régime établi en 1958. À la réflexion, cette thèse paraît fautive. Que le chef de l'État exprime la souveraineté nationale, comme élu du peuple, oblige à interpréter de façon nouvelle les articles de la Constitution le concernant. (...) Car le Président a lui aussi, désormais, qualité de représentant de la nation, au même titre que l'Assemblée nationale »³⁵⁷. En effet, si l'on se réfère à l'article 3 on lit : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum », si l'on se place en 1958, le détenteur réel de la souveraineté est le Peuple. Il est un peu hâtif de conclure de l'article 3 que le président est investi de la souveraineté au même titre que le Parlement. D'abord parce qu'il n'est écrit nulle part que le président représente le Peuple (il faut garder toujours l'esprit que la modification des modalités de désignation du président sans autre précaution fautive les choses). Ensuite parce que l'article 2 rappelle que le principe de la démocratie est « le gouvernement du peuple, pour le peuple, et par le peuple », le détenteur formel de la souveraineté est donc le Peuple. Enfin la simple élection du Président au suffrage universel direct ne saurait changer la structure même du régime, qui

³⁵⁷ Maurice Duverger, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Puf, 1977, page 93.

demeure parlementaire. C'est toujours le Parlement qui fait les lois, qui détient donc réellement la souveraineté, et le gouvernement est responsable devant lui. Cela ne donne en rien un passeport au Président pour s'affranchir des charges et des pouvoirs qui lui sont donnés exactement par la Constitution. Ainsi n'aura-t-il pas pour autant qu'il est élu au suffrage universel direct, la possibilité d'utiliser le référendum de l'article 11 pour réviser la Constitution, ou la possibilité de s'arroger un « domaine réservé » qui en réalité selon la lettre de la constitution revient au Premier ministre, ou bien devrait être partagé entre les deux têtes de l'exécutif... Est-il nécessaire de rappeler qu'en démocratie c'est le Peuple qui reste la source et le détenteur du pouvoir ?³⁵⁸

La France n'est pas le seul exemple de ce type de risque de concurrence. Il existe aussi en Lituanie mention de l'expression du peuple par l'intermédiaire de ses représentants, au titre desquels on peut compter le Parlement et le président (articles 4 et 5 de la Constitution lituanienne). En Russie, on retrouve dans la Constitution le même type de dispositions (article 80 et 94 de la Constitution de la Fédération russe). Il est évident que le texte ouvre la porte aux conflits de légitimité entre ces deux organes qui, s'ils ne sont pas investis des mêmes missions, reposent dans ces cas, sur le même principe.

³⁵⁸ Concernant la France, on peut se référer à l'ouvrage de David Marcel, *La souveraineté du peuple*, Paris, Puf, collection « questions », 1996, 337 pages. Un extrait concernant la position de Gaulle sur la souveraineté peut être cité à titre de complément pour l'exemple français qui vient d'être développé : « Toujours est-il qu'après avoir rappelé dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964 que selon l'esprit de la Constitution, le pouvoir n'est plus « la chose des partisans » mais qu'il procède directement du peuple, il ajoute : « Ce qui implique que le chef de l'État, élu par la nation, en soit la source et le détenteur. » Or qui d'autre que le peuple peut, en démocratie, se targuer d'être la « source » du pouvoir de l'État ? » page 314.

Section 3 : Le rôle du président dans les Constitutions des pays étudiés

Le régime parlementaire est fortement répandu en Europe et notamment dans sa version bireprésentative. Or, le rôle du président de la République en régime parlementaire bireprésentatif est traditionnellement hérité du modèle constitutionnel du rôle du chef de l'État en régime parlementaire classique ou monoreprésentatif. Le schéma retenu est donc transposé, ce qui aboutit à des cas particuliers. On distinguera deux groupes de pays parmi ceux qui pratiquent le régime parlementaire bireprésentatif : ceux dans lesquels le rôle du président de la République reste formellement très proche du parlementarisme classique (l'Autriche, l'Irlande, l'Islande, la Macédoine, la Slovénie, la Lituanie et la Finlande depuis la révision de 2000), et ceux dans lesquels le président de la République s'émancipe de son rôle d'arbitre pour aller au-delà, au risque de brusquer à terme le principe du régime parlementaire, la collaboration des pouvoirs (on remarque cela parfois en France, au Portugal, en Croatie, en Bulgarie, en Roumanie, souvent en Russie et en Ukraine, et autrefois en Pologne). Les variations entre système présidentiel et système parlementariste expliquent les fluctuations du rôle du président de la République. Mais ce sont deux facteurs constitutionnels qui expliquent aussi ces décalages et seront envisagés par la suite. Il s'agit de l'existence ou non d'un contreseing ministériel sur les attributions du président de la République et de la responsabilité du Premier ministre devant ce dernier.

Paragraphe 1 : Le schéma du « parlementarisme classique »

Les régimes nordiques sont en premier lieu concernés par cette famille. Cela comprend l'Irlande et l'Islande. On peut y ajouter l'Autriche. Sur une échelle du temporelle peut-on dire que les constitutions les plus anciennes disposent du président le plus arbitre ? Pas vraiment, car par la suite, certains PECO se sont ajoutés à ce groupe, et notamment la Macédoine, et la Slovénie, sans pour autant que le texte constitutionnel soit très précis sur la question. La typologie proposée ne permet d'effectuer un recouplement avec les pays de civil law et ceux de common law, alors que le rôle évolutif traditionnel et historique du monarque en régime

parlementaire monoreprésentatif aurait pu être une clé de lecture intéressante. Il existe d'autres facteurs que la culture juridique qui expliquent la permanence du rôle d'arbitre du président de la République tant dans le texte constitutionnel que dans la pratique de certains pays. Le président de la République est non seulement présenté comme un dans la Constitution, mais en plus il se contente de ce rôle. La pratique de ces régimes s'inscrit donc à ce niveau dans la lecture du parlementarisme dit « classique », à la britannique dans lequel le monarque a achevé d'être démis de tout pouvoir de décision. Ainsi l'arbitrage n'aura de sens par rapport au gouvernement et au Parlement que s'il est confié à un organe tiers qui interviendra en tant qu'opérateur impartial dans un conflit. La mission d'arbitre, on l'a dit, n'est mentionnée expressément que dans un petit nombre de Constitutions au nombre desquelles on peut compter celles de la Roumanie et de la France et qui ne sont pourtant pas les pays dans lesquels la pratique du président de la République est la plus respectueuse de cette mission.

Pour les pays que l'on peut rattacher au premier groupe, on trouve une mention allusive du rôle du président en tant qu'arbitre dans le serment d'allégeance à la Constitution et d'action en faveur de son respect:

En Islande, il est rapidement fait mention d'un serment de soutien du président à la constitution, devant l'Althingi³⁵⁹.

En Irlande, le président s'engage devant *l'Oireachtas*, des juges de la Cour suprême et de la haute cour, ainsi que d'autres personnages publics : « En présence du Dieu Tout-Puissant, je promets et je déclare solennellement et sincèrement que je veux maintenir la Constitution d'Irlande et ses lois, que je remplirai fidèlement et consciencieusement mes devoirs conformément à la Constitution et à la loi, et que je consacrerai mes facultés au service et au bien-être du peuple d'Irlande. Que Dieu me dirige et me soutienne ! »³⁶⁰.

³⁵⁹ « On assuming office, the President shall take an oath or pledge to uphold the Constitution. » Article 10 de la Constitution islandaise du 17 juin 1944 (« À son entrée en fonction, le président prête serment de contribuer à veiller au respect de la Constitution). Cf. page 107 du volume d'annexes.

³⁶⁰ Article 12.8, Le président, de la Constitution irlandaise du 1^{er} juillet 1937. Cf. pages 80 et 81 du volume d'annexes.

En Autriche, au moment d'entrer en fonction, le président « jure d'observer fidèlement la Constitution et toutes les lois de la République et de remplir consciencieusement (son) devoir³⁶¹ » devant l'Assemblée fédérale.

Ces différents engagements de loyauté envers la Constitution à la fois pour son respect et pour son application sont la preuve de la magistrature morale dont le président de la République est investi au moment de son élection. On peut qualifier cela d'arbitrage puisque pour veiller au respect de la Constitution le président devra agir afin de tempérer les organes en présence, afin de trancher, et de dégager une solution valable pour tous et valide.

Il faut ajouter à cela les attributions qui sont conférées au président du régime et peuvent être mises en relation avec la fonction arbitrale : la désignation du Premier ministre en accord avec le Parlement, le renvoi de la loi devant le Parlement, la saisine de la Cour constitutionnelle, la dissolution en cas d'échec dans la désignation d'un Premier ministre qui satisfasse l'Assemblée, la signature des lois et traités pour leur authentification... Ces attributions, mises en œuvre de façon préventive ou en cas de situation de blocage institutionnel, rentrent dans le cadre de la fonction d'arbitrage. En Autriche comme en Irlande, la grande majorité des actes du président sont contresignés par le ministre compétent : le président de la République ne saurait être indépendant et disposer de pouvoirs discrétionnaires au risque de renverser l'équilibre du régime parlementaire³⁶². Quant à l'Islande absolument rien ne figure dans cette constitution très courte qui peut être entendu comme allant dans le sens du rôle d'arbitre du président hormis le serment, déjà mentionné, et l'article 1 qui proclame : « L'Islande est une république à régime parlementaire³⁶³ ». Rien n'est précisé concernant le contresigning ministériel ou la formation du gouvernement dans le texte constitutionnel. Il semble que le silence du texte renvoie à la pratique politique parlementaire. En ce sens on peut dire que c'est le pays qui se rapproche le plus d'un parlementarisme classique, à l'anglaise, coutumier, basé sur la pratique. On

³⁶¹ Article 62 alinéa 2 de la Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920. Cf. page 41 du volume d'annexes.

³⁶² Article 13.9 de la Constitution irlandaise, Cf. page 82 du volume d'annexes; article 67 de la Constitution autrichienne, Cf. page 42 du volume d'annexes. Et aussi concernant l'Irlande, voir : Michael Forde, *Constitutional laws of Ireland*, Dublin, The Mercier press, 1987, page 103 ; et James Casey, *Constitutional law in Ireland*, Londres, Sweet and Maxwell, 1992, page 71.

³⁶³ « Iceland is a Republic with parliamentary government ». Cf. page 79 du volume d'annexes.

peut ajouter que l'article 2 de la Constitution islandaise précise que le législatif appartient conjointement au à l'Althingi et président ce qui pourrait choquer de la part d'un président arbitre, puisque *de facto* il prendrait part à la vie constitutionnelle. On peut tempérer cette remarque immédiatement par le fait qu'il exerce aussi le pouvoir exécutif avec le gouvernement, ainsi les rapports sont-ils rééquilibrés³⁶⁴ et affirmer qu'il s'agit là d'une vision emprunte d'un certain monarchisme, (cela rappelle la sanction royale sur les lois), très certainement hérité de la tradition du parlementarisme monoreprésentatif en vigueur avant l'option pour le régime parlementaire bireprésentatif en Islande.

Mais la qualité de l'arbitrage rendu par le président de la République sera surtout fonction de données extra juridiques. Constitutionnellement la dissolution est la principale arme de l'arbitre (alors que pourtant elle était auparavant un instrument de l'oppression royale), elle consiste de nos jours à en appeler au Peuple pour trancher le conflit en faveur d'une partie concernée³⁶⁵. Pratiquement, c'est le jeu des partis politiques qui rythme la vie du système politique et dictera le moment de la dissolution. En cas de bipolarisation et d'alternance claire, ou de coalition forte, l'éventualité d'un conflit entre gouvernement et parlement étant faible, le président n'arbitrera qu'exceptionnellement, ce qui entre tout à fait dans le cadre de sa mission théorique. En effet, on ne pourrait imaginer qu'un arbitre intervienne trop régulièrement pour ajuster le jeu politique, il risquerait de se substituer au jeu d'un acteur politique. La théorie n'est pas toujours appliquée en pratique, ainsi en France et en Roumanie par exemple. En Autriche, où les gouvernements sont le plus souvent formés de coalitions, l'arbitrage du président de la République n'intervient que ponctuellement. La campagne de Thomas Kléstil en faveur de la démocratie lors de

³⁶⁴ Article 2 de la Constitution islandaise : « Althingi and the President of Iceland exercise jointly legislative power. The President and other governmental authorities in accordance with the constitution and other laws exercise executive power. Judges exercise judicial power ». Cf. page 107 du volume d'annexes.

³⁶⁵ « (...) seul un petit nombre de constitutions prévoit explicitement une fonction d'arbitrage (France, Grèce, voire Espagne, mais avec des termes un peu différents). Mais il apparaît que cette fonction d'arbitrage peut être infiniment plus développée dans des pays dont la Constitution ne la prévoit pas explicitement que là où elle est constitutionnellement attribuée au chef de l'État. Cela peut tenir à la Constitution elle-même. (...) Mais cela tient surtout à données extra-constitutionnelles. L'arbitrage, qui consiste à proposer son propre jugement, suppose par nature une situation de conflit, qui mettrait en l'occurrence en cause le fonctionnement régulier des institutions, et n'a de sens que rendu par un tiers réputé impartial. C'est dire que sa nécessité est liée aux circonstances politiques qui peuvent appeler des actes provenant d'une source extérieure au jeu politique. » Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, Puf, 1995, page 495.

la victoire électorale du FPÖ en atteste. Il a fait signer une déclaration de reconnaissance des valeurs démocratiques aux deux partis vainqueurs membres de la nouvelle coalition. Cela a clos la polémique et fait taire les oppositions mais n'empêcha pas l'avènement d'un parti d'extrême droite au pouvoir et le réveil d'une douleur à peine endormie.

En plus des régimes parlementaires irlandais, islandais et autrichien, on peut ajouter à ce petit groupe d'autres pays dont le texte fondateur est plus récent. Dans leurs constitutions non plus, le rôle d'arbitre que joue classiquement le monarque de régime parlementaire n'est pas attribué de manière explicite au président, mais on peut constater que certaines fonctions ayant trait à l'arbitrage lui sont confiées et y sont connectées. Ainsi en Macédoine aussi le président s'engage à respecter la Constitution par serment³⁶⁶. Il préside le Conseil de sécurité mais aucune autre attribution significative ne lui est confiée³⁶⁷. Quant au président de la République Slovène, il prête lui aussi serment devant l'Assemblée nationale au moment de son entrée en fonction³⁶⁸. Mais, hormis le statut de commandant suprême des forces de défense, il ne dispose que de pouvoirs honorifiques tel désigner et rappeler les ambassadeurs, publier les actes de ratification, attribuer les distinctions et les titres honorifiques *etc*³⁶⁹... Dans ces deux pays, le président de la République peut en outre être entendu à titre d'avis par l'Assemblée, cela peut être une illustration de son rôle d'arbitre neutre placé au-dessus des partis qu'ont entendu lui faire jouer les constituants³⁷⁰.

Les compétences d'arbitrage attribuées au président de la République ne sont que rarement des pouvoirs formels (ainsi en Autriche, le dualisme est-il soumis à contreseing). Le président de la République ne dispose donc pas pour remplir sa mission de régulation d'un pouvoir de décision mais d'un simple pouvoir de

³⁶⁶ III, L'organisation du pouvoir d'État, 2- Le Président de la République de Macédoine, Article 81, de la Constitution macédonienne : « Avant son entrée en fonction, le Président de la République prête devant l'Assemblée un serment par lequel il s'engage à respecter la Constitution et les lois

³⁶⁷ Articles 81, 84 et 86 de la Constitution macédonienne du 21 novembre 1991. ». Cf. pages 300 à 302 du volume d'annexes.

³⁶⁸ Article 104 : « Je jure de respecter l'ordre constitutionnel, d'agir en mon âme et conscience et d'œuvrer de toutes mes forces pour le bien-être de la Slovénie ». ». Cf. page 353 du volume d'annexes.

³⁶⁹ Articles 102 et 107 de la Constitution slovène du 23 décembre 1991. ». Cf. page 353 du volume d'annexes.

³⁷⁰ Article 107 de la Constitution Slovène et article 85 de la Constitution macédonienne.

surveillance. Tous ses actes seront donc conditionnés par la bonne marche des institutions³⁷¹, le respect de la démocratie parlementaire et dépendent concrètement de l'existence d'un contreseing ministériel. Tout au plus le président de la République peut-il apprécier, dans la limite des pouvoirs qui lui sont donnés, s'il est opportun de renvoyer la loi pour une seconde lecture au parlement ou s'il faut la dépêcher devant la Cour constitutionnelle. Quant aux signatures requises pour l'authentification, le visa d'un acte, il ne saurait refuser de signer et s'affranchir de la tutelle du gouvernement, sa compétence étant liée dans ces cas du simple fait que l'on se trouve ne régime parlementaire³⁷². Le président de la République reste dans l'ensemble, même pour sa mission d'arbitrage, largement dépendant du gouvernement. Mais il existe des pays dans lesquels les rédacteurs de la Constitution ont confié des attributions importantes au président, susceptibles de lui faire prendre par à la vie constitutionnelle de façon plus engagée, ce qui ne s'est finalement pas toujours avéré être un choix judicieux pour le respect de la démocratie parlementaire.

Paragraphe 2 : Au-delà de l'arbitrage et de la neutralité

D'autres pays sont rattachés à une famille plus « offensive » dans laquelle le président de la République est plus qu'un arbitre. La France, le Portugal, la Croatie, la Lituanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Russie, l'Ukraine, la Pologne et la Finlande disposent d'un président de la République dont la tâche, à la lecture de la constitution, ne se limite pas à celle d'arbitre. Seules la France et la Roumanie voient

³⁷¹ Ce qui a conduit Françoise Thibaut à écrire, concernant la Finlande, avant la révision de 2000 : « Tout en usant de prérogatives considérables et d'une très large marge d'appréciation, le Président finlandais reste cependant parlementaire et doit respecter ce contexte, prenant dans sa stricte réalité son serment de « maintenir loyalement et fidèlement la Constitution et les lois de la République ». » « La Finlande, un régime parlementaire en attente », *R.D.P.*, 1977, page 677.

³⁷² Cette analyse rejoint celle de Marie-Anne Cohendet : « Tous ces actes sont soumis à la signature du Président, non pas pour qu'il dispose d'un pouvoir de décision et donc de direction, mais d'un pouvoir de garant et d'arbitre, lequel s'exerce d'abord par la surveillance. Pour ces actes, la signature du Président lui permet seulement d'être informé de la politique nationale qui est déterminée et conduite par le Gouvernement sous la direction du Premier ministre, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les domaines. Ces pouvoirs sont comparables à ceux d'un notaire. Par cette signature, le Président vise l'acte, pour attester du fait qu'il en a pris connaissance et qu'il a été adopté selon la procédure juridique requise. Non seulement il n'a aucun pouvoir de décision, mais encore, ce qui en est la conséquence, sa compétence est liée. Il est obligé de signer ces actes. C'est logique puisque ce n'est pas lui qui assume la responsabilité de ces actes, mais le Gouvernement qui assume. Il ne pourrait refuser de signer ces actes que s'ils étaient manifestement inconstitutionnels, c'est-à-dire si leur inconstitutionnalité était flagrante et contestable, si elle ne faisait pas l'ombre d'un doute. » *in Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2002, page 236.

inscrit dans la Constitution le rôle d'arbitre que doit jouer le président de la République. Dans tous les pays, le président de la République s'engage devant le Peuple à exercer une magistrature morale en prêtant serment. Ce rôle est parfois complété par d'autres attributions constitutionnelles qui font sortir le président de sa réserve et font la différence avec les pays se conformant au régime parlementaire anglais. Ces attributions constitutionnelles peuvent être dispensées de contreseing, ce qui accentue la place du président de la République.

Les rédacteurs de la Constitution roumaine ont attribué au président de la République la tâche de médiateur, ce qui revient à faire de lui une interface entre deux parties, une autorité habilitée à trancher un conflit. Le rôle de médiateur est assimilable à celui d'arbitre. Par contre le rayon d'action du médiateur s'applique non seulement aux rapports entre les organes ainsi que la logique l'impose, mais s'étend aussi aux rapports qu'entretiennent l'État et la société, nouveauté que l'on peut rattacher sans hésitation à la réaction contre le passé communiste. Sa compétence s'exerce dans le cadre du « respect de la Constitution »³⁷³.

En France, le rôle d'arbitre du président de la République, précisé à l'article 5 consiste à assurer veiller au respect de la Constitution et à assurer, « par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ».

La prestation de serment est une procédure commune à de nombreux pays. Hormis ceux déjà mentionnés dans le paragraphe premier, on sait que les présidents des Républiques portugaise, croate, bulgare, roumaine, lituanienne, russe, ukrainienne, polonaise et finlandaise prêtent serment. Finalement le président de la République française est le seul de tous les pays étudiés à ne pas être invité par la Constitution à prêter serment devant l'Assemblée (est-ce lié à la rédaction explicite de l'article 5 concernant son devoir de veiller au respect de la Constitution ainsi que sa mission d'arbitrage ?).

³⁷³ « On n'a pas opté pour le terme d' « arbitrage », mais pour le terme de médiation. Ce dernier est de nature à mieux définir le caractère de l'implication présidentielle : celui de médiateur, de conciliateur entre les opinions ou les positions divergentes. Le Président roumain n'est pas un arbitre qui « décide » à un moment quelconque, notamment durant une épreuve difficile : il n'est qu'un point de liaison entre les facteurs de conflit. Évidemment, son intervention s'appuie sur des chances de conciliation certaines, grâce à la neutralité de la magistrature suprême, confiée au Président par

Tous les serments prêtés par les présidents attestent de leur engagement moral à veiller au respect de la Constitution soit dans leurs propres actions³⁷⁴ ; soit pour l'ensemble des actions des organes constitutionnels de l'État³⁷⁵. Dans le cadre des serments des présidents à veiller au respect de la Constitution pour leurs propres actions, on notera l'engagement particulier du président lituanien à « se montrer juste avec chacun »³⁷⁶ ; celui du président et du vice-président bulgare, au même titre que les députés, à « tenir compte dans toutes (leurs) activités des intérêts du peuple »³⁷⁷ ; celui du président ukrainien qui promet d'assurer le bien-être de ses compatriotes et (...) d'agir pour le prestige de l'Ukraine »³⁷⁸ ; celui du président polonais qui veille « au bien de la patrie et à la prospérité des citoyens (qui) seront toujours (son) impératif suprême »³⁷⁹ ; celui du président russe qui s'engage à « protéger les droits

l'électorat. » Florin Bucur Vasilescu, « Le bilan de la transition roumaine », in *La démocratie en Europe centrale et orientale*, Slobodan Milacic (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1996, page 533.

³⁷⁴ Ainsi en Croatie, Article 95 de la Constitution du 22 novembre 1990 : « Préalablement à son entrée en fonction, le Président de la République prête serment solennel par lequel il jure fidélité à la Constitution ». ». Cf. pages 226 – 27 du volume d'annexes.

³⁷⁵ Ainsi au Portugal, Titre II, Président de la République, Article 130, de la Constitution du 2 avril 1976 : « Je jure sur mon honneur d'exercer fidèlement les fonctions dont je suis investi et de défendre, de respecter et de faire respecter la Constitution de la République portugaise » ; ». Cf. page 179 du volume d'annexes.

En Russie, Article 82, Chapitre 4, Le Président de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 : « Je jure, dans l'exercice des attributions de Président de Russie, de respecter et de protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen, de respecter et défendre la Constitution de la Fédération de Russie, de défendre la souveraineté et l'indépendance, la sécurité et l'intégrité de l'État, de servir fidèlement le Peuple ». ». Cf. page 397 du volume d'annexes.

En Finlande, Article 56, chapitre V, Le président de la République et le gouvernement, Constitution finlandaise du 1^{er} mars 2000 : « élu par le peuple finlandais président de la République de Finlande, je donne ici l'assurance que dans l'exercice de mes fonctions présidentielles j'observerai et maintiendrai loyalement et fidèlement la Constitution et les lois de la République, et que j'œuvrerai de toutes mes forces pour la prospérité du peuple de Finlande » ; ». Cf. page 550 du volume d'annexes.

³⁷⁶ Titre VI, Le Président de la République, Article 82 de la Constitution lituanienne du 25 octobre 1992 : « serment au peuple d'être fidèle à la République de Lituanie et à la Constitution, d'exercer ses fonctions avec conscience et de se montrer juste avec chacun ». ». Cf. page 377 du volume d'annexes.

³⁷⁷ Article 76 de la Constitution du 12 juillet 1991 : « Je jure, au nom de la République de Bulgarie, de respecter la Constitution et les lois du pays et de tenir compte, dans toutes mes activités, des intérêts du peuple. J'ai juré ». ». Cf. page 247 du volume d'annexes.

³⁷⁸ Chapitre V, article 104 de la Constitution ukrainienne du 28 juin 1996 : « I, elected by the will of the people as President of Ukraine, assuming this high office, do solemnly swear allegiance to Ukraine. I pledge with all my undertakings to protect the sovereignty and independence of Ukraine, to provide for the good of the Motherland and the welfare of the Ukrainian people, to protect the rights and freedoms of citizens, to abide by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine, to exercise my duties in the interests of all compatriots, and to enhance the prestige of Ukraine in the world ». (« Moi, président de l'Ukraine, élu par la volonté du peuple comme tel, en charge de cette haute charge, jure allégeance à l'Ukraine, m'engage de toute mes forces à protéger la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, à subvenir aux besoins et contribuer au développement de la nation et des ukrainiens, à protéger les droits et libertés des citoyens, ceci dans le respect de la Constitution et des lois ukrainiennes, d'exercer mes devoirs dans l'intérêt de tous mes compatriotes et d'augmenter le prestige de l'Ukraine ».) ». Cf. page 424 du volume d'annexes.

³⁷⁹ Article 130 de la Constitution polonaise du 2 avril 1997 : « Entrant en fonction de Président de la République de Pologne, par la volonté de la Nation, je jure solennellement de rester fidèle aux

et libertés de l'homme et du citoyen » et à « servir fidèlement le peuple »³⁸⁰. Cette obligation de veiller à respecter la Constitution, de même que leur engagement envers le Peuple limite et encadre la marge de manœuvre des présidents de la République.

Le plus complet et le plus surprenant des serments reste celui du président de la République de la Roumanie, par lequel ce dernier « jure de consacrer toute (sa) force et toutes (ses) capacités à la prospérité spirituelle et matérielle du peuple roumain, de respecter la Constitution et les lois du pays, de défendre la démocratie, les droits fondamentaux et les libertés fondamentales des citoyens, la souveraineté, l'indépendance, l'unité et l'intégrité territoriale de la Roumanie. Que Dieu (l)'y aide ! »³⁸¹. A noter à titre de curiosité l'exemple croate qui dans un sens encourage le président arbitre et indépendant en lui interdisant de remplir tout autre fonction publique ou professionnelle, mais d'un autre côté lui accorde la possibilité de remplir une fonction partisane, ce qui n'est pas le meilleur gage d'indépendance³⁸².

Toutefois, le rôle d'arbitre est mis en péril dès lors que l'on confie au président de la République, en sus de cette responsabilité, une responsabilité exécutive, ou dès lors que les attributions généralement liée aux nécessités de l'arbitrage lui sont attribuées sans limites. Ainsi l'arbitre se transformerait en juge et partie, ce qui va à l'encontre de l'idéal d'équilibre et de la notion de séparation des pouvoirs propre à l'État de droit démocratique. Or, dans un nombre conséquent de constitutions des pays étudiés, le rôle du président déborde du cadre simple de l'arbitrage. Par exemple, le président portugais comme le président bulgare disposent du droit discrétionnaire de dissoudre l'Assemblée³⁸³ ; le président français peut

dispositions de la Constitution, de veiller inflexiblement à la sécurité de l'État et que le bien de la Patrie et la prospérité des citoyens seront toujours mon impératif suprême ». ». Cf. page 488 du volume d'annexes.

³⁸⁰ Chapitre 4, Le Président de la fédération de Russie, article 82 de la Constitution russe du 12 décembre 1993 : « Lors de son entrée en fonctions, le Président russe de la Fédération de Russie prête au peuple le serment suivant : « Je jure dans l'exercice de mes attributions de Président de la Fédération de Russie, de respecter et de protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen, de respecter et de défendre la Constitution de la Fédération de Russie, de défendre la souveraineté et l'indépendance, la sécurité et l'intégrité de l'État, de servir fidèlement le Peuple » ».

³⁸¹ Chapitre II, Le Président de la Roumanie, Article 82 de la Constitution du 8 décembre 1992.

³⁸² Article 96 de la Constitution croate : « Le président de la République ne peut exercer aucune fonction publique ou professionnelle autre que dans un parti ». ». Cf. page 227 du volume d'annexes.

³⁸³ Article 136.e de la Constitution portugaise: « Il appartient au président de la République, relativement à d'autres organes, de dissoudre l'Assemblée de la République, après avoir entendu les

présider le Conseil des ministres³⁸⁴ ; le président croate peut convoquer en séance le gouvernement et inscrire à son ordre du jour les questions qu'il souhaite voir débattre³⁸⁵; le président lituanien règle les principales questions de politique étrangère³⁸⁶; le président roumain peut prendre des mesures exceptionnelles en cas d'urgence³⁸⁷; le président russe adopte des décrets et des ordonnances³⁸⁸; le président ukrainien dispose de l'initiative législative, au même titre que le président polonais (et le président russe)³⁸⁹; le président finlandais partage le pouvoir exécutif avec le gouvernement³⁹⁰. À noter une mention spéciale concernant le président russe. Il dispose pour accomplir sa mission de médiateur de pouvoirs importants qui lui sont expressément confiés par la Constitution de la Fédération de Russie. Il peut ainsi à titre d'exemple non exhaustif réguler les relations entre les sujets de la Fédération ou choisir de suspendre un texte apparemment inconstitutionnel dans l'attente du jugement du tribunal compétent. Là où d'ordinaire une Cour constitutionnelle qui tranche, en Russie, le président agit³⁹¹.

partis politiques qui y sont représentés et avoir entendu le Conseil d'État » (Cf. page 180 du volume d'annexes) et 102.3 de la Constitution bulgare : « Ne sont pas soumis à contreseing les décrets par lesquels le Président : (...) dissout l'Assemblée nationale ». Cf. page 251 du volume d'annexes.

³⁸⁴ Titre II, Le président de la République, Article 9 de la Constitution française. Cf. page 118 du volume d'annexes.

³⁸⁵ Article 102 de la Constitution croate. Cf. page 227 du volume d'annexes.

³⁸⁶ Article 84 alinéa 1 de la Constitution lituanienne. Cf. page s 377 – 78 du volume d'annexes.

³⁸⁷ Article 93 alinéa 1 de la Constitution roumaine : « Le Président de la Roumanie institue, conformément à la loi, l'état de siège ou l'état d'urgence, dans tout le pays ou dans certaines localités, et demande au Parlement d'approuver la mesure adoptée, dans un délai maximum de 5 jours ». Cf. page 330 du volume d'annexes.

³⁸⁸ En effet, « le Président de la Fédération de Russie adopte des décrets et des ordonnances », Article 90 alinéa 1, Chapitre 4, Le Président de la Fédération de Russie, de la Constitution russe. Cf. page 398 du volume d'annexes.

³⁸⁹ Article 93 de la Constitution ukrainienne : « The right of legislative initiative in the Verkhovna Rada of Ukraine belongs to the President of Ukraine, the National Deputies of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the National Bank of Ukraine » (« L'initiative législative devant la Verkhovna Rada appartient au président de l'Ukraine, aux députés nationaux d'Ukraine, au cabinet des ministres d'Ukraine et à la Banque nationale d'Ukraine ») Cf. page 423 du volume d'annexes.; article 144 alinéa 3.3. de la Constitution polonaise. Cf. pages 492-93 du volume d'annexes.

³⁹⁰ Chapitre premier, Fondements du régime étatique, Article 3, Séparation des pouvoirs étatiques et parlementarisme, alinéa 2 de la Constitution finlandaise révisée en 2000 : « Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et par le gouvernement, dont les membres jouissent de la confiance du Parlement ». Cf. page 539 du volume d'annexes.

³⁹¹ Article 85 alinéas 1 et 2 de la Constitution russe : « Le Président de la Fédération de Russie peut recourir des procédures de conciliation pour régler les litiges entre les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie, ainsi qu'entre les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie. En cas de persistance du désaccord, il a le droit de soumettre le litige à l'examen du tribunal compétent. Au cas où des actes des organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie sont contraires à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales ou au obligations internationales de la Fédération de Russie ou violent les droits et libertés de l'homme et du citoyen, le Président de la Fédération de Russie a le droit de suspendre l'acte jusqu'à la décision du tribunal compétent ». Cf. page 391 du volume d'annexes.

On peut se demander alors comment le président de la République peut être à la fois juge, en tant qu'arbitre, et partie, en tant qu'acteur du jeu politique, sans compromettre sa première fonction. Ce sont autant d'attributions qui donnent au président une place plus importante que celle de simple arbitre, autant de dispositions qui ouvrent une brèche dans la pratique parlementaire classique, accordant au président de la République une place d'acteur dans la vie constitutionnelle des institutions.

Les pouvoirs du président russe sont « considérables et inspirés tout à la fois des pouvoirs régaliens des chefs d'État, du modèle américain, du modèle français et de la tradition russe et soviétique ». Patrice Gélard et Michel Lesage, « L'actualité constitutionnelle en Russie, la Constitution de la Fédération de Russie », *in R.F.D.C.*, 1994, page 191.

LES FONCTIONS DES PRÉSIDENTS MENTIONNÉES DANS LES CONSTITUTIONS

FONCTIONS	A	IR	IS	F	P	C	B	M	Ro	S	L	Ru	U	Pol	Fi
REPRESENTE LA NATION, LA RÉPUBLIQUE, L'ÉTAT	•				•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
ARBITRAGE MÉDIATION				•					•						
VEILLE AU RESPECT DE LA CONSTITUTION		•		•	•	•			•			•	•	•	•
VEILLE AU RESPECT DES LOIS		•											•		•
VEILLE AU RESPECT DES LIBERTÉS									•				•		
FONCTIONNEMENT RÉGULIER DES INSTITUTIONS				•	•	•			•						
VEILLE À LA CONTINUITÉ ET À L'UNITÉ DE L'ÉTAT				•	•	•	•		•			•	•	•	
GARANT DE LA SOUVERAINETÉ												•	•	•	
GARANT DE L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE				•					•			•	•	•	
GARANT DE L'INDÉPENDANCE NATIONALE				•	•				•				•		
GARANT DU RESPECT DES TRAITÉS				•											
VEILLE AU RAYONNEMENT DU PAYS													•		
VEILLE À LA PROSPÉRITÉ DU PEUPLE		•							•	•			•	•	•
DÉFEND LA DÉMOCRATIE									•						

Nota bene : Les pays sont classés par ordre chronologique des textes constitutionnels, révision substantielle comprise, et non par ordre alphabétique. L'ordre est le suivant : Autriche, Irlande, Islande, France, Portugal, Croatie, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Slovénie, Lituanie, Russie, Ukraine, Pologne, et Finlande.

Des abréviations sont utilisées pour les divers pays. A = Autriche ; IR = Irlande ; IS = Islande ; F = France ; P = Portugal ; C = Croatie ; B = Bulgarie ; M = Macédoine ; Ro = Roumanie ; S = Slovénie ; L = Lituanie ; Ru = Russie ; U = Ukraine ; Pol = Pologne ; Fi = Finlande.

Les catégories reprennent les termes des articles des Constitutions concernant la définition du rôle du président de la République et son serment.

CHAPITRE SECOND

LE PRÉSIDENT ACTEUR

Le président acteur dans la vie constitutionnelle des institutions dispose d'une variété d'attributions, certaines que l'on peut qualifier de classiques, qui le cantonnent dans un rôle d'acteur d'apparat plutôt protocolaire ; d'autres, plus conséquentes, qui lui confient un véritable pouvoir d'action autonome. Toutes ces tâches qui lui sont confiées constitutionnellement lui attribuent une place à part entière, que ce soit de « l'inauguration d'exposition de chrysanthèmes » en guise de second rôle, à porteur d'une « épée de Damoclès » en guise de premier rôle. Le président de la République, acteur modeste lorsqu'il use de ses attributions classiques soumises à contreseing pour remplir sa fonction (section 1), se transforme en un acteur potentiellement dangereux pour la démocratie dès lors qu'il dispose d'attributions non soumises au contreseing ministériel, véritables pouvoirs d'action et de dissuasion en période de crise, chose peu courante en régime parlementaire, mais suffisamment atypique pour retenir l'attention (section 2). Parfois même la répartition des attributions entre le président de la République et le Premier ministre reste équivoque ou encourage les deux têtes de la dyarchie à coopérer, ce qui n'est pas toujours aisé (section 3).

Section 1 : Les attributions protocolaires et les attributions classiques soumises à contreseing

Ce sont des attributions pour lesquelles le président agit seul pour les premières, mais dans un domaine protocolaire et peu décisif, et dans le cadre d'une compétence liée, pour les secondes, c'est-à-dire qu'il ne peut s'affranchir de la compétence du gouvernement et ne dispose donc pas d'une totale liberté d'action. En fait, il fait valoir sa fonction d'arbitre régulateur pour agir dans différents domaines, mais en réalité il ne dispose pas d'une grande marge d'action puisqu'il se fait soit l'écho de la volonté du Parlement (comme pour la désignation du Premier ministre, dans certains pays il s'agit d'une compétence non soumise à contreseing, ce qui

paraît logique compte tenu des circonstances politiques, mais le président doit alors se conformer à la volonté des citoyens exprimée par l'intermédiaire du vote), soit il se contente de signer des actes du gouvernement (par exemple la signature des traités qui auront été négociés par le Gouvernement ultérieurement)³⁹². En définitive ces attributions soumises à contreseing rappellent le régime parlementaire monoreprésentatif dans le cadre duquel le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, et endosse la responsabilité pour ses actes.

Si l'on se réfère aux écrits de Montesquieu en ce qui concerne l'exécutif, on note qu'il a vulgarisé l'utilisation de la notion d'« exécutif ». Cette notion était déjà présente dans le *Politique* d'Aristote ou chez Locke dans ses deux *Traité du gouvernement civil*. Le baron de la Brède (s'inspirant du régime parlementaire britannique alors déjà modifié à l'époque à laquelle il écrit), définit ainsi l'exécutif dans *De l'esprit des lois* : « Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance exécutrice de l'État »³⁹³. Le pouvoir exécutif dispose du pouvoir de faire la paix ou la guerre, d'établir la sûreté, de prévenir les invasions. Cette vision correspond au rôle du monarque en monarchie constitutionnelle parlementaire (ou régime parlementaire monoreprésentatif).

Transposée au Président de la République du régime parlementaire bireprésentatif, cette observation se vérifie. Étymologiquement le pouvoir exécutif est celui qui

³⁹² « Tous ces actes sont soumis à la signature du Président, non pas pour qu'il dispose d'un pouvoir de décision et donc de direction, mais d'un pouvoir de garant et d'arbitre, lequel s'exerce d'abord par la surveillance. Pour ces actes, la signature du Président lui permet seulement d'être informé de la politique nationale qui est déterminée et conduite par le Gouvernement sous la direction du Premier ministre, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les domaines (politique intérieure, politique extérieure). Ces pouvoirs sont comparables à ceux d'un notaire. Par cette signature, le Président vise l'acte, pour attester du fait qu'il en a pris connaissance et qu'il a été adopté selon la procédure juridique requise. Non seulement il n'a aucun pouvoir de décision, mais encore, ce qui en est la conséquence, sa compétence est liée. » Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2000, page 236.

³⁹³ *De l'Esprit des lois*, livre XI, chapitre VI.

exécute, mais la conception de Montesquieu va au-delà. Du point de vue formel, c'est la Constitution qui détermine quels sont les organes investis de ce pouvoir. Pour les pays concernés par cette étude comparative, il ne s'agit pas systématiquement du président de la République, du Premier ministre, du gouvernement et de son administration. L'exécutif en régime parlementaire se caractérise certes par un bicéphalisme au sommet de l'État, mais le président de la République n'est pas toujours le chef de l'exécutif. La dyarchie composée du chef de l'État (qu'il soit monarque ou président) et du chef du gouvernement est organisée et clarifiée par l'attribution de tâches respectives. En fonction des constitutions, les mêmes tâches peuvent être attribuées soit à l'une soit à l'autre tête de l'exécutif, et particulièrement au président de la République, avec ou sans contreseing. Elles prendront ainsi une teinte particulière.

On peut généralement affirmer que le gouvernement dispose du pouvoir exécutif qui consiste à veiller à l'application des lois, à diriger la politique intérieure et extérieure du pays, l'administration, l'économie, le social, et la défense. Mais il n'en va pas ainsi de façon systématique en régime parlementaire bireprésentatif. Les présidents des Républiques concernées par l'étude peuvent en effet disposer de tâches qui sont d'ordinaire confiées au Gouvernement en régime parlementaire monoreprésentatif. Le terme « exécutif » est pour le moins ambigu puisqu'il désigne à la fois la fonction et les organes. La fonction ne se limite pas à l'exécution des décisions et les organes s'ils sont soumis au contrôle du Parlement, ne lui sont pas non plus totalement subordonnés³⁹⁴. Il faut donc d'abord envisager celles des attributions qui ne « posent aucun problème » (elles sont considérées comme relevant habituellement de la compétence du chef de l'État de régime parlementaire) pour ensuite s'attarder sur celles qui posent plus de difficulté. C'est la contre signature du ministre qui fait effectivement toute la différence.

Chaque attribution du président de la République fait partie de la mission qui lui est confiée par la Constitution. Par exemple les nominations et les décorations, ainsi que les présidences qui lui sont confiées peuvent être rattachées à son rôle de régulateur de la vie politique. Sa compétence en matière de défense et de relations

³⁹⁴ En ce sens, Aristovoulos Manassis, « Le renforcement de l'exécutif dans les systèmes constitutionnels contemporains », in *Le nouveau droit constitutionnel*, 2^{ème} Congrès mondial de

internationales lui permet de remplir son rôle de représentant de l'État. Mais le président de la République bénéficie d'attributions beaucoup plus au cœur de sa mission de régulation et de sauvegarde de la vie des institutions : il s'agit de la faculté de s'adresser au Parlement, de désigner le Premier ministre et son gouvernement, de contrôler la loi, de dissoudre, ou de proposer un référendum.

Paragraphe 1 : Nominations , décorations et présidences

Dans le cadre des attributions du président de la République qui le rapprochent du monarque du régime parlementaire monoreprésentatif, on peut citer les nominations à des décorations, activités purement protocolaires qui offrent une gamme aussi variée que le fait de décerner des titres professionnels (ainsi qu'il est prévu en Autriche, et en Ukraine), décerner des décorations (en France, au Portugal, en Croatie, en Bulgarie, en Lituanie, en Russie, en Ukraine, ou en Pologne), ou attribuer des titres honorifiques (comme en France et en Russie).

De plus, la présidence de diverses institutions est attribuée au président de la République, et non des moindres. Il s'agit par exemple de la présidence du Conseil d'État (en Islande et au Portugal), de la présidence du Conseil supérieur de défense nationale, appelé aussi du Conseil de sécurité (au Portugal, en Lituanie, en Macédoine, en Russie, et en Ukraine), de la présidence du Conseil supérieur de la Magistrature. La présidence du Conseil des ministres lui est parfois attribuée, comme en Islande³⁹⁵, en France³⁹⁶, au Portugal³⁹⁷. En Roumanie et en Russie, il est prévu que le président de la République peut participer aux réunions du Gouvernement et les présider³⁹⁸. En Finlande, il est prévue dans la Constitution révisée en 2000 que le

l'Association internationale de droit constitutionnel, Fribourg, éditions de l'Université de Fribourg, Suisse, 1991, pages 212-213.

³⁹⁵ Article 16 de la Constitution islandaise : « La Conseil de l'État, composé du président de la République et des ministres, est présidé par le président. Les lois et les mesures importantes du gouvernement doivent être soumises au président dans le cadre de ce Conseil ». Cf. page 108 du volume d'annexes.

³⁹⁶ Article 9 de la Constitution : « Le Président de la République préside le Conseil des ministres ». Cf. page 118 du volume d'annexes.

³⁹⁷ Selon l'article 136.i., il appartient au président de la République de « présider le Conseil des ministres à la demande du Premier ministre ». Cf. page 180 du volume d'annexes.

³⁹⁸ Article 87 de la Constitution roumaine ; article 83.b. de la Constitution russe. Cf. page 397 du volume d'annexes.

président de la République « arrête ses décisions lors des séances du conseil des ministres sur proposition de décision présentée par ce dernier », ce qui implique, qu'à défaut de présider le Conseil des ministres, il peut y participer, mais suivre les décisions des ministres plutôt que les siennes³⁹⁹.

Normalement ces présidences sont davantage formelles que réelles, puisque les attributions sont soumises au contreseing ministériel et que le gouvernement détient réellement le pouvoir exécutif en régime parlementaire. Toutefois, il peut arriver que le président de la République interprète ces présidences dans un sens réel et se comporte en président actif, voire proactif ou réactif. Pourtant, ainsi que les Constitutions le précisent, les pouvoirs propres du président sont limitativement énumérés et les décorations, titres honorifiques et présidences n'en font en général pas partie. Toutefois étant donné que ce pouvoir lui est attribué dans le cadre de ses pouvoirs d'action en faveur du fonctionnement régulier des institutions, il est parfois autorisé à agir seul, comme au Portugal où ces attributions lui reviennent totalement, ce qui encourage très certainement une certaine émancipation du président de la République dans ces domaines. La dispense de contreseing est sans risque sur un domaine ayant aussi peu d'impact sur le fonctionnement des institutions tel que l'attribution des décorations. Mais en matière de présidence du Conseil des ministres, cela peut causer des problèmes plus graves, c'est la raison pour laquelle aucun des présidences du Conseil des ministres n'est prévue sans contreseing, bien que certains président de la République n'aient pas toujours tenu compte de cette règle. En matière de défense, de sécurité et de relations internationales aussi le président de la République du régime parlementaire bireprésentatif ne se voit quasiment jamais reconnaître de pouvoir sans contreseing.

Paragraphe 2. La défense, la sécurité et les relations internationales

« Faire la paix et la guerre ; établir la sûreté ; prévenir les invasions », voilà les trois tâches qui incombent à l'exécutif à la lecture de Montesquieu. Aujourd'hui l'exécutif ne se cantonne pas uniquement à ces domaines d'action, mais ces derniers

³⁹⁹ Article 58 de la Constitution finlandaise. Cf. pages 550 et 551 du volume d'annexes.

font effectivement partie de ses attributions. Pour remplir la fonction de représentation de l'État au niveau international, le président se voit doté de certaines compétences en matière de relations internationales et d'affaires étrangères. De même, c'est lui qui à des degrés divers peut prendre des mesures concernant la défense du territoire.

a) Les relations internationales et les affaires étrangères :

Cette compétence se compose principalement de l'accréditation des ambassadeurs et de la signature des traités, et de l'orientation en matière d'affaires étrangères. Sa compétence est strictement protocolaire dans la plupart des constitutions, puisqu'elle est soumise à contreseing.

- Accréditation des ambassadeurs et signature des traités:

Le président de la République accrédite les ambassadeurs de son pays et les ambassadeurs des pays étrangers sont accrédités auprès de lui, il reçoit leurs lettres de créance⁴⁰⁰. En tant que représentant de l'État, il est logique que les institutions officielles se tournent vers lui. De même, c'est lui qui signe les traités négociés par le Gouvernement et ratifiés par le Parlement.

Il faut mentionner trois exceptions à ce principe, par ordre décroissant d'importance accordées au président : en Russie, en Lituanie, et en Roumanie, pays dans lesquels le président de la République bénéficie d'une marge d'appréciation plus large⁴⁰¹.

- Orientations en matière de politique étrangère :

Le rôle du chef de l'État se précise dès lors qu'il peut lui-même dégager des orientations en matière de politique étrangère. Il sort alors du cadre classique des attributions contresignées, du rôle d'arbitre et de régulateur des institutions puisqu'il

⁴⁰⁰ Ainsi est-ce mentionné dans les Constitutions française, croate, lituanienne, bulgare, macédonienne, roumaine, ukrainienne, polonaise et russe. Pour les autres pays, soit le texte ne mentionne rien, comme en Finlande, Slovaquie ou Islande, soit ces compétences ressortent de l'activité du Gouvernement.

⁴⁰¹ Voir *infra*, « pouvoirs partagés ».

devient le moteur à part entière d'une politique⁴⁰². On trouve là une divergence importante avec le rôle du chef de l'État du régime parlementaire monoreprésentatif. On imagine mal en fait comment un président arbitre peut à la fois être celui qui conduit la politique étrangère de son pays. L'orientation en matière de politique étrangère n'est donc pas du ressort de la compétence du président de la République en régime parlementaire. En règle générale il n'a qu'une compétence soumise à contreseing dans ces domaines et se contente de signer les actes pris par le gouvernement, qui dirige et conduit la politique de la nation, et qui endosse la responsabilité politique de ces actes. Mais certaines exceptions existent. C'est la raison pour laquelle le constituant polonais a limité le rôle du président de la République en la matière, en lui ôtant dans la nouvelle Constitution de 1997, pour les relations internationales, comme pour la sécurité et la défense, toute faculté constitutionnelle de superviser ces domaines⁴⁰³. Certains présidents de la République, dans le respect de la constitution de leur pays ont la possibilité de décider dans ce domaine, ce qui peut bouleverser le système parlementaire (on peut citer le président russe, ou le président ukrainien)⁴⁰⁴.

b) La sécurité et la défense:

Pour la sécurité et la défense du pays, il en va de même. Le contrat social des démocraties modernes n'est pas celui qu'offrait Hobbes dans le *Léviathan*. Certes les citoyens, le Peuple souverain, confient au Parlement la tâche d'assurer leur sécurité, qui est souvent inscrite au rang des libertés publiques; mais ce sont eux les principaux décideurs en la matière.

Ainsi confie-t-on officiellement au président de la République la charge de présider le Conseil de sécurité, et traditionnellement la tâche de chef des forces armées. Il peut aussi déclarer l'état de siège et l'état de guerre et prendre les mesures exceptionnelles qui s'imposent en cas de menace grave, ou d'atteinte au territoire national. Tout cela sous le regard attentif du gouvernement qui appose son contreseing par l'intermédiaire du ministre concerné et sous le contrôle du Parlement

⁴⁰² Voir *infra*, « pouvoirs partagés ».

⁴⁰³ Leszeck Lech Garlicki, « The presidency in the new polish Constitution », *East European Constitutional Review*, volume 6, n° 2 et 3, printemps été 1997, en ligne sur le site web.

qui ratifie ces actes. La déclaration de la guerre est rarement de la compétence du président, sauf un cas où elle est soumise à contreseing, en Croatie⁴⁰⁵. Sans doute, est-il trop aventureux de confier au président de la République, fut-il le représentant de la Nation, la compétence si grave d'entrer en guerre. Un seul homme peut-il faire basculer par sa voix le destin de la Nation tout entière ? Le Peuple est le seul souverain à s'exprimer sur la question par l'intermédiaire de son Parlement.

D'une manière générale, on observe que lorsque le président de la République est le chef des forces armées c'est le Premier ministre et le gouvernement qui disposent de ces forces. La présidence reste donc honorifique. Si le président de la République préside le Conseil de sécurité, il n'en est que le président d'honneur et non le directeur. Le pouvoir d'action du président est donc encadré par les compétences gouvernementales. Une exception notable se rencontre au Portugal où la direction du Conseil de défense nationale, ou Conseil de sécurité et les fonctions de commandement suprême des forces armées sont des compétences propres⁴⁰⁶. Serait-ce une réminiscence de la période salazariste ? De même, en Russie, où le président de la Fédération déroge totalement au principe du contreseing en matière de sécurité et de défense.

En ce qui concerne les mesures exceptionnelles en cas de danger imminent, on rencontre de nombreux cas dans lesquels le président de la République décide seul. L'autonomie de cette décision est justifiée par l'urgence et compensée par une ratification parlementaire *a posteriori*. De telles circonstances sont rares, ce qui restreint *de facto* les possibilités pour le président d'abuser d'un tel pouvoir, rarement limité dans le temps. Plusieurs présidents de la République de régimes parlementaires bireprésentatifs sont investis des pouvoirs exceptionnels au titre de leurs pouvoirs propres : il en va ainsi en France, en Lituanie, et en Ukraine. La Constitution la plus « permissive » sont celles de Russie, de Croatie et de France. Ces Constitutions ne précisent aucune limite dans le temps pour l'exercice de telles prérogatives. De plus, le président ne consulte aucun autre organe pour avis, hormis

⁴⁰⁴ Voir *infra*, pouvoirs d'action dispensés de contreseing.

⁴⁰⁵ « Le Président de la République est le chef suprême des forces armées de la République de Croatie. Le Président de la République nomme les membres du Conseil de défense nationale de la République de Croatie et en assure la présidence, il nomme et relève de leur commandement les chefs militaires, conformément à la loi. Sur décision préalable du Parlement de la République, le Président de la République déclare la guerre et conclut la paix » article 100 de la Constitution de Croatie. Cf. page 227 du volume d'annexes.

en France mais ce ne sont que de simples avis consultatifs. Ensuite les parlements ne sont informés que postérieurement, bien qu'ils ne puissent être dissous pendant ce laps de temps. Et enfin, le Président est présenté comme un véritable substitut des autres organes, il ne veille plus au fonctionnement régulier des institutions, il est en réalité à lui seul responsable du fonctionnement régulier des institutions (ce qui nous ramène à son contrat de base finalement : le président de la République est le garant du fonctionnement régulier des institutions, grâce à son arbitrage)⁴⁰⁷.

En Ukraine, par exemple, la compétence du président est propre concernant l'établissement de la loi martiale mais soumise à contreseing pour l'état d'urgence, et soumise à l'approbation de l'Assemblée concernant l'emploi des forces armées pour répondre à une agression armée⁴⁰⁸. En Lituanie, les décisions en matière de circonstances exceptionnelles relèvent de la compétence du président qui les soumet ensuite à l'approbation du *Seimas*, ce n'est pas un pouvoir soumis à contreseing⁴⁰⁹. L'état d'urgence par contre est soumis à contreseing, tout comme en Ukraine.

⁴⁰⁶ Article 136.o et 137.a de la Constitution portugaise. Cf. pages 180 et 181 du volume d'annexes.

⁴⁰⁷ Ainsi en Russie, selon l'article 89 de la Constitution : « Le Président de la Fédération de Russie, dans les circonstances et selon les modalités prévues par la loi constitutionnelle fédérale, introduit l'état d'urgence sur tout le territoire de la Fédération de Russie ou dans certaines de ses localités et en informe immédiatement le Conseil de la Fédération et la Douma d'État ». Cf. page 398 du volume d'annexes.

En Croatie, selon l'article 101 de la Constitution : « le Président de la République prend des ordonnances ayant force de loi, et édicte des mesures exceptionnelles, en cas d'état de guerre ou de menace directe contre l'indépendance et l'unité de la République, ou quand les pouvoirs publics sont dans l'impossibilité d'assurer l'exercice régulier des fonctions conférées par la Constitution. Aussi longtemps que le Président de la République exerce ces prérogatives, la Chambre des représentants ne peut être dissoute. Le Président de la République soumet les ordonnances ayant force de loi à la Chambre des représentants du Parlement de la République en vue de leur ratification, dès que celle-ci aura pu se réunir ». Cf. page 227 du volume d'annexes.

Et en France, l'article 16 de la Constitution : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ». Cf. page 120 du volume d'annexes.

⁴⁰⁸ Article 106. 19, 20 et 21. Cf. page 425 du volume d'annexes.

⁴⁰⁹ « Le Président de la République dans le cas d'une attaque armée menaçant la souveraineté de l'État ou l'intégrité du territoire, adopte les décisions relatives à la défense contre une telle agression armée, à la mise en vigueur de la loi martiale ainsi qu'à la mobilisation, et soumet ces décisions à l'approbation du *Seimas* dès la séance suivante », article 84.16 de la Constitution lituanienne. Cf. pages 377 – 78 du volume d'annexes.

Cette occurrence extrême des mesures exceptionnelles, qui vient d'être mentionnée, est une exception qui déroge à la règle des diverses attributions dont le président de la République est doté soit à titre protocolaire, soit avec contreseing, afin de limiter son action. On lui confie d'autres attributions soumises à contreseing afin d'assurer sa mission de régulation et de sauvegarde des institutions.

Paragraphe 3. Au cœur de la régulation et de la sauvegarde des institutions.

Afin de remplir sa mission de régulation et de sauvegarde des institutions le président de la République dispose de plusieurs compétences. Soit elles sont strictement prévues et encadrées par d'autres principes, ce qui tend à les limiter, soit elles sont, comme dans la majorité des pays, soumises à contreseing. Il s'agit des adresses au Parlement, de la désignation du Premier ministre et du Gouvernement, du contrôle de la loi, du référendum et de la dissolution.

a) Le droit de message du président de la République au Parlement :

Dans toutes les Constitutions sauf en Autriche, en Islande, en Slovénie et en Finlande, il est prévu un droit de message du président de la République au Parlement. Dans la quasi totalité des Constitutions où cette adresse est mentionnée, elle est entendue comme un pouvoir réel du président de la République. Tant historiquement que symboliquement, il est interdit au chef de l'État de certains régimes parlementaires de pénétrer dans les chambres du Parlement. C'est le cas en France, par exemple, depuis Thiers. Mais traditionnellement, le message de la Reine d'Angleterre au parlement a lieu chaque année. Ainsi, autorisation est donnée au président de la République de s'adresser solennellement aux chambres dans la limite généralement prévue d'une fois dans l'année. Le discours ou message prononcé à cette occasion n'emporte pas force obligatoire pour les chambres comme le traditionnel « Discours sur l'état de l'union » du président américain dont découle en réalité toute la politique américaine à venir car il est l'occasion pour le président de faire connaître sa façon d'envisager sa fonction, ce qui peut influencer sur les relations

entre les institutions et de s'exprimer sur certains points de la politique nationale, ce qui peut à terme, entraîner des réformes.

Les messages du président de la République en régime parlementaire bireprésentatif ont moins d'impact que l'adresse du président américain. Ils traduisent la souplesse des relations entre les organes ainsi que le rôle protocolaire du président de la République en régime parlementaire.

De son côté, le Parlement peut demander d'entendre le président de la République sur certaines questions (ainsi en Macédoine par exemple⁴¹⁰).

b) La désignation du Premier ministre et du gouvernement

C'est le premier acte qui suit les élections législatives. En fonction de la majorité parlementaire, le président de la République désigne le Premier ministre et son gouvernement. La mise en place du Gouvernement se fait alors soit sans l'intervention du Parlement, soit en collaboration avec le Parlement⁴¹¹. Au cours de la procédure de désignation, le Parlement peut être convoqué, son avis peut lier ou non le président et il peut ensuite être prévu que le Parlement vote pour investir le gouvernement. En général, le président de la République se fonde sur le résultat des élections pour faire son choix. Mais bien entendu, il existe des exemples de présidents qui ont tenté d'imposer un Premier ministre d'une couleur politique plus proche de leur camp que de celui des vainqueurs. L'intensité de la crise politique soulevée à cette occasion a éteint pour la suite toute possibilité pour le président de la République de s'émanciper de la volonté du peuple manifestée à travers l'élection de représentants d'une tendance différente de la sienne. D'ailleurs, le président de régime parlementaire ne doit-il pas être neutre ? Il est de son devoir de d'exécuter la volonté du Peuple exprimée à travers les législatives. Chef du Gouvernement, président du Cabinet, président du Conseil des ministres ou Premier ministre, le responsable du gouvernement en régime parlementaire est donc présenté à ce poste par le président de la République, qui pour ce faire, dispose de « plus ou moins

⁴¹⁰ Article 85 alinéa 2 de la Constitution de Macédoine. Cf. page 301 du volume d'annexes.

⁴¹¹ Distinction importante du point de vue historique tant concernant l'évolution des régimes, que leur devenir, inspirée de l'ouvrage de Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, P.F.N.S.P., 1978, 368 pages, chapitre 2.

d'autonomie »⁴¹². Dans les cas envisagés ci-dessous, le parlement peut intervenir avant la nomination du Premier ministre par le président de la République ou après la nomination. Avant la nomination du Premier ministre par le président de la République, le parlement peut être associé à des degrés divers. Soit il n'intervient pas du tout, soit il est simplement consulté, soit il donne son consentement pour tel Premier ministre. Dans tous les cas, le président de la République dispose d'une liberté de décision qui s'exprime dans la limite du verdict des urnes, c'est entendu. Il choisit donc selon sa préférence un membre issu du parti majoritaire vainqueur des élections; tout au plus doit-il consulter les groupes parlementaires de la chambre.

- L'absence d'intervention préalable du Parlement :

Il s'agit le plus souvent des cas de dualisme qui correspondent aux régimes parlementaires bireprésentatifs dans lesquels le président de la République peut remplir un rôle décisif puisque le gouvernement est également responsable devant lui et devant le Parlement et que la compétence de désignation du Premier ministre par le président de la République n'est pas soumise à contreseing.

Ainsi en Autriche, le président fédéral nomme et révoque le chancelier fédéral sans aucune proposition préalable. Par contre il nomme et révoque les autres membres du gouvernement sur proposition du chancelier lui-même⁴¹³. La constitution instaure un régime parlementaire bireprésentatif dualiste⁴¹⁴ puisque le chancelier est responsable devant le président fédéral aussi bien que devant l'Assemblée. Cette allégeance au président est d'ailleurs confortée par le serment prêté au moment de l'entrée en fonction des membres du gouvernement devant le président fédéral⁴¹⁵.

Le président islandais dispose en théorie de toute latitude pour nommer et révoquer les ministres. Le régime parlementaire bireprésentatif dualiste instauré par la Constitution doit beaucoup à la pratique parlementariste qui s'est développée dès sa

⁴¹² Michel Lesage, *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, Paris, la Documentation française, 1995, page 26.

⁴¹³ Article 70 de la Constitution autrichienne. Cf. page 43 du volume d'annexes.

⁴¹⁴ C'est-à-dire qu'il existe une double responsabilité du gouvernement : devant le président de la République et devant le parlement.

⁴¹⁵ Article 72 de la Constitution autrichienne. Cf. page 43 du volume d'annexes.

naissance⁴¹⁶. La Constitution, laconique, ne précise rien de plus, à la différence de la constitution autrichienne, nettement plus détaillée⁴¹⁷.

La plus lapidaire des formules se trouve dans la Constitution croate, le président de la République nommant et mettant fin aux fonctions du Président du Gouvernement sans autre précision. Il dispose donc *a priori* d'une grande liberté, dans la limite bien sûr du respect du verdict des urnes⁴¹⁸. La Constitution met en place un dualisme qui pourrait porter un coup fatal au fonctionnement des institutions si l'on se place dans la perspective de l'esprit originel du régime parlementaire. Se démarquant de la tradition parlementaire classique « à l'anglaise » et se situant en marge de la vague de rationalisation parlementariste des pays d'Europe centrale et orientale, la Russie comme l'Ukraine, proposent aussi une version de la désignation du Premier ministre qui accorde voix prépondérante au choix du président de la République.

À la différence de ses voisins, la France ne peut être considéré comme ayant un régime dualiste, pourtant elle a connu jusqu'en 1966 une pratique hiératique en matière d'investiture du Gouvernement. Elle est finalement le contre-exemple comparée à l'Autriche. Le régime autrichien est dualiste, mais le système est moniste. La France est régie par un régime moniste, qui a fonctionné dans un système dualiste. Le président français est investi de la compétence constitutionnelle pour désigner le Premier ministre, sans concertation préalable organisée par la Constitution, ni des partis politiques, ni de l'Assemblée⁴¹⁹. Il opère seul, d'autant plus que cette attribution est dispensée du contreseing, ainsi que le rappelle l'article 19 de la Constitution. Il nomme ensuite les ministres du Gouvernement sur proposition du Premier ministre. Logiquement aussi, dans le respect de la tradition parlementaire, le président désigne un Premier ministre parmi le camp vainqueur aux élections législatives. Même lorsque ces élections désignent comme vainqueur un

⁴¹⁶ C'est-à-dire que tous les actes du président sont contresignés puisque l'article 14 de la Constitution précise que les ministres sont responsables de tous les actes de gouvernement. Mais la désignation et la démission des ministres revient au président de façon catégorique et réelle.

⁴¹⁷ « The President appoints Ministers and discharges them. He determines their number and assignments » (« Le Président nomme et révoque les ministres. Il détermine leur nombre et leur fonction »), article 15 de la Constitution islandaise. Cf. page 108 du volume d'annexes.

⁴¹⁸ « Le Président de la République nomme le président du Gouvernement de la République de Croatie et met fin à ses fonctions », article 98 de la Constitution croate confirmé à l'article 111 : « Le Gouvernement est responsable devant le Président de la République et devant la Chambre des représentants du Parlement de Croatie ». Cf. pages 227 et 228 du volume d'annexes.

⁴¹⁹ Article 8 alinéa 1 de la Constitution française. Cf. page 118 du volume d'annexes.

parti politique opposé au président, ce dernier n'a pas à opérer de coup de force « à la Mac Mahon » en désignant un chef de gouvernement en symbiose avec ses propres idées personnelles. Le système a donc connu des périodes de cohabitation, selon la volonté exprimée par les suffrages des citoyens électeurs. La présentation du Gouvernement au Parlement est tout aussi évidente, bien que la pratique ait montré le contraire. L'article qui règle la responsabilité du gouvernement devant le Parlement ne précise pas à quel moment le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, ni s'il est fait obligation pour le Premier ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement⁴²⁰. Pourtant, comme tous les articles, il est rédigé au présent de l'indicatif, temps que les rédacteurs de la Constitution et les constitutionnalistes entendent comme obligatoire. De plus, il est fait mention du programme, on peut donc en déduire qu'il s'agit du début de la législature. Le Premier ministre doit ensuite engager sa responsabilité sur un programme et/ou une déclaration de politique générale. Dispose-t-il d'une liberté d'appréciation ? La doctrine est divisée. La pratique a fluctué avant de se fixer et de se pérenniser. Avec la première cohabitation en 1986-88 la pratique est revenue à une investiture sur le programme, mais auparavant la pratique allait dans le sens d'une lecture présidentialisée de la Constitution puisque l'investiture n'était pas systématiquement demandée à l'entrée en fonction, ou bien elle se faisait sur une déclaration de politique générale. Le Parlement restait donc finalement à l'écart de la procédure de désignation du gouvernement. L'attitude des intervenants politiques avait alors inversé la responsabilité pour la faire basculer du Parlement vers le président uniquement, inscrivant le système dans un fonctionnement dualiste alors que le régime est parlementaire, bireprésentatif, et moniste en France.

Ailleurs, dans certains régimes parlementaires bireprésentatifs qui ne sont pas dualistes, le président de la République est libre du choix du Premier ministre et de son gouvernement, sans intervention préalable du Parlement, mais par la suite, le Gouvernement se présente devant le Parlement pour un vote d'investiture. Cela limite finalement le degré d'appréciation du président de la République qui doit

⁴²⁰ « Le Premier ministre, après délibération en Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité de son gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une

prendre en compte toutes les contraintes démocratiques et politiques extérieures à sa propre volonté. Finalement en France, comme en Pologne (où il s'agit d'une compétence non soumise à contreseing⁴²¹), en Slovénie, en Macédoine et en Finlande, le président de la République est certes libre de son choix à ce stade de la procédure, mais par la suite la désignation sera entérinée par le vote d'investiture⁴²².

- L'intervention préalable du Parlement:

Dans d'autres pays pratiquant le régime parlementaire bireprésentatif, le Parlement est associé au processus de désignation du Premier ministre et de son Gouvernement. Il peut s'agir soit d'une simple consultation, soit d'une association du Parlement au processus de choix qui se matérialise parfois par la suite par un vote d'investiture.

- La simple consultation :

Le Parlement est parfois simplement consulté avant que le président de la République ne procède à la désignation du Premier ministre. L'avis du Parlement n'a pas force obligatoire et ne lie donc pas le président qui reste libre de désigner la personne de son choix, mais toujours dans la limite du respect du verdict des urnes, primordial en démocratie.

En 1976, la première Constitution démocratique que connaît le Portugal après de nombreuses années de dictature instaure une règle typiquement parlementaire. Le président de la République nomme le Premier ministre en fonction des résultats électoraux (c'est la première constitution qui le mentionne) et après avoir entendu les partis représentés à l'Assemblée. Sachant que le mode de scrutin proportionnel entraîne la représentation de nombreuses tendances et pousse à la formation de coalitions, le président doit faire preuve de finesse dans son analyse politique afin de nommer une personne susceptible de fédérer les tendances et d'asseoir solidement le gouvernement. Le fait d'entendre les partis ne le lie en rien dans la désignation du Premier ministre, il est engagé sur une tendance politique, non sur un patronyme. C'est encore le président qui démet le gouvernement et révoque le Premier

déclaration de politique générale », article 49 alinéa 1 de la Constitution française. Cf. page 128 du volume d'annexes.

⁴²¹ Article 144. 11. Cf. pages 492 à 494 du volume d'annexes.

ministre⁴²³. Le caractère dualiste ne fait aucun doute, et pour cela le président portugais dispose d'un pouvoir d'appréciation très personnel puisque la démission du gouvernement est dictée par la sauvegarde du fonctionnement régulier des institutions que le président apprécie avec l'aide du Conseil d'État dont il est lui-même le président⁴²⁴. En se portant garant du fonctionnement régulier des institutions dans le cadre même du dualisme, le président remplit sa fonction arbitrale⁴²⁵.

En Roumanie comme Slovaquie le président consulte les partis afin de désigner le Premier ministre⁴²⁶. En Bulgarie, le président de la République charge le candidat aux fonctions de Premier ministre désigné par le groupe parlementaire de constituer le gouvernement⁴²⁷.

- Avec consentement préalable du Parlement:

Dans certains régimes parlementaires, le Parlement est associé au processus de désignation du Premier ministre et du gouvernement :

Ainsi en Irlande, le président nomme le *Taoiseach* (le chef du gouvernement ou Premier ministre) mais sur proposition du *Dail Eireann* (chambre basse du Parlement). Par la suite, le président nomme les ministres que le chef du gouvernement propose après que le *Dail Eireann* les a approuvés⁴²⁸. La révocation quant à elle est pendante à la mise en minorité du gouvernement par le Parlement.

En Lituanie c'est une version sécurisée du dualisme qui est proposée puisque le président de la République nomme et révoque le Premier ministre, mais après

⁴²² Voir *infra*.

⁴²³ « Le gouvernement est responsable devant le président de la République et l'Assemblée de la République », article 193 de la Constitution portugaise. Cf. page 192 du volume d'annexes.

⁴²⁴ « Le président de la République ne peut révoquer le gouvernement que lorsque ceci s'avère nécessaire au fonctionnement régulier des institutions démocratiques, et après consultation du Conseil d'État », article 198.2 de la Constitution portugaise. Cf. page 193 du volume d'annexes.

⁴²⁵ Voir *supra*.

⁴²⁶ « Le Président de la Roumanie désigne un candidat à la fonction de Premier ministre et nomme le Gouvernement sur la base d'un vote de confiance accordé par le Parlement » article 85 alinéa 1 et article 102 alinéa 1 : « Le Président de la Roumanie désigne un candidat à la fonction de Premier ministre, à la suite de la consultation du parti ayant la majorité absolue dans le Parlement ou, si cette majorité n'existe pas, des partis représentés au Parlement » de la Constitution roumaine ; Article 111 de la Constitution slovaque : « Le Président de la République, après avoir pris conseil auprès des dirigeants des groupes de députés, propose à l'Assemblée nationale un candidat au poste de président du Gouvernement ».

⁴²⁷ Article 99 de la Constitution bulgare. Cf. page 250 du volume d'annexes.

⁴²⁸ « Sur la proposition du *Dail Eireann*, le président nommera le *Taoiseach*, c'est-à-dire le chef du gouvernement ou Premier ministre. Sur la proposition du *Taoiseach*, et avec l'approbation préalable du *Dail Eireann*, le président nommera les autres membres du gouvernement », article 13.1 de la Constitution irlandaise. Cf. page 82 du volume d'annexes.

approbation du Parlement⁴²⁹. Le dualisme fonctionne, conditionné à la concertation entre les deux organes. Par un vote, le *Seimas* accepte ou rejette la candidature du Premier ministre proposée par le président de la République. En réalité le pouvoir de nommer le Premier ministre revient donc au Parlement⁴³⁰.

En Russie, le président de la République nomme le Président du Gouvernement avec l'approbation de la Douma qui examine ensuite cette candidature et l'entérine par un vote. Il est étonnant de remarquer que contrairement aux autres procédures rationalisées de mise en place d'un chef de gouvernement dans les pays de l'ancienne Europe de l'Est qui donnent le dernier mot à l'Assemblée ou à un gouvernement intérimaire, ici, le président russe en cas d'échec de la procédure, après trois présentations consécutives et infortunées de son candidat à la Douma, le nomme président du Gouvernement et dissout l'Assemblée⁴³¹. Il est étonnant aussi de remarquer que le Premier ministre présente son nouveau gouvernement au Président et non au Parlement. Il s'agit d'une version absolue du régime parlementaire dualiste⁴³². Bien que la Douma soit associée à la procédure, le président conserve un ascendant indéniable.

⁴²⁹ Caroline Taube, *Constitutionalism in Estonia, Latvia, and Lithuania*, Uppsala, Goteborg, 2001, pp. 152 à 154.

⁴³⁰ « Le *Seimas* accepte ou rejette la candidature du Premier ministre proposée par le Président de la République », article 67.6 de la Constitution lituanienne. Cf. page 375 du volume d'annexes.

On peut donc dire que : « Le lien et la dépendance entre le Président de la République et le Gouvernement s'affaiblit, étant donné que le Premier ministre n'est plus nommé par le Président de la République mais par le Parlement. » in *Constitution de la Finlande*, publiée par le Parlement de Finlande, Vanmala, 2001, page 51.

Est donc porté atteinte aux « quatre piliers fondamentaux » qui selon Jans-Magnus Jansson fondaient le pouvoir présidentiel finlandais. Cf. « Le régime semi-présidentiel finlandais », in *Les régimes semi-présidentiels*, Maurice Duverger (dir.), Paris, Puf, 1986, page 105.

⁴³¹ « 1. Le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie est nommé par le Président de la Fédération de Russie avec l'accord de la Douma d'État.

2. La proposition relative à la candidature de Président du Gouvernement de la Fédération de Russie est présentée au plus tard dans le délai de deux semaines après l'entrée en fonction du Président nouvellement élu de la Fédération de Russie, après la démission du Gouvernement de la Fédération de Russie ou encore dans le délai d'une semaine après le rejet d'une candidature par la Douma d'État.

3. La Douma d'État examine, dans le délai d'une semaine à compter de sa présentation par le Président de la Fédération de Russie, la candidature à la fonction de Président du Gouvernement de la Fédération de Russie.

4. Après trois rejets des candidatures présentées pour le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, le Président de la Fédération de Russie nomme le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, dissout la Douma d'État et fixe de nouvelles élections » article 111 de la Constitution de Russie. Cf. page 400 du volume d'annexes.

⁴³² « Le Président de la Fédération de Russie :

a) nomme avec l'accord de la Douma d'État le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie ;
 b) a le droit de présider les séances du Gouvernement de la Fédération de Russie ;

On trouve un degré élevé de soumission du gouvernement au président de la République plutôt qu'au Parlement en Ukraine où finalement le consentement de l'Assemblée au sujet du choix du président de la République pour la désignation du Premier ministre ne semble pas être déterminant puisque la désignation ne sera pas suivie d'une investiture particulière par le Parlement⁴³³. De plus, le Gouvernement reste soumis au président devant lequel il est responsable au même titre que l'Assemblée et aux actes duquel il est soumis au même titre que les lois et la Constitution⁴³⁴. Curieuse hiérarchie pour une démocratie parlementaire.

- L'intervention directe du Parlement :

Dans certains pays, afin de garantir une sécurité juridique et politique maximum, le Premier ministre est élu par le Parlement après simple proposition de sa candidature par le président de la République. Il ne s'agit pas d'un vote de confiance postérieur à la désignation par le président. Le système redonne à l'Assemblée la pleine légitimité du choix du chef du Gouvernement. Ainsi en Slovénie, et en Finlande.

En Slovénie, le Président du Gouvernement est élu par l'Assemblée nationale à la majorité des suffrages de tous les députés. En l'absence d'une telle majorité, le président propose à nouveau, 14 jours plus tard, soit le même candidat, soit un autre désigné par lui ou par un groupe de parlementaires (au moins 10 députés, et si plusieurs candidats sont proposés, l'élection a lieu pour chacun d'entre eux). Si l'élection ne peut à nouveau se tenir faute de majorité requise le président de la République dissout la chambre. Un délai de 48 heures s'écoule avant la dissolution

c) prend la décision relative à la démission du Gouvernement de la Fédération de Russie », article 83 de la Constitution russe. Cf. page 397 du volume d'annexes.

⁴³³ « The President of Ukraine : appoints the Prime Minister of Ukraine with the consent of the *Verkhovna Rada* of Ukraine ; terminates the authority of the Prime Minister of Ukraine and adopts a decision on his or her resignation » (« Le Président de l'Ukraine nomme le Premier Ministre d'Ukraine avec le consentement de la *Verkhovna Rada* ; met fin à ses fonction et prend la décision de sa démission »), article 106.9 de la Constitution ukrainienne. Cf. page 425 du volume d'annexes.

⁴³⁴ « The Cabinet of Ministers of Ukraine is the highest body in the system of bodies of executive power. The Cabinet of Ministers is responsible to the President of Ukraine and is under the control of and accountable to the *Verkhovna Rada* of Ukraine within the limits envisaged in Articles 85 and 87 of the Constitution of Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine is guided in its activity by the

pendant lequel l'Assemblée peut réagir et voter. L'élection se tient à la majorité des suffrages exprimés cette fois⁴³⁵. Cette procédure complexe illustre toujours le désir de stabilité et de sécurité constitutionnelle qui a animé les constituants. Le reste du Gouvernement slovène est quant à lui confirmé sur la base du vote de confiance du Parlement.

En Finlande, le président de la République consulte les partis pour proposer un candidat au poste de Premier ministre. Il ne désigne pas le Premier ministre, il le propose seulement, car c'est le Parlement qui vote pour le candidat qu'aura proposé le président et que ce dernier nommera ensuite. Le Parlement élit donc le Premier ministre qui est ainsi investi de la confiance parlementaire. Par contre, la proposition comme la démission du gouvernement sont une attribution dispensée de contreseing en Finlande⁴³⁶. La situation de la Finlande est assez particulière puisque le Parlement élit le Premier ministre mais le président de la République nomme le gouvernement sans proposition, de même pour la démission.

- L'intervention postérieure du Parlement

Elle se manifeste par l'investiture du Gouvernement par le Parlement. Dans certaines Constitutions, le choix du Premier ministre et la constitution du gouvernement, (conditionnés à la consultation préalable du Parlement ou à son approbation ou laissés à l'appréciation du président), se prolongent par l'intermédiaire de la présentation du gouvernement et/ou de son au Parlement. Un degré maximum de rationalisation est ainsi atteint. Si le président a désigné un Premier ministre conformément aux résultats des élections législatives, qu'il ait écouté les partis pour prendre sa décision ou même suivi la proposition de l'Assemblée, on voit mal comment le Premier ministre pourrait se voir refuser la confiance au moment de l'investiture. Cela s'est produit et cela peut se rencontrer en cas d'application du

Constitution and the laws of Ukraine and by the acts of the President of Ukraine » article 113 ; Cf. page 427 du volume d'annexes.

⁴³⁵ Article 111 de la Constitution roumaine. Cf. page 332 du volume d'annexes.

⁴³⁶ « Par dérogation aux dispositions du premier paragraphe, le président de la République arrête ses décisions sans proposition de décision de la part du gouvernement, sur les questions suivantes : nomination du gouvernement et de l'un de ses membres et décision portant sur la démission du gouvernement ou de l'un de ses membres » article 58 de la Constitution de Finlande.

mode de scrutin proportionnel qui fragmente la représentation et rend plus difficile l'entente politique dans l'hémicycle. De même, le résultat de l'élection ainsi tenue peut conduire à la formation d'une coalition qui engendre la fusion de plusieurs programmes, d'où la nécessité pour le Premier ministre de présenter son gouvernement pour approbation, afin de conforter l'entente primordiale entre Parlement et Gouvernement. Plus la procédure est rationalisée, moins le président intervient, car de l'investiture dépendent les relations qu'entretiendront le Parlement et le Gouvernement en régime parlementaire. Logiquement, en cas d'échec de la procédure d'investiture, le président interviendra à nouveau, soit pour proposer des étapes de compromis (ainsi le gouvernement intérimaire en Bulgarie), soit pour prononcer la dissolution. Il remplit alors son rôle d'arbitre.

En France, on a vu que l'investiture a pu poser problème lorsque la pratique a négligé la règle du fait de l'imposante stature du président et que l'investiture était ainsi tombée dans les oubliettes politiques. Le président a clairement écarté la règle constitutionnelle. En Roumanie, c'est le même genre d'investiture du gouvernement qui est pratiquée, puisque le candidat présente sous 10 jours son gouvernement et son programme au Parlement pour le vote de confiance. Quant au président polonais, il est libre de désigner le Président du Conseil des Ministres et les Ministres de son choix, mais ce choix est aussi par la suite avalisé par un vote de confiance de l'Assemblée sur présentation du Gouvernement à la Diète⁴³⁷. On retrouve donc le même principe qu'en France, le président est libre pour la désignation du Premier ministre, mais le Premier ministre doit ensuite obtenir confirmation par l'Assemblée, ce qui amoindrit la marge de manœuvre du président de la République et le cantonne à son rôle d'arbitre et de régulateur, en lui laissant uniquement la latitude quant au choix de la personnalité dans le camp des vainqueurs des élections législatives⁴³⁸. En France toutefois, par rapport à la Pologne, la procédure française est moins rationalisée, ce qui explique sans doute les importants écarts entre la règle et la pratique en France.

⁴³⁷ « Le Président de la République désigne le Président du Conseil des Ministres qui propose les membres du Conseil des Ministres. Le Président de la République nomme le Président du Conseil des Ministres et les autres membres du Conseil dans un délai de quatorze jours à dater de la première séance de la Diète ou de l'acceptation de la démission du précédent Conseil et il reçoit le serment des membres du Conseil des Ministres nouvellement nommés », article 154 alinéa 1 de la Constitution de Pologne. Cf. page 498 – 99 du volume d'annexes.

En Bulgarie, pour garantir un gouvernement stable, la procédure rationalisée de l'investiture prévoit que le Premier ministre est officiellement nommé solidairement avec le Gouvernement et que les deux sont ensuite investis de la confiance du Parlement. En cas de problème, et pour éviter toute vacance du pouvoir, est prévue la désignation par le Président d'un gouvernement intérimaire chargé d'expédier les affaires courantes. C'est dans le groupe parlementaire le plus nombreux que le président consulte pour désigner le Premier ministre qu'il charge de former le gouvernement. En cas d'impossibilité de former un gouvernement sous 7 jours, le président confie cette tâche au *leader* désigné par le deuxième groupe parlementaire, et l'opération peut se répéter jusqu'à trois fois. Le succès est couronné par l'élection du Premier ministre par l'Assemblée. En cas d'échec, c'est la dissolution assurée pour recommencer à nouveau toute l'opération⁴³⁹. La formule proposée est donc plus poussée que la simple consultation, comme en France et en Pologne mais une telle procédure encore jamais été appliquée. On peut déceler dans ces précautions la marque des débuts difficiles de la démocratie bulgare (on se souvient de Jélev nommé président après de nombreux tours de scrutin !), les rédacteurs de la Constitution ayant très certainement voulu se prémunir contre toute éventualité. Mais finalement la rationalisation peut opérer à double tranchant. La quête de stabilité poussée à l'extrême peut finalement aboutir à la pérennisation du précaire, le gouvernement intérimaire assurant alors un travail gouvernemental quotidien dans une ambiance générale de confusion politique et sous la direction du président de la République.

⁴³⁸ Voir *infra* les pays pour lesquels le gouvernement est investi de la confiance du Parlement après sa désignation.

⁴³⁹ Pour lecture, le parcours laborieux de la désignation du Premier ministre bulgare :

« 1. Le Président, après consultation avec les groupes parlementaires, charge le candidat aux fonctions de Premier ministre désigné par le groupe parlementaire le plus nombreux, de former le Gouvernement.

2. Lorsque, dans un délai de sept jours, le candidat aux fonctions de Premier ministre n'arrive pas à constituer le Conseil des ministres, le Président confie cette mission au candidat aux fonctions de Premier ministre désigné par le groupe parlementaire second par le nombre.

3. Si, dans ce cas également, les membres du Conseil des ministres ne sont pas proposés, le Président confie cette mission, dans un délai prévu à l'alinéa précédent, au candidat aux fonctions de Premier ministre désigné par l'un des groupes parlementaires suivants.

4. En cas de succès du mandat exploratoire, le Président de la République propose à l'Assemblée nationale d'élire le candidat comme Premier ministre.

En Roumanie, une fois désigné par le président après consultation des partis, le président du Gouvernement doit ensuite se présenter pour obtenir le vote de confiance du Parlement sur son programme⁴⁴⁰.

La Macédoine a aussi opté pour une investiture du même type toujours dans le but de garantir au Premier ministre et à son Gouvernement des conditions optimales de travail en harmonie avec le Parlement⁴⁴¹. La Constitution de Macédoine précise comme au Portugal en précisant dans la Constitution que le Premier ministre est mandaté par le président en fonction des résultats des élections puisque c'est le candidat du parti majoritaire qu'il désignera. Est reprise aussi la formule bulgare en ce qu'il est précisé dans la Constitution que le mandataire désigné est chargé de constituer un gouvernement en vue de demander l'investiture du Parlement⁴⁴².

En Russie aussi le Premier ministre doit se présenter, avec son gouvernement, après sa désignation par le président de la Fédération, pour obtenir l'investiture parlementaire. Mais si trois votes ne parviennent pas à avaliser le choix présidentiel, alors le président de la République nomme son candidat et dissout l'Assemblée !⁴⁴³

5. S'il n'y a pas d'accord sur la formation du Gouvernement, le Président nomme un gouvernement intérimaire, dissout l'Assemblée nationale et fixe la date de nouvelles élections », article 99 de la Constitution bulgare. Cf. page 250 du volume d'annexes.

⁴⁴⁰ « La règle fondamentale de formation du Gouvernement a en vue le fait qu'un Gouvernement ne peut être investi et ne peut fonctionner sans soutien parlementaire. Ce principe, unanimement reconnu dans les régimes parlementaires, a trouvé pour la première fois sa consécration juridique dans la Constitution roumaine de 1991 », Florin Vasilescu, « Considérations sur le régime actuel de la Roumanie », *R.F.D.C.*, 1995, page 465.

⁴⁴¹ En Macédoine, le président n'intervient pas du tout puisque c'est l'Assemblée qui élit et révoque le Premier ministre et son Gouvernement. Selon l'auteur de l'article il n'y a en plus ni droit de dissolution, ni contreséing, donc ce régime ne serait pas un « authentique » régime parlementaire. Rappelons que le droit de dissolution n'est pas une condition *sine qua non* du régime parlementaire et que c'est le gouvernement est responsable devant l'Assemblée et non le président, on présume alors que les actes du président seront contresignés. Svetomir Skaric, « Le bilan de la construction démocratique en ex-république yougoslave de Macédoine, 1991-1996 », in Slobodan Milacic (dir.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale, bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1996, page 501.

⁴⁴² « Le Président de la République de Macédoine est tenu, dans un délai de dix jours à compter de la constitution de l'Assemblée, de mandater, pour constituer le Gouvernement en vue de solliciter la confiance, le candidat du parti ou des partis ayant la majorité à l'Assemblée. Le mandataire soumet, dans un délai de vingt jours à compter du jour où le mandat lui en a été confié, un programme à l'Assemblée et propose la composition du Gouvernement. Le Gouvernement, sur proposition du mandataire et sur la base de son programme, est élu par l'Assemblée à la majorité des voix du nombre total des députés », article 90 de la Constitution macédonienne. Cf. page 303 du volume d'annexes.

⁴⁴³ Article 111 de la Constitution russe, précité.

Le Président polonais dispose d'une certaine latitude pour désigner le Premier ministre, et celui-ci prête serment devant lui, mais il doit tout de même se présenter par la suite avec son Conseil devant la Diète pour obtenir sa confiance à la majorité absolue des voix, la moitié au moins de ses membres étant présents⁴⁴⁴. Le serment témoigne une nouvelle fois du rôle d'arbitre que joue le président de la République de la démocratie parlementaire polonaise⁴⁴⁵. Si la procédure échoue, c'est la Diète qui procédera à la désignation du Premier ministre, se substituant au Président qui n'aura plus qu'un rôle d'enregistrement de la décision de l'Assemblée⁴⁴⁶.

Dans quatre de ces pays (car l'affirmation qui suit ne peut en aucun cas s'appliquer à la Russie) la procédure est visiblement recentrée sur le Parlement. Même si le président de la République désigne le Premier ministre sur simple consultation des partis politiques siégeant au Parlement, il est logiquement lié par le résultat des élections législatives, et son choix est donc soumis à l'approbation *a posteriori* du Parlement qui le valide par un vote⁴⁴⁷.

La variété des procédures constitutionnelles de désignation du Premier ministre montre qu'on ne peut affirmer qu'il existe un seul modèle. Toutefois, on

⁴⁴⁴ La désignation du Premier ministre par le président de la République est l'une des principales innovations procédurales apportées par la nouvelle Constitution de 1997 pour garantir un maximum d'équilibre dans le fonctionnement des institutions. Voir à ce propos l'article de Hanna Suchoka, « Checks and balances under the new Constitution of Poland » (« L'équilibre des pouvoirs dans la nouvelle Constitution de la Pologne »), in *Constitutional essays*, Mirosław Wyrzykowski (dir.), Varsovie, Institute of public affairs, 1999, page 145.

⁴⁴⁵ « Le Président du Conseil des Ministres, les vice-présidents du Conseil des Ministres et les ministres prêtent le serment suivant devant le Président de la République : « Entrant en fonction de Président du Conseil des Ministres (de vice-président du Conseil des Ministres, de ministre), je jure solennellement de rester fidèle aux dispositions de la Constitution et à d'autres lois de la République de Pologne et que le bien de la Patrie et la prospérité des citoyens seront toujours mon impératif suprême ». Le serment peut être complété par les mots « Que Dieu me vienne en aide », article 151 de la Constitution polonaise. Cf. page 497 du volume d'annexes.

⁴⁴⁶ « 2. Le Président du Conseil des Ministres, dans les quatorze jours à dater de sa nomination par le Président de la République, présente devant la Diète le programme de l'activité du Conseil des Ministres et pose la question de confiance. La Diète accorde le vote de confiance à la majorité absolue des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents.
3. Si la nomination du Conseil des Ministres n'a pas lieu suivant la procédure prévue au dernier alinéa ou le vote de confiance ne lui est pas accordé suivant la procédure prévue au deuxième alinéa, la Diète élit, durant les quatorze jours à dater de l'expiration des délais fixés par au premier ou au deuxième alinéa, à la majorité absolue des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents, le Président du Conseil des Ministres et les membres du Conseil des Ministres qu'il a proposés. Le Président de la République nomme le Conseil des Ministres ainsi élu et reçoit le serment des membres de celui-ci », article 154, alinéas 1 et 2 de la Constitution polonaise. Cf. pages 498 – 99 du volume d'annexes.

peut distinguer deux groupes. D'un côté les pays qui rationalisent totalement la procédure en posant des conditions précises pour garantir une certaine stabilité (Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Slovénie, Russie, Pologne) ; et de l'autre ceux qui semblent laisser plus de souplesse au système (Autriche, Irlande, Islande, France, Portugal, Croatie, Lituanie, Ukraine et Finlande). On peut inclure pour chaque groupe deux sous-catégories de régimes. D'un côté ceux qui accordent une place plus importante au président de la République dans cette procédure, rationalisée ou non (Autriche, Islande, France, Portugal, Croatie, Bulgarie, Russie, Ukraine) et de l'autre ceux qui, au contraire, laissent au Parlement un rôle pondérateur en resserrant la procédure autour de cet organe (Irlande, Lituanie, Slovénie, Macédoine, Roumanie, Pologne (depuis la révision de 1997), Finlande (depuis la révision de 2000)). Ce dernier groupe de pays fonctionne comme les régimes parlementaires monoreprésentatifs où le Premier ministre est souvent désigné ou élu par le Parlement. En réalité, même désigné par le monarque ou par le président, en régime parlementaire monoreprésentatif, le Premier ministre est désigné par le Parlement. En régime parlementaire bireprésentatif, on remarque qu'il arrive que l'on déroge constitutionnellement à l'habitude parlementaire classique en accordant parfois une marge d'appréciation plus prononcée au président de la République ; surtout en Croatie, en Russie et en Ukraine. Le président de la République dispose de la latitude la plus grande lorsque le régime est dualiste, c'est-à-dire que le Premier ministre est responsable à la fois devant le Parlement (comme dans tout régime parlementaire) et devant le président. Ce dernier peut donc à sa guise nommer et révoquer le Premier ministre. Cette prérogative inattendue (surtout pour la révocation du Premier ministre) en régime parlementaire renforce le président dans sa position politique et trouble l'appréhension du régime⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ Voir *infra*.

⁴⁴⁸ Voir *infra*.

**LA DÉSIGNATION DU PREMIER MINISTRE SELON LES
CONSTITUTIONS**

	DÉSIGNATION DU PM PAR LE PR	ELECTION DU PM PAR LE PARLEMENT	INVESTITURE DU GOUVERNEMENT PAR LE PARLEMENT
AUTRICHE	Sans intervention préalable du Parlement		
IRLANDE	Sur proposition préalable du Parlement		
ISLANDE	Sans intervention préalable du Parlement		
FRANCE	Sans intervention préalable du Parlement		Investiture par le Parlement
PORTUGAL	Simple consultation du Parlement		Investiture par le Parlement sur programme
CROATIE	Sans intervention préalable du Parlement		
BULGARIE	Désignation par les groupes parlementaires		Investiture par le Parlement
MACÉDOINE	Sans intervention préalable du Parlement		Investiture par le Parlement sur programme
ROUMANIE	Simple consultation du Parlement		Investiture par le Parlement
SLOVÉNIE	Simple consultation du Parlement	Premier ministre élu par le Parlement	
LITUANIE	Avec consentement préalable du Parlement		
RUSSIE	Avec consentement préalable du Parlement		
UKRAINE	Approbation par le Parlement		
POLOGNE	Sans intervention préalable du Parlement		Investiture par le Parlement sur programme
FINLANDE		Premier ministre élu par le Parlement	

Le président de la République dispose d'une autre attribution qui lui permet de remplir son rôle de régulation de la vie des institutions : le contrôle de la loi.

c) Le contrôle de la loi

Le droit de demander une seconde délibération de la loi, le veto ou le renvoi en contrôle de constitutionnalité, font partie, tout comme la désignation du Premier ministre, de la mission de surveillance et de contribution au bon fonctionnement régulier des institutions qui est conférée à tout chef de l'État (président ou monarque) en régime parlementaire. Il arrive que ce contrôle de la loi par le président de la République en régime parlementaire bireprésentatif (par saisine de la juridiction constitutionnelle, renvoi en seconde lecture ou veto), prenne des proportions importantes, dans le texte constitutionnel ou même dans la pratique. En effet, le recours à de telles procédures par le président de la République peut être assimilé à un veto.

- Par saisine de la juridiction constitutionnelle :

La Constitution attribue au président de la République la possibilité de saisir la juridiction constitutionnelle pour vérification de la constitutionnalité d'une loi. Cette compétence est en lien avec la fonction de régulateur de la vie des institutions, et d'arbitre que remplit le président en régime parlementaire. Cette compétence est soumise ou non à contreseing, tout dépend des pays. Logiquement, l'effet de la saisine sera amplifié lorsqu'il s'agit d'une compétence propre du président de la République.

En Irlande, en Islande et en Finlande le contrôle de constitutionnalité n'existe pas dans la forme institutionnalisée d'un recours préventif devant une juridiction constitutionnelle distincte, comme dans le modèle kelsénien autrichien. En Irlande toutefois, le renvoi de la loi par le président est possible, devant la cour suprême, et

après consultation du Conseil d'État et contreseing ministériel⁴⁴⁹. Mais rien n'est prévu en Finlande, les juridictions réalisant quotidiennement un contrôle diffus. En Irlande, le président ne fait que très rarement appel à ces pouvoirs qui lui sont confiés d'une manière générale, à tel point qu'en 1976, lorsque le président O'Dalaigh a soumis une loi à la Cour suprême il a provoqué un conflit avec le Gouvernement qui ne s'est soldé que par sa propre démission.

Pour les autres États fonctionnant sur le mode de la justice constitutionnelle concentrée *a priori*, la compétence échoit au président de la République de saisir la Cour constitutionnelle pour vérifier la constitutionnalité des lois. Ainsi en France, au Portugal, en Bulgarie, en Roumanie, en Russie, en Ukraine et en Pologne⁴⁵⁰.

Dans tous ces pays sauf la Bulgarie, l'opportunité de saisir la juridiction constitutionnelle dépend de l'appréciation personnelle du président, c'est un pouvoir réel. Ainsi au Portugal, le président de la République peut sans contreseing ministériel « demander au Tribunal constitutionnel d'apprécier de manière générale et préventive la constitutionnalité des normes constituées par les lois, les décrets-lois et les conventions internationales »⁴⁵¹. Il peut aussi le saisir pour des traités et des lois organiques, mais pour cela, il est soumis au contreseing ministériel. Les ministres aussi sont responsables du renvoi préventif des lois devant le Tribunal constitutionnel.

En France, le pouvoir de renvoyer la loi pour examen de sa constitutionnalité est une compétence non soumise à contreseing, elle est donc laissée à la libre appréciation du président lui-même. Mais il n'est pas le seul acteur à disposer d'une telle compétence. Depuis la réforme de 1974, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou bien 60 députés ou 60 sénateurs peuvent aussi agir, ce qui équilibre les rapports entre les institutions.

En Roumanie, il appartient au président de la République de saisir la Cour, sans contreseing ministériel⁴⁵². Mais d'autres institutions ont aussi la faculté d'engager un recours en constitutionnalité, ainsi le gouvernement, le président de l'une des

⁴⁴⁹ Article 26.1 de la Constitution irlandaise. Cf. pages 89 – 90 du volume d'annexes.

⁴⁵⁰ Articles 61 de la Constitution française, 137 et 278 de la Constitution portugaise, 150 de la Constitution bulgare, 44 de la Constitution roumaine, 125 de la Constitution russe, 150 et 151 de la Constitution ukrainienne et 122 de la Constitution polonaise.

⁴⁵¹ Article 137.g.

⁴⁵² Article 144.

chambres, la Cour suprême de justice, 50 députés au moins ou 25 sénateurs au moins. Cette procédure ressemble à la procédure française.

En Russie, le président de la fédération « partage » cette attribution avec le Conseil de la Fédération, la Douma d'État, avec un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou des députés de la Douma d'État, le Gouvernement de la Fédération, la Cour suprême de la Fédération, la Cour d'arbitrage, et les organes du pouvoir législatif et exécutif des sujets de la Fédération qui sont aussi compétents pour la saisine. Tous les actes normatifs de tous les organes exécutifs et législatifs sont susceptibles d'un contrôle de constitutionnalité, aussi bien ceux du Gouvernement que ceux du président de la Fédération ou du Parlement. Mais le président peut même suspendre les actes d'autres organes s'ils les estime inconstitutionnels, ou contraires aux obligations internationales de la Russie en attendant la décision de la Cour constitutionnelle ou du tribunal compétent⁴⁵³.

En Ukraine, à l'image de la Russie, le président exerce la compétence de la saisine de la cour constitutionnelle, sans contreseing ministériel. Les autorités habilitées à la saisine varient toutefois, suffisamment des autres pays pour le souligner. En effet, la Cour suprême, au moins 45 députés, l'Assemblée de la communauté autonome de Crimée, mais aussi le défenseur des droits de l'Homme à l'Assemblée, sont autorisés à intervenir. Tant les actes du cabinet des ministres, que ceux du président de la République peuvent être soumis à ce contrôle.

En Pologne, la saisine du Tribunal constitutionnel par le président de la République est dispensée du contreseing⁴⁵⁴. Le président dispose selon l'article 122 de 21 jours pour signer la loi qui lui est transmise par la Diète, il pourra soit la renvoyer devant le Tribunal constitutionnel s'il l'estime nécessaire, soit la renvoyer avec ses observations à la chambre, pour une deuxième lecture (cette deuxième procédure s'apparente à un droit de véto).

À noter la variante lituanienne. Le président de la République peut, au même titre que les parlementaires ou les tribunaux, saisir la Cour constitutionnelle pour examen de la conformité, non des lois, mais des actes du gouvernement à la Constitution et aux lois, ce qui correspond à sa mission de régulation et de surveillance du

⁴⁵³ Article 85.

⁴⁵⁴ Selon les termes de l'article 144 de la Constitution qui énonce limitativement quels pouvoirs sont dispensés du contreseing.

fonctionnement régulier des institutions et du respect de la Constitution⁴⁵⁵. La contrepartie de ce pouvoir d'appréciation confié au président est le risque de détournement de cette procédure pour gêner le gouvernement dans sa bonne marche, puisqu'un tel recours suspend l'acte. Mais l'article précise que la Cour apprécie le fondement de la requête sur un motif de droit, ce qui limite tout abus.

En Slovénie, le recours est très ouvert puisque toute personne justifiant de son intérêt juridique peut saisir la cour pour inconstitutionnalité, il n'est fait mention d'aucun destinataire de ce droit. On peut supposer à juste titre que le président est concerné par cette compétence⁴⁵⁶.

La Constitution autrichienne ne prévoit pas de saisine de la Cour constitutionnelle par le président fédéral (cette compétence revient au gouvernement), mais ce dernier nomme le président de la cour, le vice-président, six membres et trois suppléants sur proposition du Gouvernement toutefois⁴⁵⁷.

En Croatie et en Macédoine toutefois, rien n'est mentionné dans la Constitution au sujet de la saisine de la Cour constitutionnelle par le président de la République, renvoi est fait à un loi ultérieure en Croatie, à un acte de la Cour en Macédoine, pour davantage de précision relatives à la procédure.

- Par renvoi de la loi pour une seconde lecture devant le Parlement :

Dans certaines Constitutions (neuf sur les quinze pays étudiés), il est prévu que le président de la République peut renvoyer devant le Parlement une loi pour une seconde lecture. Le Parlement doit alors entendre la requête du président de la République et il ne peut jamais faire l'économie d'un nouvel examen de la loi. Il statue ensuite soit à la majorité simple, (comme en France, en Roumanie et en Finlande), soit à la majorité renforcée (en Lituanie, en Bulgarie, en Macédoine, en Russie, en Ukraine et en Pologne), pour adopter la loi, le dernier mot lui revient de droit.

⁴⁵⁵ Article 106 de la Constitution lituanienne. Cf. page 382 du volume d'annexes.

⁴⁵⁶ Article 162 de la Constitution slovène, qui renvoie à la loi pour plus de précision quant à la procédure. Cf. page 360 du volume d'annexes.

⁴⁵⁷ Article 147 de la Constitution.

Cette compétence est réelle, c'est-à-dire dispensée de contreseing en Bulgarie, en Russie, en Ukraine, en Pologne. En Lituanie, elle peut être interprétée de la sorte puisque le président de la République est dispensé du contreseing pour la signature et la promulgation des lois. Il s'agit véritablement d'un veto déguisé pour les présidents de ces pays puisque non seulement la compétence est exempte de contreseing, mais en plus la majorité pour surmonter les objections présidentielles est renforcée.

La Constitution française précise seulement que le président dispose de 15 jours pour renvoyer la loi au Parlement pour une deuxième lecture qui ne peut pas alors lui être refusée⁴⁵⁸. La Constitution finlandaise n'est pas beaucoup plus précise, elle accorde trois mois au Président pour sanctionner la loi. Il peut mettre à profit le délai pour demander un avis à la Cour suprême ou à la Cour suprême administrative. S'il ne sanctionne pas la loi, elle est renvoyée devant le Parlement qui l'adopte sans changement sur le fond, sinon, elle n'entrera pas en vigueur⁴⁵⁹. La Constitution roumaine limite quant à elle la faculté de renvoi du Président afin qu'il ne transforme pas cette attribution de régulation en arme contre la législature, car c'est le risque en régime parlementaire bireprésentatif lorsque le président de la République est investi d'attributions conséquentes, ou bien qu'il ne se contente pas de pouvoirs classiques qui lui sont attribués par la Constitution, pour des motifs d'ambition politique. De même, le délai imparti pour ce réexamen est particulièrement court, afin d'éviter l'étirement du temps législatif qui nuit à la production efficace du texte⁴⁶⁰. Finalement, cette faculté de renvoi peut tout à fait être interprétée comme la survivance d'un veto suspensif provisoire attribué au président de la République. En

⁴⁵⁸ « Le président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut lui être refusée », article 10 de la Constitution française. Cf. page 118 du volume d'annexes.

⁴⁵⁹ Articles 77 et 78 de la Constitution finlandaise. Cf. page 554 du volume d'annexes.

⁴⁶⁰ « 1. La loi est transmise, pour promulgation, au Président de la Roumanie. La promulgation a lieu dans un délai maximum de vingt jours à compter de sa réception.

2. Avant la promulgation, le Président peut demander au Parlement, une seule fois, le réexamen de la loi.

3. Si le Président a demandé le réexamen de la loi ou si vérification de sa constitutionnalité a été demandée, la loi est promulguée dans un délai maximum de dix jours à compter de la date de réception de la loi adoptée après son réexamen ou de la date de réception de la décision de la Cour constitutionnelle, confirmant sa constitutionnalité », article 77 de la Constitution roumaine. Cf. page 328 du volume d'annexes.

Macédoine, les parlementaires se contentent de voter une nouvelle fois pour la loi à la majorité des voix du nombre total des députés après avoir rediscuté la loi⁴⁶¹.

Par contre, en Bulgarie, après avoir pris connaissance des motivations du président, l'Assemblée devra adopter la loi en seconde lecture à la majorité absolue de ses membres⁴⁶². En Lituanie la Constitution précise que le président peut faire part de ses adjonctions et amendements à l'occasion de la demande d'une seconde lecture. Dès lors, soit les parlementaires adoptent le point de vue du président, soit ils surmontent son initiative en votant la loi à la majorité de plus de la moitié de l'ensemble des membres de la chambre, ou à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble des membres du *Seimas* s'il s'agit d'une loi constitutionnelle⁴⁶³. En Russie, aussi la Douma d'État et le Conseil Fédéral doivent à nouveau examiner la loi. Aucune mention particulière n'est faite concernant une recommandation du président de la République mais la majorité est renforcée pour l'adoption du texte, elle monte au deux tiers au moins de l'ensemble des membres du Parlement (c'est-à-dire la réunion des deux chambres⁴⁶⁴) ! Le parallélisme entre les deux chambres et la majorité ainsi

⁴⁶¹ « Les lois sont promulguées par décret.

Le décret de promulgation des lois est signé par le Président de la République et le président de l'Assemblée.

Le Président de la République peut décider de ne pas signer le décret de promulgation d'une loi. L'Assemblée procède à une nouvelle délibération de la loi et si elle la vote à la majorité des voix du nombre total des députés, le Président de la République est tenu de signer le décret.

Le Président est tenu de signer le décret lorsque, conformément à la Constitution, la loi est adoptée à la majorité des deux tiers des voix du nombre total des députés », article 75 de la Constitution macédonienne. Cf. page 297 du volume d'annexes.

⁴⁶² « 1. Dans le délai prévu à l'article 88 alinéa 3, le Président peut, en motivant, renvoyer le texte de la loi à l'Assemblée nationale en vue d'une nouvelle délibération qui ne peut lui être refusée.

2. L'Assemblée nationale adopte pour la seconde fois le texte à la majorité absolue des députés.

3. La loi adoptée pour la seconde fois par l'Assemblée nationale est publiée dans un délai de sept jours après sa réception », article 101 de la Constitution bulgare. Cf. page 251 du volume d'annexes.

⁴⁶³ « Le Président de la République, dans les dix jours suivants la réception de la loi adoptée par le *Seimas*, la signe et la promulgue officiellement, ou la renvoie devant le *Seimas*, avec ses observations motivées, pour un nouvel examen », article 71 alinéa 1 ; et « Une loi qui a été renvoyée par le Président de la République peut être de nouveau examinée et adoptée par le *Seimas*. Une loi examinée de nouveau par le *Seimas* est considérée comme adoptée si les amendements et les adjonctions proposées par le Président de la République ont été adoptées ou si plus de la moitié de l'ensemble des membres du *Seimas* a voté en faveur de la loi et, dans le cas d'une loi inconstitutionnelle, au moins trois cinquièmes de l'ensemble des membres. Les lois confirmées par le *Seimas* doivent être signées dans un délai de trois jours et promulguées officiellement immédiatement par le Président de la République ». Cf. page 376 du volume d'annexes.

⁴⁶⁴ Article 107 de la Constitution de la Fédération de Russie : « 1. La loi fédérale adoptée est transmise dans le délai de cinq jours au Président de la Fédération de Russie pour signature et promulgation.

2. Le Président de la Fédération de Russie dans le délai de quatorze jours signe la loi et la promulgue.

3. Si le Président de la Fédération de Russie rejette la loi fédérale dans le délai de 14 jours à compter du moment de sa réception, la Douma d'État et le Conseil de la Fédération de Russie, examinent à nouveau cette loi. Si lors du nouvel examen la loi fédérale est approuvée dans la rédaction

fixée rendent plus difficile la possibilité de surmonter l'obstruction faite par le président russe à la loi. La deuxième lecture s'apparente alors clairement à un droit de veto. La Constitution polonaise accorde un délai de 21 jours au président pour renvoyer la loi en deuxième lecture à la Diète avec avis motivé. L'assemblée devra alors se prononcer aussi à la majorité des trois cinquièmes, qu'il s'agisse d'une loi constitutionnelle ou non. Il ne pourra renvoyer de nouveau la loi ainsi adoptée pour un autre motif (par exemple l'inconstitutionnalité)⁴⁶⁵.

Par contre, dans d'autres Constitutions le président de la République se cantonne à l'authentification de la loi par sa signature, la faculté de renvoyer la loi devant la chambre étant confiée à un autre organe, dans le cadre normal de la procédure législative. En Autriche, c'est le Conseil fédéral qui peut s'opposer à l'adoption d'une loi par le Conseil national⁴⁶⁶. Le président irlandais, lui aussi, est tenu de signer la loi dans un court délai, il a compétence liée et aucune capacité à appliquer un regard critique sur la loi⁴⁶⁷. Le président irlandais pourra seulement refuser de signer une loi à l'initiative des membres des chambres au motif qu'elle concerne un problème d'intérêt national et qu'il faut consulter le peuple⁴⁶⁸. Mais jamais il ne prendra seul la décision de s'émanciper de la volonté des parlementaires, sauf cas d'inconstitutionnalité. En Croatie comme en Slovénie, une seconde lecture demandée dans le cadre normal de la procédure législative par la Chambre des comitats ou le

précédemment adoptée par la majorité d'au moins les deux tiers de l'ensemble des membres du Conseil de la Fédération et des membres de la Douma d'État, le Président de la Fédération de Russie est tenu de la signer dans les sept jours et de la promulguer ». Cf. page 400 du volume d'annexes.

⁴⁶⁵ « 1. À l'issue de la procédure définie à l'article 121, le Président de la Diète soumet la loi adoptée au Président de la République pour signature.

2. Le Président de la République signe la loi dans les vingt-et-un jours à dater de sa transmission et en ordonne la publication au Journal des Lois de la République de Pologne.

5. Le Président de la République peut renvoyer la loi à la Diète, avec avis motivé, pour nouvel examen s'il ne saisit pas le Tribunal constitutionnel pour avis suivant la procédure prévue au troisième alinéa. Le Président de la République signe, dans un délai de sept jours, la loi une nouvelle fois votée par la Diète à la majorité des trois cinquièmes des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents, et en ordonne la publication au Journal des Lois de la République de Pologne. Si la Diète vote la loi une nouvelle fois, le Président de la République n'a plus le droit de demander l'avis du Tribunal constitutionnel suivant la procédure prévue au troisième alinéa », article 122 de la Constitution polonaise. Cf. page 483 du volume d'annexes.

⁴⁶⁶ Article 42 de la Constitution autrichienne. Cf. page 32 du volume d'annexes.

⁴⁶⁷ Article 25.1. et 2. de la Constitution irlandaise. Cf. pages 88 et 89 du volume d'annexes.

⁴⁶⁸ La mesure est suffisamment originale pour que l'alinéa du texte concerné soit cité *in extenso* :

« La majorité des membres du *Seanad Éireann* et un tiers au moins des membres du *Dail Éireann* peuvent, par une pétition commune, adressée au président d'Irlande dans les conditions du présent article, demander au président de refuser de signer et de promulguer à titre de loi tout projet de loi auquel cet article est applicable, par suite du fait que le projet de loi contient une proposition d'une

Conseil national est prévue. Le président ne dispose *a priori* donc pas de la faculté d'intervenir dans ce cadre⁴⁶⁹.

- Par veto :

Parfois la Constitution précise expressément que le président de la République dispose d'un droit de veto. Le veto est à l'origine la capacité pour le monarque de s'opposer à une loi de façon catégorique et définitive. Transférée au régime parlementaire bireprésentatif, cela donne le droit au président de la République de marquer son opposition à la loi, parfois jusqu'à la législature suivante. En général l'opposition est surmontable, mais à des conditions particulières, soit par l'organe organe qui a produit initialement la loi, ou par un autre organe. Le président fait connaître son opposition après l'adoption de la loi par le Parlement, au moment de sa signature, mais avant sa ratification et la promulgation. Il est en général contraint à l'observation d'un délai pour réaliser l'authentification, période pendant laquelle il pourra alors, au lieu de signer, manifester son opposition au texte en faisant part de ses commentaires, il va donc plus loin qu'un simple renvoi. Il n'a pas toujours besoin de justifier juridiquement son opposition. Mais en démocratie on ne devrait théoriquement pas rencontrer de veto insurmontable, ainsi des procédures d'adoption de la loi après réexamen et éventuellement de modification sont-elles prévues. Le veto est en effet un moyen de contribuer à la mission de sauvegarde du fonctionnement régulier des institutions, mais il est surtout un moyen d'attiser la « lutte d'influence entre les pouvoirs d'État et le pouvoir parlementaire, dont l'enjeu est l'autorité sur le Gouvernement »⁴⁷⁰. C'est un outil dangereux pour la démocratie,

importance nationale telle que la volonté du peuple à son sujet devrait être consultée », article 27 alinéa 1 de la Constitution irlandaise. Cf. pages 90 et 91 du volume d'annexes.

⁴⁶⁹ Article 81 de la Constitution de Croatie : « La chambre des comitats : peut, dans les quinze jours qui suivent le vote de la loi par la Chambre des représentants, lui renvoyer la loi pour une seconde lecture, accompagnée de son avis motivé. En ce cas, la Chambre des représentants vote la loi à la majorité de l'ensemble de ses membres, sauf pour les lois qui doivent être votées par la Chambre des représentants à la majorité des deux tiers » ; Cf. page 225 du volume d'annexes.

Article 91 de la Constitution de Slovénie : « Le Président de la République promulgue les lois au plus tard huit jours après leur adoption.

Le Conseil national, dans les sept jours qui suivent l'adoption de la loi et avant sa promulgation, peut demander que l'Assemblée nationale se prononce une nouvelle fois sur cette loi. Lors de la délibération, la loi doit être adoptée à la majorité des suffrages de tous les députés, excepté le cas où la Constitution, pour l'adoption de la loi examinée, prévoit un plus grand nombre de suffrages. La nouvelle décision de l'Assemblée nationale est définitive ». Cf. page 352 du volume d'annexes.

⁴⁷⁰ Selon le dictionnaire de langue française *Petit Robert*, le veto est historiquement la « formule par laquelle les tribuns du peuple pouvaient s'opposer aux décrets du Sénat, des consuls, aux actes des

hérité du veto royal, sa connotation est donc fortement anti-démocratique. C'est sans doute la raison pour laquelle tous les rédacteurs des constitutions n'ont pas prévu de recours au veto pour le président de la République élu directement. Lorsque ce pouvoir est aménagé pour le président de la République et qu'il n'est pas soumis à contreseing, il prend d'autant plus d'envergure et peut emporter des conséquences graves pour l'équilibre démocratique des relations entre les institutions.

En Islande, le refus de signer la loi par le président la renvoie automatiquement devant le peuple qui par son vote l'approuve ou la rejette. L'arbitrage du peuple lui-même est réclamé par la Constitution. Cette opposition du président peut être assimilée à un veto puisque la loi du Parlement est tout simplement refusée avec comme ultime recours un vote populaire, en forme de référendum⁴⁷¹. De plus, le président n'est nullement tenu de fournir des explications à l'appui de son refus.

Au Portugal, le Président peut exercer son droit de veto tant sur la loi d'origine parlementaire que sur la loi d'origine gouvernementale⁴⁷². Il dispose d'un délai d'action de 20 jours pour l'une et de 40 jours pour l'autre. Dans tous les cas, il devra fournir une adresse motivée en accompagnement du réexamen du texte. Le texte est ensuite confirmé à la majorité absolue des députés. Pour les lois organiques concernant les relations extérieures, la délimitation des secteurs de propriété, de moyens de production, le secteur public, le secteur privé et le secteur coopératif et

magistrats », c'est aussi « l'institution par laquelle une autorité peut s'opposer à l'entrée en vigueur d'une loi votée par l'organe compétent » et encore une « opposition », un « refus ». La définition que donne Montesquieu de la faculté d'empêcher se rapproche du sens latin : « J'appelle faculté d'empêcher le droit de rendre nulle une résolution prise par quelques autres ce qui était la puissance des tribuns de Rome », *l'Esprit des Lois*, Livre XV, chapitre VI.

⁴⁷¹ « If Althingi has passed a bill, it shall be submitted to the President of the Republic for confirmation not later than two weeks after it has been passed. Such confirmation gives it the force of law. If the president rejects a bill, it shall nevertheless become valid but shall, as soon as circumstances permit, be submitted to a vote by secret ballot of all those eligible to vote, for approval or rejection. If rejected, the law shall become void, but otherwise retain its force », (« Si l'Althingi adopte une loi, elle doit être soumise au président pour confirmation dans un délai de deux semaines suivant son adoption. Une telle authentification lui donne force de loi. Si le président refuse de signer la loi, elle doit malgré tout devenir valide et devrait pour cela, dès que les circonstances le permettent, être soumise au vote à bulletin secret de toutes les personnes en âge de voter pour être soit approuvée, soit rejetée. En cas de rejet la loi choisit, sinon, elle prend force de loi »), article 26 de la Constitution islandaise. Cf. page 108 du volume d'annexes.

⁴⁷² À ce titre il peut être considéré comme « un « co-défenseur » de Constitution de la République du Portugal, puisque des missions identiques sont attribuées constitutionnellement à d'autres organes constitutionnels », David Pina, « Le Président de la République au Portugal », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Toulouse, Istanbul, Presses universitaires de Toulouse, 1999, page 154.

social ou la réglementation des élections, l'Assemblée devra voter à la majorité des deux tiers (si elle est supérieure à la majorité absolue des députés effectivement en fonction)⁴⁷³. Le veto portugais est une double procédure politique et constitutionnelle complexe, qui recouvre un champ extrêmement large et pourra temporairement ou définitivement enrayer le travail du Gouvernement et de l'Assemblée de la République⁴⁷⁴.

En Russie comme en Ukraine et en Pologne, le président de la République peut opposer son veto à la loi adoptée par l'Assemblée, cette faculté s'exerce sans contreseing⁴⁷⁵. En Russie, dans un délai de 14 jours suivant sa transmission pour signature, le président peut rejeter la loi, qui retournera devant le Parlement. La majorité des deux tiers s'applique alors pour l'adoption finale de la loi, et devant les deux chambres, ce qui est exigeant⁴⁷⁶. En Ukraine, le président de la République peut en renvoyer la loi modifiée par lui, substantiellement. Une majorité des deux tiers est requise pour que la *Verkhovna Rada* adopte en deuxième lecture la loi rediscutée⁴⁷⁷. En Pologne, malgré la révision de 1997⁴⁷⁸, le droit de veto du président de la

⁴⁷³ Article 139 de la Constitution portugaise. Cf. page 181 du volume d'annexes.

⁴⁷⁴ Voir l'exposé très détaillé sur ce thème de Antonio Campinos, « Le droit de veto dans la Constitution portugaise », in *Mélanges offerts à Jorge Campinos*, Paris, Publications de la faculté des sciences sociales de Poitiers, 1996, pp. 29 et suivantes.

⁴⁷⁵ Article 106.30 de la Constitution d'Ukraine. Cf. page 425 du volume d'annexes.

⁴⁷⁶ Article 107 de la Constitution de la fédération de Russie.

⁴⁷⁷ Article 94 de la Constitution ukrainienne : « The Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine signs a law and forwards it without delay to the President of Ukraine.

Within fifteen days of the receipt of a law, the President of Ukraine signs it, accepting it for execution, and officially promulgates it, or returns it to the Verkhovna Rada of Ukraine with substantiated and formulated proposals for repeat consideration.

In the event that the President of Ukraine has not returned a law for repeat consideration within the established term, the law is deemed to be approved by the the President of Ukraine and shall be signed and officially promulgated.

If a law, during its repeat consideration, is again adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine by no less than two-third of its constitutional constitution, the President of Ukraine is obliged to sign and to officially promulgate it within ten days.

A law enters into force in ten days from the day of its official promulgation, unless otherwise envisaged by the law itself, but not prior to the day of its publication ». Cf. page 423 du volume d'annexes. (« Le président de l'Assemblée signe les loi et les communique au Président. Dans un délai de 15 jours suivant la réception de la loi, le président de l'Ukraine signe la loi, ce qui lui donne force exécutoire et la promulgue, ou bien, il peut la retourner à la Verkhovna Rada substantiellement modifiée pour une deuxième lecture. Dans le cas où le président n'a pas renvoyé la loi cette dernière est considérée comme approuvée par lui et doit être signée et promulguée. Si la loi, durant la deuxième lecture est adoptée de nouveau par l'assemblée, elle le sera à la majorité des deux tiers de ses membres et le président sera tenu de la signer et de la promulguer officiellement sous 10 jours. Une loi entre en vigueur dans les 10 jours qui suivent sa promulgation (sauf exception précisée par la loi elle-même, mais jamais à une date antérieure à sa publication »).

⁴⁷⁸ Qui a remplacé la « petite constitution » de 1992, par une Constitution faisant moins cas du président de la République.

République reste une compétence réelle. Le président peut, dans le délai de 21 jours dont il dispose pour signer la loi, refuser de la signer et la renvoyer à la Chambre avec un avis motivé. Cette dernière surmontera ce veto à la majorité des trois cinquième de ses députés⁴⁷⁹.

De cet examen, il ressort que d'une manière générale la plupart des présidents de la République sont concernés par la saisine de la juridiction constitutionnelle, et moins souvent par le renvoi de la loi pour une seconde lecture. On note aussi que les présidents les plus forts dans le cadre d'une procédure de contrôle de la loi sont ceux de l'Islande, du Portugal, de la Pologne, de l'Ukraine et de la Russie, investis d'un droit de veto. Le tableau synthétique qui suit et résume les possibilités d'interruption du processus législatif laissées à l'appréciation du président de la République à la loi, permet de mettre en évidence une certaine balance. Trois constitutions ne prévoit rien dans tous les cas proposés, ainsi l'Autriche, la Croatie et la Slovénie. Pour le reste, on observe facilement d'une part que dans la majorité des cas, les présidents peuvent agir sans contresens, ce qui prouve que les rédacteurs de la constitution lui ont accordé un rôle significatif. On remarque aussi que l'Ukraine, la Russie et la Pologne ont les Constitutions les plus « permissives » à l'égard du président de la République.

Le président de la République du régime parlementaire bireprésentatif est donc muni des moyens nécessaires pour remplir sa mission d'arbitre. Ces moyens peuvent se révéler être de véritables armes de combat suivant l'utilisation qui en est faite. Le président de la République peut entraver le travail parlementaire, surtout lorsque ses pouvoirs dépendent d'une compétence propre. C'est la raison pour laquelle les rédacteurs des constitutions ont imposé des limites au président dans l'exercice de ces droit, en termes de délai et de motivation. La volonté des rédacteurs de la constitution de privilégier ou non la stabilité des institutions est décelable à travers les seuils de majorité imposés au Parlement pour adopter la loi en seconde lecture ou surmonter le veto présidentiel.

⁴⁷⁹ Article 122.4.

**RENOI CONSTITUTIONNEL, SECONDE LECTURE ET VETO
PRÉSIDENTIELS SELON LES CONSTITUTIONS**

	RENOI CONSTITUTIONNEL	SECONDE LECTURE DE LA LOI	VETO PRÉSIDENTIEL
AUTRICHE			
IRLANDE	•		
ISLANDE			•
FRANCE	*	•	
PORTUGAL	*		•
CROATIE			
BULGARIE	•	*	
MACÉDOINE		•	
ROUMANIE	*	•	
SLOVÉNIE			
LITUANIE	*	•	
RUSSIE	*	*	*
UKRAINE	*	*	*
POLOGNE	*	*	*
FINLANDE		•	

• COMPÉTENCE FORMELLE, AVEC CONTRESEING

* COMPÉTENCE RÉELLE, SANS CONTRESEING

Plus encore que la désignation du Premier ministre, que le renvoi de la loi ou le veto, il existe deux outils de poids mis à la disposition du président pour réguler la vie des institutions. Il s'agit du référendum et de la dissolution qui permettent un renvoi direct devant le peuple pour arbitrage populaire. L'effet de ces outils varie considérablement selon que son utilisation est conditionnée au contreseing ou non. On peut envisager dans un premier temps les cas où le président de la République n'agit pas seul, il est alors dans la situation du modérateur. On observera par la suite que dans de nombreuses constitutions il est encore dispensé du contreseing pour ces mesures, ce qui peut avoir des conséquences fort importantes⁴⁸⁰.

d) Le référendum :

Il n'est pas toujours laissé à l'appréciation exclusive du président de la République, mais lorsqu'il l'est, il est souvent compté au nombre de ses attributions sans contreseing. C'est un symbole de la démocratie semi-représentative, et, en fonction de l'utilisation qui en est faite, le signe du dialogue que peuvent entretenir le peuple et le président. Il peut être législatif ou constitutionnel.

En Islande, on a vu que le référendum a lieu automatiquement lorsque le président refuse de signer une loi. En Irlande par contre, le référendum n'est pas laissé à l'initiative du président. Les membres du Parlement peuvent demander par pétition au président de ne pas signer une loi contenant une proposition d'intérêt national et de la renvoyer pour arbitrage au peuple⁴⁸¹. De même, toute proposition d'amendement de la constitution est soumise au référendum, le président intervenant officiellement pour signer le projet de loi. Ainsi le référendum échappe-t-il en Irlande à l'appréciation personnelle du président de la République.

⁴⁸⁰ Voir *infra*, section 2, les pouvoirs d'action et de dissuasion.

⁴⁸¹ Article 27.1. de la Constitution irlandaise : « La majorité des membres du Seanad Eireann et un tiers au moins des membres du Dail Eireann peuvent, par une pétition commune, adressée au président d'Irlande dans les conditions du présent article, demander au président de refuser de signer et de promulguer à titre de loi tout projet de loi auquel cet article est applicable, par suite du fait que le projet de loi contient une proposition d'une importance nationale telle que la volonté du peuple à son sujet devrait être consultée ». Cf. pages 90 et 91 du volume d'annexes.

En Autriche, il en va de même, le référendum ne relève pas de la compétence du président de la République puisque c'est le Conseil national ou le gouvernement qui demandent une délibération préliminaire de la Commission principale pour renvoyer à consultation populaire un projet de loi revêtant une importance fondamentale pour l'ensemble de l'Autriche. De plus, le référendum est nécessaire pour entériner une modification de la Constitution votée au Parlement⁴⁸².

En Croatie, le référendum est strictement encadré et concerne la révision de la Constitution lorsque le président est impliqué dans la procédure. Le président de la République peut alors soumettre au référendum un projet de révision constitutionnelle sur des questions relatives à l'indépendance, l'unité ou la continuité de la République mais sur proposition du Gouvernement et avec le contreseing du président du Gouvernement,⁴⁸³.

En Russie, le président de la République « décide de l'organisation du référendum selon la procédure fixée par la loi constitutionnelle fédérale »⁴⁸⁴.

L'utilisation du référendum est confiée pour tous les autres pays au président de la République comme un pouvoir propre qu'il peut exercer pour des questions présentant une importance particulière pour le pays, ou pour la modification de la Constitution⁴⁸⁵. Il est étonnant de constater le peu de place accordée à l'initiative parlementaire ou populaire dans la décision du recours à cette procédure. En effet, cela semble contraire au but que poursuit cette procédure qui est d'associer directement le peuple, pour pallier un déficit démocratique. Le président de la République est-il le mieux placé pour détenir seul l'initiative de ce mécanisme ? On peut considérer que ce pouvoir représente pourtant l'apanage de la mission d'arbitrage du président (la difficulté à décider sur une question importante créant un conflit, renvoi est fait au peuple ; pour une modification constituante parole est redonnée au constituant originaire...) et qu'il est logique de lui confier. Mais on peut tout aussi bien considérer que le référendum concerne tous les citoyens et que son initiative ne devrait pas être ainsi laissée à l'appréciation d'un seul.

⁴⁸² Voir les articles 49b.1., et 44.3. de la Constitution autrichienne. Cf. pages 32 à 33 du volume d'annexes.

⁴⁸³ Article 87 de la Constitution croate. Cf. page 225 du volume d'annexes.

⁴⁸⁴ Article 84.c. de la Constitution russe. Cf. page 398 du volume d'annexes.

⁴⁸⁵ Voir *infra*.

e) La dissolution automatique:

La dissolution peut être entendue comme l'acte par lequel l'exécutif abrège le mandat de l'Assemblée, ce qui a pour effet de renvoyer les députés devant le peuple, provoquant ainsi de nouvelles élections législatives. Historiquement c'est une compétence du monarque qui a été progressivement transférée au gouvernement en régime parlementaire monoreprésentatif. Elle permettait au Roi sous l'Ancien Régime d'éradiquer une majorité hostile à sa personne, ou à sa politique. Aujourd'hui la dissolution est encadrée par des procédures strictes en matière de délai et de majorité. Dans la plupart des régimes parlementaires contemporains, monoreprésentatifs, le droit de dissoudre a été transféré du chef de l'État au cabinet ministériel⁴⁸⁶. Par contre, elle est restée, dans la plupart des régimes parlementaires bireprésentatifs une attribution du président de la République. Ainsi la France, le Portugal, la Bulgarie, la Roumanie, l'Ukraine, la Pologne, la Finlande ont attribué cette compétence sans contreseing à leur président de la République.

Pour les autres États pratiquant le régime parlementaire bireprésentatif, la dissolution est prononcée par le président mais sous contrôle du gouvernement, avec un contreseing ministériel : ainsi en Autriche, Irlande, Islande, Croatie, Ukraine.

Dans les autres constitutions (cela concerne les pays d'Europe centrale, orientale et balte), il est prévu dans un but avoué de rationalisation du parlementarisme, c'est-à-dire de stabilité, une dissolution conditionnée par la vie du gouvernement. Soumise à contreseing ministériel, la dissolution par le président de la République perd toute substance. Cela paraît logique, car en effet, quel Premier ministre contresignerait son arrêt de mort ? La dissolution est quasi automatique alors, dans ce cas, le degré d'appréciation du président est totalement réduit au simple constat de la mésentente entre Parlement et Gouvernement, occurrence possible en régime parlementaire, même si le président de la République dispose aussi de la compétence discrétionnaire pour dissoudre (ainsi en Bulgarie, en Roumanie, en Slovénie, en Russie⁴⁸⁷). La dissolution est toujours strictement encadrée par des conditions limitatives dans le temps (une fois dans l'année, interdiction durant les six mois précédents la fin du

⁴⁸⁶ Michel-Henri Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1984, page 210.

mandat du président *etc...*). À noter qu'en Ukraine le décret de dissolution présidentiel est cosignée par le Premier ministre, et que la dissolution n'a lieu qu'en cas de difficulté pour la *Verkhovna Rada* d'engager sa première réunion⁴⁸⁸.

Dans certains cas, l'Assemblée dispose de l'auto-dissolution, ce qui prévient toute incursion du président de la République dans le fonctionnement régulier des institutions, et recentre la vie des institutions sur le Parlement (ainsi en Macédoine⁴⁸⁹). En Croatie comme en Lituanie, les deux propositions sont envisagées, tant l'auto-dissolution que la dissolution automatique, le président soumis au contreseing étant finalement relégué au rôle d'enregistrement de décision des autres organes⁴⁹⁰. En Pologne, la Diète peut choisir la formule de l'auto-dissolution⁴⁹¹. Mais le président de la République peut aussi décider sans contreseing d'abrèger le mandat de la Diète en cas d'échec de la procédure de désignation du Premier ministre. La dissolution de la chambre basse emportant celle de la Chambre haute, cela implique un bouleversement important⁴⁹².

Toutes ces attributions qui font du président un rouage essentiel du régime et du système politique puisqu'il est responsable du fonctionnement régulier des institutions et garant de leur bonne marche ne sont pas les seules confiées au

⁴⁸⁷ Articles 99 et 102 de la Constitution bulgare, articles 89 et 99 de la Constitution roumaine, article 111 de la Constitution slovène, articles 84, 111 et 117 de la Constitution russe.

⁴⁸⁸ Articles 90 et 106.8 de la Constitution ukrainienne. Cf. pages 422 et 425 du volume d'annexes.

⁴⁸⁹ Article 63 de la Constitution de Macédoine. Cf. page 293 du volume d'annexes.

⁴⁹⁰ En Croatie, « La Chambre des représentants et la Chambre des comitats peuvent être dissoutes, si la majorité de tous les membres en décide ainsi.

Le Président de la République peut, conformément à la Constitution, prononcer la dissolution de la Chambre des représentants », article 77 de la Constitution, et « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement et avec le contreseing du président du Gouvernement, peut, après avoir consulté le président de la Chambre des représentants, dissoudre celle-ci après le vote d'une motion de censure contre le Gouvernement, ou bien si le budget de l'État n'est pas voté dans le délai d'un mois après son dépôt. Le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre des représentants dans l'année qui suit la précédente dissolution », article 104 de la Constitution. Cf. page 228 du volume d'annexes.

En Lituanie, article 58 de la Constitution (extrait) : « Des élections anticipées du *Seimas* peuvent être organisées par décision du *Seimas*, adoptée par une majorité d'au moins trois cinquièmes des voix de l'ensemble de ses membres.

Des élections anticipées au *Seimas* peuvent être décidées également par le Président de la République :

1) si le *Seimas* n'a pas pris de décision sur le nouveau programme du Gouvernement, ou si le *Seimas* a désapprouvé deux fois de suite le programme du Gouvernement dans les soixante jours qui suivent sa première présentation ;

2) sur proposition du Gouvernement, si le *Seimas* exprime sa défiance au Gouvernement ». Cf. pages 373 – 74 du volume d'annexes.

⁴⁹¹ Voir les articles 98.3 et 4, et 144.3 et 155 de la Constitution de Pologne.

président. D'autres attributions présidentielles dénotent car elles sont dispensées de contreseing. Elles sont le deuxième point, en dehors de l'élection directe du président de la République, sur lequel les regards doivent se porter afin de prendre la mesure du régime parlementaire bireprésentatif. Il s'agit de ce que l'on peut qualifier de pouvoirs d'action et de dissuasion du président de la République.

Section 2. Les pouvoirs d'action et de dissuasion du président de la République

Le président de la République, en exerçant ces pouvoirs d'action et de dissuasion, sort du cadre classique des attributions du président de la République du régime parlementaire. Il a déjà été évoqué que ponctuellement certaines attributions des présidents de la République considérées comme classiques et d'ordinaire soumises au contreseing dans les régimes parlementaires monoreprésentatifs sont, dans le cadre de certains régimes parlementaires bireprésentatifs, libérées de la contresignature ministérielle. Le président dispose d'une capacité d'action plus libre. Pour les fonctions protocolaire, cela n'emporte pas grande conséquence. Par contre, dans domaines, cela peut avoir des conséquences déterminantes pour la vie du régime. Les pouvoirs propres, que le président de la République exerce seul ou après avoir recueilli l'avis d'autres organes, s'apparentent pour certains à des pouvoirs de direction (ainsi est-il considérant la dissolution, le référendum, les mesures exceptionnelles).

Par ailleurs, il existe des domaines dans lesquels le président dispose d'une compétence partagée avec un autre organe. Que le partage soit effectivement prévu par la Constitution⁴⁹³ ou qu'il soit induit par une interprétation de la doctrine⁴⁹⁴, il est susceptible d'entraîner des conflits entre les organes, et des rivalités telles que la logique du régime parlementaire s'en trouverait atteinte. Ajoutons que le président de la République risque d'autant plus de dépasser sa fonction d'arbitre s'il préside le Conseil des ministres, y prend une part active et dispose du pouvoir exécutif et de

⁴⁹² Voir *infra*.

⁴⁹³ Ainsi en Finlande par exemple, depuis la révision de 2000, les relations extérieures sont gérées par le président de la République et le Premier ministre.

⁴⁹⁴ Ainsi en France, une partie de la doctrine ayant imposé finalement une interprétation présidentialiste de la constitution en matière de relations extérieures en appliquant la théorie du « domaine réservé » proposée par J. Chabaln Delmas pour restreindre les abus de pouvoir du général de Gaulle en matière de politique étrangère et de défense.

l'initiative législative. Sans compter qu'une période d'identité majoritaire augmente la potentialité du président de la République à se muer en directeur de la vie politique puisqu'il trouvera des appuis dans chaque institution.

Paragraphe 1. Les pouvoirs propres

Les pouvoirs non soumis à contreseing sont la pierre angulaire des régimes parlementaires bireprésentatifs. Ce sont eux qui posent problème dans la mesure où ils augmentent les risques de présidentialisation du système parlementaire. En effet, ce sont des attributions que le président exerce sans contrôle des ministres, avec ou sans consultation ou avis préalable de certains organes, sans que sa responsabilité politique ne soit mise en cause. En général, et on l'observe dans les régimes bireprésentatifs de type classique, ils sont peu nombreux et concernent des domaines protocolaires comme la désignation et l'accréditation des ambassadeurs. Mais ils sont révélateurs de la place que les rédacteurs de la Constitution ont voulu accorder au Président. Plus les attributions dispensées de contreseing sont importantes, plus grand sera le pouvoir du Président. Le contreseing ayant historiquement pour effet d'ôter toute substance politique au geste du monarque, celui-ci n'a plus ensuite qu'une compétence liée. *De facto* le contreseing fait basculer l'autorité et la responsabilité sur le ministre compétent, ce qui forme l'essence du régime parlementaire « à l'anglaise »⁴⁹⁵. L'absence de contreseing restaure donc le chef de l'État dans une situation d'autorité quasi arbitraire.

Les pouvoirs propres étant décisifs, c'est sans doute la raison pour laquelle le constituant les a assortis d'une condition incitant à la mesure : l'intervention d'un organe tiers soit en amont de la décision, comme incitateur de l'action, soit en aval de la décision comme conseiller-consultant. Mais ce n'est pas toujours le cas, parfois le pouvoir est totalement laissé à la discrétion présidentielle. Ces « armes de dissuasion » confiées au Président plutôt qu'au Premier ministre, marquent

⁴⁹⁵ « L'exercice du pouvoir par le contreseing transforme le caractère et les répercussions de la responsabilité, dont la forme politique est sanctionnée par la perte du pouvoir. La différence entre ces deux responsabilités est donc qualitative, en ce sens que celle à caractère politique demeure exclusivement liée à l'exercice du pouvoir et ne concerne que son exercice. C'est cette dernière qui constitue la pierre angulaire du régime parlementaire. » Constantin Zilemenos, *in Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, L.G.D.J., 1976, page 40.

l'originalité de la plupart des régimes parlementaires bireprésentatifs mais sont plus ou moins étendus selon les Constitutions⁴⁹⁶.

a) La règle du contreseing à travers les constitutions

À la lecture des Constitutions des pays étudiés, on note que le degré de précision concernant la règle du contreseing varie. Certaines Constitutions posent clairement le principe du contreseing ministériel. Elles précisent que tous les pouvoirs du président de la République sont soumis à contreseing, sauf dérogation rare, expressément mentionnée dans le texte constitutionnel ; ainsi en Autriche, en Irlande et en Islande. D'autres indiquent expressément quels sont les pouvoirs propres du président de la République, sous forme de liste récapitulative claire. Ainsi au Portugal (article 143), en France (article 19), en Bulgarie (article 102), en Roumanie (article 99), en Lituanie (article 85), en Ukraine (article 106), en Pologne (article 144), et en Finlande (article 58)⁴⁹⁷. Le reste des Constitutions n'exprime pas clairement la règle du contreseing, il en résulte une confusion qui ne peut être tranchée que par l'interprétation à l'aulne d'autres articles du texte constitutionnel (ainsi en Croatie, en Slovénie, en Macédoine, et en Russie).

En Croatie, en Macédoine, en Slovénie et en Russie, il n'est nullement fait mention du contreseing. À l'aide de différents arguments, il est possible de répondre au silence du texte afin de savoir si les pouvoirs sont soumis ou non au contreseing ministériel.

Par analogie avec les autres Constitutions étudiées, on peut déduire que tant qu'il n'est pas fait mention de l'existence d'une dispense de contreseing, tous les pouvoirs du président de la République restent soumis à contreseing. L'absence de mention

⁴⁹⁶ « Armes de dissuasion », expression utilisée par Olivier Duhamel et Yves Mény dans le *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, page 131, pour qualifier les pouvoirs propres particulièrement importants du Président de la République française : la dissolution, le référendum, les pouvoirs exceptionnels.

⁴⁹⁷ La récente révision constitutionnelle met un bémol aux pouvoirs propres du président de la République, elle inverse la tendance. Avant on pouvait en effet affirmer que le Premier ministre n'avait que très peu de pouvoir de décision autonome puisqu'il exécutait en réalité les décisions présidentielles, mais il n'en va plus ainsi. Cf. Kalevi Sorsa, « La situation juridique du Premier ministre de Finlande en face du Président de la République », in *Les régimes semi-présidentiels*, Maurice Duverger (dir.) Paris, puf, 1986, page 23.

spécifique de l'existence de pouvoirs propres implique la soumission au contreseing des pouvoirs figurant dans la Constitution. La tradition juridique parlementaire européenne « à l'anglaise » oriente en effet le raisonnement dans cette direction⁴⁹⁸. On peut donc en déduire que, comme en Islande, en France ou au Portugal par exemple, les attributions du président de la République sont en principe des compétences liées qu'il exercera soit avec contreseing soit dans le respect de la décision des autres organes, sans appréciation personnelle.

Certains indices dans le texte permettent de corroborer cette idée. En Croatie, comme en Macédoine et en Russie, il est expressément précisé que le gouvernement détient le pouvoir exécutif, et non pas le président de la République⁴⁹⁹. En Macédoine comme en Slovénie, le gouvernement est responsable politiquement devant le Parlement et non devant le président. Le régime est donc moniste. En théorie, le caractère classique des régimes parlementaires bireprésentatifs macédonien et slovénien ne font donc pas de doute. Cette affirmation est d'autant plus forte que les présidents ne sont pas dotés d'attributions substantielles dans ces deux régimes.

Mais les Constitutions ne sont pas totalement muettes ou concises. Elles renferment parfois des informations contradictoires et susceptibles d'interprétation.

En effet on observe que certaines indications constitutionnelles malmènent l'orientation choisie. Ainsi, en Croatie et en Russie, le gouvernement est responsable tant devant le président de la République que devant le Parlement⁵⁰⁰. Ce dualisme instaure une tension entre le président de la République et le gouvernement et donne au président un moyen de pression sur le Gouvernement (il peut brandir l'épée de Damoclès de la dissolution de la Chambre, donc de l'anéantissement du travail des parlementaires par l'abrègement de la législature). Or en Croatie comme en Russie, le président de la République est investi de nombreuses attributions constitutionnelles conséquentes. Ainsi le président de la République croate décide de la date des élections aux chambres, il décide de procéder au référendum, et décide de

⁴⁹⁸ *A contrario*, Maurice Duverger (*Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Puf, 1986, pages 12 et 16) juge que l'élection du président au suffrage universel direct vide de leur substance ce type de raisonnement, il appuie sa démonstration sur la théorie des deux glaives du Moyen-Âge : la toute puissance du chef lorsqu'il dispose des prérogatives juridiques et d'une majorité pour le conforter comme incarnation de la souveraineté populaire.

⁴⁹⁹ Articles 107 de la Constitution croate, 88 de la Constitution macédonienne et 110 de la Constitution russe. Cf. pages 228, 302, et 400 du volume d'annexes.

⁵⁰⁰ Voir les articles 98 et 111 de la Constitution croate et l'article 83.c de la Constitution russe. Cf. pages 228 et 397 du volume d'annexes.

la grâce⁵⁰¹. En Russie, le président de la République dispose de l'initiative législative⁵⁰². De plus, le président russe « adopte des décrets et des ordonnances » qui sont « obligatoires sur l'ensemble du territoire de la fédération de Russie » et qui rythment le travail du Gouvernement⁵⁰³. Cette hiérarchie entre les actes du président et ceux du gouvernement va à l'encontre du principe selon lequel c'est le gouvernement qui détient le pouvoir exécutif. Le dualisme, combiné à l'attribution de pouvoirs importants, revient à affaiblir le gouvernement, à le discipliner à la mode présidentielle. Par l'intermédiaire de ces décrochements constitutionnels, les présidents russe et croate auront donc les moyens d'user de leurs attributions dans un sens radicalement opposé à une interprétation parlementariste, et de soumettre les autres institutions à leur bon vouloir. Finalement tous les pouvoirs de ces présidents entendus comme soumis au contreseing dans le cadre d'une interprétation parlementariste, seront transformés en pouvoirs réels, grâce à la combinaison de certains articles constitutionnels entre eux.

Sans compter que les variables du système politique peuvent donner une orientation dualiste à un système, alors que la Constitution ne le prévoyait absolument pas⁵⁰⁴. On a pu justifier les pouvoirs propres du président de la République par sa responsabilité devant le Peuple à chaque terme du mandat. Responsabilité qui ne joue pas en direct mais est conditionnée par le terme d'un long mandat, et par le fait que le sortant se représente. Car toutes les Constitutions mentionnent expressément l'immunité du président de la République, son irresponsabilité politique totale. Seuls sont envisagés les cas de haute trahison, de violation grave de la Constitution, sanctionnés par une responsabilité pénale.

Ces dispositions constitutionnelles sèment la confusion en ouvrant la voie à diverses interprétations contradictoires. Par ailleurs, elles exposent le peuple au danger de

⁵⁰¹ Article 98 de la Constitution croate.

⁵⁰² Article 104 de la Constitution russe. Cf. page 399 du volume d'annexes.

⁵⁰³ Articles 90 et 115.1 : « Sur la base et en application de la Constitution de la Fédération de Russie, des lois fédérales, des décrets normatifs du Président de la Fédération de Russie, le Gouvernement de la Fédération de Russie adopte des arrêtés et des ordonnances, assure leur exécution ». Cf. pages 398 et 401 du volume d'annexes.

⁵⁰⁴ Cela concerne la deuxième partie du travail mais on peut le mentionner ici. À ce propos, citons un exemple d'interprétation extensive et *contra legem* du dualisme en Roumanie : cf. l'article de François Julien-Laferrère, « La Constitution roumaine », *R.D.P.*, 1993, page 1229 : « Il semble évident que, bien que la Constitution n'y fasse pas allusion, le gouvernement est également responsable devant le président de la République, comme il l'est aussi, en fait, en France ».

l'abus de pouvoir et de l'autoritarisme. Ceci est valable dans ces quatre pays, pour lesquels la formulation de la règle du contreseing n'est pas claire. Mais il faut ajouter à cela que l'absence de contreseing, même énoncée clairement, peut concerner des pouvoirs plus ou moins importants du président de la République. Ces pouvoirs dispensés de contreseing fondent la sous-catégorie active de régime parlementaire bireprésentatif et sont souvent discutés et discutables, du point de vue de la sauvegarde de la démocratie parlementaire. Ils sont décisifs.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT EXPRESSÉMENT
DISPENSÉS DE CONTRESEING**

PAYS	FORMULATION DE LA DISPENSE DE CONTRESEING	ATTRIBUTIONS VISÉES PAR LA DISPENSE DE CONTRESEING
AUTRICHE	<p>Article 67 : « 1. Sauf disposition contraire de la Constitution, tous les actes du président fédéral s’accomplissent sur proposition du gouvernement fédéral ou d’un ministre fédéral habilité à cette fin par le gouvernement fédéral. La loi stipulera dans quelle mesure le gouvernement fédéral ou le ministre fédéral compétent est lui-même lié à des propositions d’autres organes.</p> <p>2. Sauf disposition contraire de la Constitution, les actes du président fédéral ne peuvent être pris valablement qu’avec le contreseing du chancelier fédéral ou des ministres fédéraux compétents ».</p>	<p>Nomination et révocation du Chancelier Désignation de certains membres de la Cour constitutionnelle</p>
IRLANDE	<p>Article 13 : « 9. Les pouvoirs et fonctions conférés au président par cette Constitution pourront être exercés et accomplis par lui seulement sur le conseil du gouvernement sauf là où il est prévu par la présente Constitution qu’il agira à son entière discrétion ou après consultation du ou en collaboration avec le Conseil d’État, ou sur le conseil, la présentation ou la communication de toute autre personne ou corporation.</p> <p>13. Aucun pouvoir reconnu ou aucune fonction reconnue au président par la loi ne pourra être exercé ou appliqué par lui que conformément à l’avis du gouvernement ».</p>	<p>Nomination du Premier ministre Message aux Assemblées Convocation de la session du Parlement</p>
ISLANDE	<p>Article 14 : « Ministers are responsible for all executive acts » (Les ministres sont responsables de tous les actes exécutifs)</p>	<p>Initiative législative</p>

PAYS	FORMULATION DE LA DISPENSE DE CONTRESEING	ATTRIBUTIONS VISÉES PAR LA DISPENSE DE CONTRESEING
FRANCE	<p>Article 19 : « Les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54 , 56, 61 sont contresignés par le Premier ministre, et, le cas échéant, par les ministres responsables ».</p>	<p>Nomination Premier ministre</p> <p>Référendum</p> <p>Dissolution</p> <p>Pouvoirs exceptionnels</p> <p>Droit de message</p> <p>Nomination 3 membres Cc et saisine Cc</p>
PORTUGAL	<p>Article 143 : « 1. Les actes du président de la République accomplis en vertu des alinéas h, j, l, m et p de l'article 136, des alinéas b, d et f de l'article 137 et des alinéas a, b, et c de l'article 138 doivent être contresignés par le gouvernement.</p> <p>2. Le défaut de contreseing entraîne l'inexistence juridique de l'acte ».</p>	<p>Préside le Conseil d'État</p> <p>Fixe le jour des élections présidentielles et législatives</p> <p>Convoque l'Assemblée de la République</p> <p>Adresse des messages</p> <p>Dissolution Veto</p> <p>Nomme et révoque le Premier ministre</p> <p>Préside Conseil des ministres sur demande PM</p> <p>Nomme 5 membres du Conseil d'État et 2 du Conseil supérieur de la magistrature</p> <p>Préside le Conseil supérieur de défense nationale</p> <p>Commandant en chef des forces armées</p> <p>Référendum</p> <p>Se prononce sur les événements graves de la vie de la République</p> <p>Saisit le Tribunal constitutionnel</p> <p>Décerne les décorations</p> <p>Prend des actes concernant Macao</p>
CROATIE	néant	
BULGARIE	<p>Article 102 : « 1. Dans l'exercice de ses attributions, le Président de la République adopte des décrets et adresse des appels et des messages.</p> <p>2. Les décrets sont contresignés par le Premier ministre ou le ministre concerné.</p> <p>3. Ne sont pas soumis à contreseing les décrets par lesquels le Président (...) »</p> <p><i>(voir 2^{ème} colonne)</i></p>	<p>Nomination du Gouvernement intérimaire</p> <p>Donne mandat exploratoire pour la formation d'un Gouvernement</p> <p>Dissolution</p> <p>Renvoi pour une nouvelle délibération du texte voté par l'Assemblée nationale</p> <p>Détermine l'organisation et le fonctionnement des services de la présidence et nomme le personnel</p> <p>Publie les lois</p>
PAYS	FORMULATION DE LA	ATTRIBUTIONS VISÉES PAR LA

	DISPENSE DE CONTRESEING	DISPENSE DE CONTRESEING
MACÉDOINE	Néant	
ROUMANIE	<p>Article 99 : « 1. Dans l'exercice de ses attributions, le Président de la Roumanie adopte des décrets qui sont publiés au Moniteur officiel de la Roumanie. L'absence de publication entraîne l'inexistence du décret.</p> <p>2. Les décrets adoptés par le Président de la Roumanie dans l'exercice de ses attributions prévues à l'article 91 alinéas 1 et 2, à l'article 92 alinéas 2 et 3, à l'article 93 alinéa 1 et à l'article 94 lettres a), b) et d) sont contresignés par le PM ».</p>	<p>Désignation d'un candidat à la fonction de Pm</p> <p>Consulte le gouvernement sur des points importants et urgents</p> <p>Participe aux réunions du gouvernement</p> <p>Adresse des messages</p> <p>Dissolution</p> <p>Référendum</p> <p>Accrédite les ambassadeurs</p> <p>En cas d'agression, prend les mesures pour repousser l'agresseur</p> <p>Nomme 3 juges à la Cour constitutionnelle</p> <p>Saisit la Cour constitutionnelle</p>
SLOVÉNIE	Néant	
LITUANIE	<p>Article 85 : « Le Président de la République, dans l'exercice des compétences dont il a été investi, édicte des actes dénommés décrets. Les décrets du Président mentionnés dans les points 3, 15, 17, et 21 de l'article 84 de la Constitution ne sont valides que s'ils sont contresignés par le Premier ministre ou par le ministre concernés. La responsabilité d'un tel décret incombe au Premier ministre ou au ministre qui l'aura signé ».</p>	<p>Règle les principales questions de politique étrangère et de concert avec le gouvernement met en œuvre la politique étrangère</p> <p>Signe les traités internationaux conclus</p> <p>Nomme et met fin aux fonctions de Pm avec l'approbation du Seimas</p> <p>Accepte la démission du gouvernement</p> <p>Présente un nouveau candidat au poste de Premier ministre</p> <p>Nomme et met fin aux fonctions des ministres, sur proposition du PM</p> <p>Nomme et relève les fonctionnaires</p> <p>Présente les candidatures et les révocations des juges de diverses juridictions au <i>Seimas</i></p> <p>Présente les candidatures de 3 juges à la Cour constitutionnelle et son président au <i>Seimas</i></p> <p>Présente au <i>Seimas</i> la candidature et la révocation du contrôleur d'État et du président du conseil d'administration de la Banque de Lituanie</p> <p>Nomme et révoque le commandant en chef de l'armée et le chef du service de sécurité, avec approbation du <i>Seimas</i></p> <p>En cas d'attaque armée, met en vigueur la</p>

		<p>loi martiale, prend les mesures nécessaires, soumises à approbation a posteriori au Seimas</p> <p>Présente des rapports annuels au <i>Seimas</i></p> <p>Convoque des sessions extraordinaires du <i>Seimas</i></p> <p>Fixe la date des élections régulières du <i>Seimas</i></p> <p>Décerne les distinctions officielles</p> <p>Accorde la grâce</p> <p>Signe et promulgue les lois</p>
RUSSIE	Néant	
UKRAINE	<p>Article 106 : « 31. Acts of the President of Ukraine, issued within the limits of authority as envisaged in subparagraphs 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23 and 24 of this article, are co-signed by the Prime minister of Ukraine and the Minister responsible for the act and its execution. »</p> <p>(Les actes du Président de la République d'Ukraine qui dépendent de son autorité dans les sous-paragraphes 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, et 24 de cet article sont cosignés par le Premier ministre d'Ukraine et le ministre responsable de cet acte et de son exécution)</p>	<p>Assure l'indépendance de l'état la sécurité nationale la succession légale</p> <p>Adresse des messages au peuple chaque année</p> <p>Dissolution</p> <p>Nomme (avec le consentement de l'assemblée) et révoque le PM</p> <p>Nomme et révoque le procureur général</p> <p>Nomme la moitié du Conseil de la Banque nationale d'État</p> <p>Nomme la moitié du Conseil de télévision et radio</p> <p>Révoque le cabinet des ministres et annule les actes du cabinet des ministres de la république autonome de Crimée</p> <p>Déclare la guerre selon la décision de l'Assemblée et décide de l'utilisation des forces armées en cas d'agression</p> <p>Adopte la loi martiale et décrète la mobilisation générale ou partielle</p> <p>Décerne les récompenses étatiques, établit et attribue les mérites présidentiels</p> <p>Accorde la nationalité, l'asile, la grâce</p> <p>Créé dans la limite du budget sa propre administration</p> <p>Droit de veto sur les lois</p> <p>Saisine Cour Constitutionnelle</p> <p>Initiative révision constitutionnelle</p>
PAYS	FORMULATION DE LA DISPENSE DE CONTRESEING	ATTRIBUTIONS VISÉES PAR LA DISPENSE DE CONTRESEING

<p>POLOGNE</p>	<p>Article 144 : « 1. Le Président de la République édicte ses actes officiels, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles et légales.</p> <p>2. Pour être valables, les actes officiels du Président de la République doivent être contresignés par le Président du Conseil des Ministres qui engage ainsi sa responsabilité devant la Diète.</p> <p>3. Les dispositions du deuxième alinéa ne sont pas applicables dans les cas suivants : (...) » <i>(voir 2^{ème} colonne)</i></p>	<p>Proclame des élections à la Diète et au Sénat</p> <p>Convoque la première séance de la Diète et du Sénat nouvellement élus</p> <p>Dissolution de la Diète</p> <p>Initiative législative</p> <p>Référendum national</p> <p>Signature et refus de signature d'une loi</p> <p>Décision de publier une loi</p> <p>Message adressé à la Diète</p> <p>Saisine du Tribunal constitutionnel</p> <p>Proposition d'effectuer un contrôle par la chambre suprême de contrôle</p> <p>Désigne et nomme le Président du Conseil des Ministres</p> <p>Accepte la démission du Conseil des Ministres</p> <p>Propose à la Diète de l'engagement de la responsabilité d'un ministre devant le Tribunal d'État</p> <p>Révoque un ministre contre lequel la Diète a exprimé un vote de défiance</p> <p>Convoque le Conseil de cabinet</p> <p>Attribue des ordres et distinctions</p> <p>Nomme des juges</p> <p>Droit de grâce</p> <p>Accorde la nationalité polonaise</p> <p>Nomme : le Premier président de la Cour suprême, le Président et du vice président du Tribunal constitutionnel, le Président de la Haute Cour Administrative, les présidents de la Cour suprême et les vice-présidents de la Haute Cour Administrative,</p> <p>Proposition de nomination du Président de la Banque nationale,</p> <p>Nomme des membres du Conseil de la Politique monétaire,</p> <p>Nomme et révoque des membres du Conseil de la Sécurité nationale</p> <p>Nomme des membres du Conseil national de radio et télévision</p> <p>Attribut son statut à la Chancellerie du</p>
-----------------------	---	--

		<p>président</p> <p>Promulgue les arrêtés</p> <p>Renonce aux fonctions de Président de la Rép.</p>
FINLANDE	<p>Article 58 : « Le Président de la République arrête ses décisions lors des séances du conseil des ministres sur proposition de décision présentée par ce dernier.</p> <p>Un dossier est renvoyé pour préparation au gouvernement dans le cas où le président de la République ne prend pas sur ce dossier une décision conforme à la proposition de décision formulée par le gouvernement en la matière. Après quoi la décision relative au dépôt ou au retrait d'un projet du gouvernement est prise conformément à la nouvelle proposition de décision présentée par le gouvernement.</p> <p>Par dérogation aux dispositions du premier paragraphe, le président de la République arrête ses décisions sans proposition de décision de la part du gouvernement, sur les questions suivantes : (...) »</p> <p><i>(voir 2^{ème} colonne)</i></p>	<p>Nomination et démission du gouvernement ou de l'un de ses membres</p> <p>Dissolution</p> <p>Grâce</p> <p>Questions sur l'autonomie d'Aaland</p>

Nota bene : La présentation des régimes est réalisée par ordre chronologique des constitutions.

b) Les pouvoirs décisifs non soumis à contreseing

Au titre des pouvoirs réels conséquents du président de la République en régime parlementaire bireprésentatif, il faut mentionner certaines attributions de grande importance dans la vie des institutions constitutionnelles. En effet c'est en fonction de celles-là que le système variera. Font ainsi objet d'une attention particulière la dissolution de l'Assemblée, le référendum et les mesures exceptionnelles. Autant de pouvoirs dont le président peut user et abuser dès lors qu'il n'est pas contrôlé, au risque d'occulter la logique originelle de tels instruments, au risque de s'inscrire dans une attitude antiparlementaire et parfois même antidémocratique.

1) La dissolution :

La dissolution qui consiste à abrégier la législature en cours est constitutionnellement confiée au président de la République et dispensée du contreseing dans les pays suivants : la France, le Portugal, la Bulgarie, la Roumanie, la Lituanie, la Pologne et la Finlande. En Roumanie, la dissolution met un terme à la législature des deux chambres, alors que dans les autres régimes, seule la chambre basse est concernée. Il existe plusieurs facettes à la compétence de la dissolution. Elle permet certes au président de couper court à un conflit entre organes (entre le gouvernement et le parlement), et agit comme une garantie de la stabilité du système, mais elle offre aussi au président le biais pour affirmer son autorité en décidant de l'opportunité de convoquer de nouveau les électeurs, au risque de menacer cet équilibre⁵⁰⁵.

⁵⁰⁵ « Ainsi, Marcel Prélot décrivait-il la dissolution comme « l'institution fondamentale assurant au régime parlementaire sa stabilité et son efficacité ». Cette formule, à laquelle assurément la grande majorité des constitutionnalistes français pourrait souscrire, présente une double signification. D'une part, le régime parlementaire n'est efficace, c'est-à-dire ne peut exercer ses propres fonctions de contrôle et d'agrégation des intérêts au sein du système social que s'il comporte l'institution de la dissolution ; d'autre part, que le régime parlementaire se présente comme un organisme vivant, un « système », au sein duquel certaines fonctions doivent nécessairement être assurées, faute de quoi le régime perd sa « stabilité », s'effondre, au mieux change de nature. » et plus loin « Il est parfaitement concevable que le droit de dissolution soit employé, non parce qu'il est nécessaire pour l'équilibre du système, mais parce qu'il présente un intérêt pour ses détenteurs. Ce serait alors non la fonction de la dissolution mais les mobiles des acteurs qu'il faudrait interroger. » Michel Troper, préface de

- La dissolution instrument de la stabilité :

Le président de la République peut bénéficier de cette compétence au titre de ses attributions dispensées du contreseing. Mais est ne lui est pas toujours accordée de façon inconditionnelle. Elle est parfois soumise à des conditions précises, afin de ne pas ouvrir un grand champ d'incertitude dans son utilisation. Parfois, certaines conditions particulières déclenchent la dissolution, ce qui s'apparente une décision automatique⁵⁰⁶. Les rédacteurs de la Constitution autorisent le président de la République à couper court au conflit entre le parlement et le Gouvernement, mais ne lui laissent pas d'indépendance pour l'appréciation de la situation.

Ainsi en Lituanie et en Pologne. En Lituanie, il est indiqué que le président exerce un pouvoir propre lorsqu'il fixe la date des élections anticipées au *Seimas*. Toutefois cette occurrence n'intervient que dans des cas précis limitativement énumérés par la Constitution : le refus de confiance, soit au début du mandat du Conseil des Ministres, soit en cours de législature⁵⁰⁷. En Pologne aussi, le droit de dissolution du Président de la République est applicable aux conditions définies par la Constitution, qui mentionne que le président procédera à la dissolution seulement si le Premier ministre nouvellement nommé n'obtient pas la confiance du Parlement lors de sa présentation⁵⁰⁸.

En Roumanie, c'est un autre cas de figure. La dissolution n'est pas automatique puisque le président apprécie l'opportunité de la dissolution. Par contre, il ne peut dissoudre que dans ce cas de figure. La dissolution n'a toutefois lieu que si le Gouvernement ne rencontre pas le soutien du Parlement lors de sa nomination. C'est

l'ouvrage de Pierre Albertini, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, Puf, 1977, pages 8 et 9.

⁵⁰⁶ Voir *supra*, Chapitre 2, section 2, paragraphe 1.

⁵⁰⁷ Article 84.20. qui précise que le Président de la République fixe les dates des élections anticipées au *Seimas* (sans contreseing, si l'on se réfère à l'article 85), dans les cas prévus à l'article 58 qui précise que ces élections ne se tiendront que si « le *Seimas* n'a pas pris de décision sur le nouveau programme du Gouvernement dans les trente jours qui suivent sa présentation, ou si le *Seimas* a désapprouvé à deux fois de suite le programme du Gouvernement dans les soixante jours qui suivent sa première présentation ; sur proposition du Gouvernement, si le *Seimas* exprime sa défiance au Gouvernement ». Cf. page 377 et 378 du volume d'annexes.

le seul cas dans lequel la dissolution peut trouver à s'appliquer⁵⁰⁹. Le président de la République est libre de dissoudre ou non. La dissolution est lourde de conséquences puisqu'elle entraîne la fin de la législature des deux chambres du Parlement. Les rédacteurs de la Constitution ont par ailleurs encadré très strictement la procédure afin d'en limiter l'usage, pour cette attribution du président ne se transforme jamais en arme de destruction du système politique⁵¹⁰.

En Bulgarie, le président de la République est habilité à dissoudre, sans contreseing préalable, sans avis d'un quelconque organe, et il est libre d'apprécier l'opportunité de la dissolution. Il est un cas toutefois où la dissolution est automatique. Le président doit donc dissoudre dans certains cas précis et ne dispose alors pas d'une liberté d'appréciation. La dissolution a lieu en cas de d'impossibilité de trouver un accord sur la désignation du gouvernement⁵¹¹.

- La dissolution tempérée :

Parfois la dissolution n'est pas automatique, mais elle est tout de même soumise à quelques conditions préalables telles que la consultation d'un organe, ou même son consentement.

La consultation d'un organe n'entraîne aucune conséquence pour le président de la République qui n'est pas lié. Ainsi en France, au Portugal, en Roumanie et en Pologne. Au Portugal, le président de la République consulte le Conseil d'État et les partis politiques représentés à l'Assemblée⁵¹². En France, le président de la

⁵⁰⁸ Article 144.3.3) L'abrègement de la législature de la Diète dans les cas prévus par la Constitution est dispensée du contreseing du Premier ministre, et article 155.2. si le vote de confiance n'est pas accordé au Conseil des ministres. Cf. pages 494 et 499 du volume d'annexes.

⁵⁰⁹ Article 89 : « 1. Après la consultation des présidents des deux chambres et des leaders des groupes parlementaires, le Président de la Roumanie peut dissoudre le Parlement, si celui-ci n'a pas accordé la confiance pour la formation du gouvernement dans un délai de soixante jours à compter du premier vote et uniquement s'il y a eu au moins deux votes de refus de la confiance ». Cf. page 329 du volume d'annexes.

⁵¹⁰ article 89 : « 2. Au cours d'une année, le Parlement ne peut être dissout qu'une fois. 3. Le Parlement ne peut être dissout pendant les six derniers mois du mandat du Président de la République ni pendant l'état de siège ou l'état d'urgence ».

⁵¹¹ Article 102.3. « Ne sont pas soumis à contreseing les décrets par lesquels le Président : (...) 3) dissout l'Assemblée nationale » et article 99.5. « S'il n'y a pas accord sur la formation du Gouvernement, le Président nomme un Gouvernement intérimaire, dissout l'Assemblée nationale, et fixe la date de nouvelles élections ». Cf. pages 251 et 250 du volume d'annexes.

⁵¹² Article 136.e de la Constitution portugaise.

République consulte le Premier ministre et les présidents des deux assemblées⁵¹³. En Roumanie, le président de la République doit recueillir l'avis des présidents des deux chambres et des *leaders* des groupes parlementaires⁵¹⁴. En Pologne, il prend l'avis des présidents des chambres⁵¹⁵ et la dissolution entraîne l'abrègement des législatures des deux chambres.

Lorsque le consentement d'un organe est requis, cela contraint le président de la République à prendre en compte une autre position que la sienne pour enclencher la procédure. Le système du consentement préalable tempère l'absence de contreseing. Il en va ainsi en Lituanie et en Finlande. En Lituanie non seulement la dissolution est liée à certains cas de figure précis, mais en plus, elle se fait dans ces moments sur proposition du Gouvernement, le président de la République ne se fonde que sur la proposition du Gouvernement pour dissoudre⁵¹⁶. En Finlande, c'est l'avis motivé du Premier ministre au président de la République qui décide de la dissolution en réalité⁵¹⁷, et le président de la République consultera aussi les groupes parlementaires.

Dans ces cas énumérés, les circonstances de la dissolution sont décrites et explicites, afin de limiter son usage, très certainement. Mais parfois il arrive que le droit de dissolution soit confié largement au président, la dissolution s'apparentant alors à la dissolution royale jadis pratiquée.

- La « dissolution royale » :

Dans les cas où la dissolution n'est pas soumise à contreseing, ni à aucune condition préalable, elle rappelle la dissolution royale à l'anglaise. À l'époque, au XIII^e siècle, la durée des premiers Parlements anglais était très courte, et chaque congé royal entraînait une dissolution de l'assemblée. Ainsi, une convocation royale impliquait-elle systématiquement de nouvelles élections. À ce moment, le pouvoir de dissolution n'était guère contesté, le parlement ne devant son existence qu'à la

⁵¹³ Article 12 de la Constitution française.

⁵¹⁴ Article 89 de la Constitution roumaine.

⁵¹⁵ Article 98.4 de la Constitution de Pologne.

⁵¹⁶ Article 58.b) de la Constitution lituanienne.

⁵¹⁷ Article 26 de la Constitution de Finlande.

volonté royale. Mais les révolutions anglaises, en contribuant à l'émancipation du parlement représentatif, ont engendré l'émergence d'une dissolution royale. Grâce à la dictature de Cromwell et à la Restauration, les rois ont appris à composer avec le Parlement. Mais leur meilleure arme pour le bâillonner restait la dissolution, sitôt obtenu le vote sur les fonds. Finalement, sous Charles 1^{er}, les parlementaires parviennent à imposer le *Triennial Act* (acte qui établit que le Parlement ne peut être dissous ni prorogé sans son propre consentement durant les cinquante premiers jours de sa session et qu'il ne peut s'écouler plus de trois ans après une dissolution avant une nouvelle convocation). La règle est bafouée par ses successeurs. Après les révolutions anglaises et le retour de Guillaume II et de Marie d'Orange, la dissolution n'est plus utilisée comme une arme anti-parlementaire et d'ailleurs elle passe des mains du monarque à celle du Premier ministre. Le schéma est donc logique, les deux organes actifs du régime disposant chacun d'une arme contre l'autre de façon à discuter à armes égales (le Parlement renverse, le Gouvernement dissout). Or, en attribuant aujourd'hui un pouvoir de dissolution discrétionnaire au président de la République en régime parlementaire bireprésentatif, on restaure une dissolution royale, qui avait totalement disparu outre-manche et dans les régimes parlementaires « à l'anglaise »⁵¹⁸.

En Bulgarie et en Russie, le droit de dissolution est confié au président de la République, sans aucune condition préalable et sans contreseing. Le pouvoir du président de la République est alors quasi discrétionnaire. En Russie, il est très surprenant de noter que le système prévu en cas de difficulté pour désigner le Premier ministre fonctionne *a contrario* des autres systèmes étudiés auparavant. Le président de la République est totalement libre de dissoudre lorsqu'il le souhaite,

⁵¹⁸ Se référer à l'analyse des circonstances historiques de l'instauration d'un droit de dissolution discrétionnaire en France, par Philippe Lauvaux, in *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Économica, 1983, page 166 : « Cependant, l'institution d'un droit de dissolution présidentiel a suscité des réactions parmi les commentateurs. Elle paraît en effet inspirée de la théorie de la dissolution royale de Prévost-Paradol, et précisément, en prévoyant la dispense du contreseing, elle en permet l'application, alors que les imprécisions de Prévost-Paradol quant au mode d'exercice juridique de la dissolution royale la rendaient incertaine. Elle semble ainsi, aux adeptes des déterminismes historiques « s'efforcer de remonter le temps ». D'autre part, en considération de l'exception unique que représente la dispense du contreseing dans un système de dissolution autonome, parmi les régimes démocratiques contemporains, on a pu écrire aussi que cette innovation « détruit le caractère parlementaire du régime » et constitue un élément « contraire à tous les précédents fournis par les régimes parlementaires ». Mais ce n'était pas la première fois que l'on relèverait, sans le régime constitutionnel de la Ve République, des atteintes à la « théorie pure » du parlementarisme. »

mais il doit dissoudre lorsque la procédure de désignation a échoué, trois fois de suite. Pourtant, le Premier ministre désigné par lui, et non accepté par la Douma reste en place ⁵¹⁹!

Dans les régimes parlementaires bireprésentatifs, la dissolution est un outil présidentiel de résolution des conflits, si elle est encadrée précisément. Mais elle peut s'avérer être un instrument efficace tuer les conflits dans l'œuf, allant à l'encontre de l'esprit du parlementarisme de séparation souple des pouvoirs et d'équilibre mutuel. Dans la perspective du parlementarisme, la logique aurait voulu que l'on confiât la dissolution au Premier ministre plutôt qu'au Parlement, car le Parlement dispose des moyens politiques de congédier le Gouvernement, mais pas le président⁵²⁰. Cette dissolution en régime dualiste souligne le danger que représente la sous-catégorie des régimes parlementaires bireprésentatifs de type actif. On pourrait s'en passer pourtant car il est fort bien admis que la dissolution est un critère constitutif du régime parlementaire, mais pas exclusif, puisqu'il existe des régimes parlementaires qui fonctionnent sans dissolution. Si la dissolution est confiée au président de la République plutôt qu'au Premier ministre, sans contreseing, ou sans conditions, et qu'en plus ce dernier responsable devant le président (ainsi en Autriche, au Portugal, en Russie)⁵²¹, alors l'usage de la dissolution risque d'être détourné par le président .

On notera que le simple fait de disposer du droit de dissolution ne donne pas au président de la République la prépondérance dans le système politique de son pays. C'est la combinaison de plusieurs facteurs qui permet au Président de se tailler une place de choix dans le système politique. Ainsi l'élection au suffrage universel direct, de même que le scrutin majoritaire pour l'élection des députés et la dissolution sont trois contraintes importantes⁵²². La dissolution est une arme nettement moins dissuasive et efficace lorsque le mode de scrutin aux élections

⁵¹⁹ Article 111 de la Constitution russe.

⁵²⁰ En effet, c'est donner l'occasion au président de s'illustrer en s'octroyant une belle part du gâteau, sans contrepartie pour les autres organes : « Il arrive toujours un moment où l'un des organes parvient à acquérir une force prédominante, résultant de la supériorité de la fonction qu'il exerce ou d'un rapport de force politique favorable. » Pierre Albertini, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, Puf, 1977, page 17.

⁵²¹ Le président disposant alors dans ces cas d'un « pouvoir initial » et d'un « pouvoir final » car il désigne le Premier ministre et met fin à ses fonctions, David Pina, « Le Président de la République au Portugal », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?* ; Toulouse, Istanbul, Presses universitaires de Toulouse, 2000, page 151.

⁵²² Olivier Duhamel, *Les démocraties*, Paris, Seuil, 1995, pp. 275 et suivantes.

législatives ne permet pas de renvoyer de majorité tranchée (ainsi en est-il en Autriche, au Portugal, en Finlande, où le mode de scrutin proportionnel renvoie régulièrement des gouvernements de coalition). À cela il est nécessaire d'ajouter la personnalité du président, de même que la concordance des majorités législatives et présidentielles. S'il ne souhaite pas « tirer la couverture à lui », les choses n'évolueront pas automatiquement dans le sens d'un renforcement du pouvoir du président. Mais pour prévenir les écarts, les rédacteurs des constitutions ont prévu des limites à l'usage de la dissolution. En règle générale elle n'est pas autorisée dans les périodes trop proches dans le temps du début ou du terme de la législature. De même elle souvent limitée à une dissolution par législature, ou bien alors le président doit respecter un laps de temps entre deux dissolution. Ceci afin de protéger la vie parlementaire. Au Portugal, la dissolution est interdite durant les six mois qui suivent son élection⁵²³, au cours du dernier semestre du mandat du président de la République ou pendant l'état de siège ou d'urgence. La Constitution roumaine interdit la dissolution durant la première année de législature, comme en France, ou pendant l'état de siège, ou durant les six derniers mois du mandat du président de la République⁵²⁴. En Lituanie, la dissolution ne peut avoir lieu dans les six mois précédant la fin du mandat présidentiel, ni dans les six mois suivant une dissolution⁵²⁵. En Russie, l'Assemblée ne saurait être dissoute pendant une procédure de mise en accusation du président de la République, ou durant l'état de siège⁵²⁶. Seul le texte bulgare ne précise rien concernant les conditions restrictives.

2) Le référendum :

« Le référendum est un vote de l'ensemble des citoyens pour approuver ou rejeter une règle ou une décision »⁵²⁷. L'initiative du référendum peut être confiée au président de la République, sans contreseing. Mais en général, il est d'initiative populaire, ou bien parlementaire. Dans les constitutions des autres régimes

⁵²³ Article 175 de la Constitution du Portugal.

⁵²⁴ Articles 12 de la Constitution française et 89 de la Constitution roumaine.

⁵²⁵ Article 58.2 de la Constitution de Lituanie.

⁵²⁶ Article 109 de la Constitution russe.

⁵²⁷ « Lorsque la demande de référendum n'émane pas d'une partie du peuple mais d'un organe d'État, par exemple le chef de l'État ou du Parlement, on admet qu'il s'agit d'un référendum facultatif

parlementaires bireprésentatifs, le référendum peut être d'initiative parlementaire (en Macédoine, en Lituanie, en Finlande), gouvernementale ou populaire. Certains régimes cumulent l'impulsion parlementaire et populaire (ainsi en Irlande et en Slovénie). D'autres cumulent l'initiative parlementaire et gouvernementale (en Autriche et en Croatie). Malgré son intérêt, cela reste un mode de consultation populaire peu utilisé. Il est envisagé lorsqu'il s'agit de questions d'intérêt public, justifiant que le Peuple soit consulté directement. Il peut être constituant, législatif, administratif (surtout en Suisse). Mais lorsqu'il est confié à l'exécutif et que son opportunité est laissée à l'appréciation directe du président de la République, il peut se transformer en véritable dialogue entre le président et le peuple, ce qui teinte ce procédé de démagogique, et court-circuite le réseau parlementaire ordinaire. Il est assez répandu que cette attribution soit confiée sans contreseing préalable au président de la République en régime parlementaire bireprésentatif puisque les présidents français, portugais, roumain, ukrainien, russe et polonais sont concernés. Mais si le référendum est toujours accordé pour les mêmes raisons, il ne l'est pas de la même façon.

- Le principe : une consultation sur un problème d'intérêt national

C'est la limite dans laquelle le président pourra agir et choisir de convoquer le peuple ; limite plutôt large et qui revêt des expressions diverses en fonction des Constitutions. En France, on soumet au référendum « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions »⁵²⁸. Au Portugal le référendum porte sur « d'importantes questions d'intérêt national », « il ne peut avoir pour objet que d'importantes questions d'intérêt national relevant de la compétence de l'Assemblée de la République ou du gouvernement ou concernant l'approbation d'une convention internationale ou d'un acte législatif⁵²⁹ ». En Roumanie, il est

extraordinaire. » Serge Zogg, *La démocratie directe en Europe de l'Ouest*, Paris, Actes sud, 1996, pp. 19 et 21.

⁵²⁸ Article 11 de la Constitution française. Cf. page 119 du volume d'annexes.

⁵²⁹ Articles 137.c et 118.2 de la Constitution portugaise. Cf. pages 181 et 178 du volume d'annexes.

rapidement fait mention de « problèmes d'intérêt national ⁵³⁰ ». En Pologne, un référendum est organisé sur « les affaires d'une importance particulière pour l'État » ⁵³¹.

Rien n'est prévu dans la Constitution bulgare concernant le référendum décidé par le président, il est uniquement fait mention de sa compétence sans contreseing à décider de la date du référendum. La Constitution de l'Ukraine ne mentionne aucun intérêt national mais le référendum est prévu dans deux cas : la révision de la Constitution par amendements, et l'initiative populaire ⁵³².

- Le risque : un plébiscite plutôt qu'un référendum

Quel degré de contrainte pèse sur le président lorsqu'il fait le choix d'avoir recours au référendum ? *A priori*, considérant qu'il s'agit d'un pouvoir non soumis à contreseing, il ne subit aucune contrainte. Pourtant, selon le texte de la Constitution, le président de la République doit tenir compte de divers interlocuteurs. Il est faux de penser qu'un pouvoir dispensé de contreseing est un pouvoir totalement discrétionnaire, ce peut l'être bien entendu, mais ce peut-être tout autant un pouvoir quasi-discrétionnaire.

Le président ukrainien peut initier seul une révision de la Constitution, mais l'Assemblée doit ensuite voter au moins à la majorité des deux tiers, et alors le projet est enfin soumis au référendum. La *Verkhovna Rada* peut donc faire barrage aux velléités démagogiques du président de la République. Le président peut pas recourir au peuple avec facilité. En Pologne, le président de la République peut, (ainsi que la Diète à la majorité de voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents), avec l'accord du Sénat obtenu à la majorité absolue des voix, proclamer le référendum national ⁵³³.

Par contre en France, comme au Portugal, le président de la République agit sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées,

⁵³⁰ Article 90 de la Constitution roumaine. Cf. page 329 du volume d'annexes.

⁵³¹ Article 125.1 de la Constitution polonaise. Cf. page 485 du volume d'annexes.

⁵³² Articles 106.6) et 156 de la Constitution ukrainienne. Cf. pages 425 et 436 du volume d'annexes.

⁵³³ Article 125.2 de la Constitution polonaise. Cf. page 485 du volume d'annexes.

mais il n'est pas obligé de soumettre la question au référendum. S'il est d'accord avec le gouvernement, l'initiative peut en réalité être la sienne⁵³⁴.

Le président roumain quant à lui agit sur simple consultation du Parlement.

Pour ces trois derniers cas, il est évident que le référendum peut être détourné, car il est facilement mobilisable par le président de la République. Bien que le détournement de la règle ne soit pas la pratique commune, le référendum est un outil par lequel le président s'adresse directement au peuple. Il dispose en réalité de l'initiative du référendum puisqu'il n'est pas soumis au contrôle d'un ministre, et reste maître de la procédure. Ainsi en France les quatre premiers référendums initiés par de Gaulle sous la Ve République sur la politique algérienne, et les institutions françaises lui ont permis de tester sa popularité en liant son sort à celui de la réponse donnée, ce qui lui valu sa démission en 1969⁵³⁵. Une petite mise au point constitutionnelle consistant à faire basculer l'initiative du référendum sur les chambres ou bien sur le peuple permettrait d'éviter ce genre d'utilisation du « référendum comme recours du prince »⁵³⁶. Car ce genre de pratique vide le référendum de sa vocation initiale : œuvrer pour la démocratie directe, et non servir de faire valoir au président de la République⁵³⁷. Le référendum permet l'expression de la volonté générale, du peuple souverain, il est la voix du peuple qui permet de légitimer les déclarations d'indépendance des États, et les Constitutions (ainsi que cela a pu se produire pour les pays d'Europe de l'Est, nouvellement émancipés de la tutelle soviétique) ; mais il peut aussi être manipulé à des fins démagogiques⁵³⁸. On

⁵³⁴ Articles 12 de la Constitution française et 118 de la Constitution du Portugal.

⁵³⁵ Politique algérienne le 8 janvier 1961, accords d'Évian le 8 avril 1962, élection du président de la République au suffrage universel direct le 28 octobre 1962 (pour lequel la procédure de révision de la Constitution a d'ailleurs été usurpée), réforme du sénat et des régions le 27 avril 1969.

⁵³⁶ Francis Hamon, *Le référendum, une étude comparative*, Paris, L.G.D.J., 1995, page 197.

⁵³⁷ « Puisque l'impulsion du référendum facultatif extraordinaire ne provient pas du peuple, il ne s'agit pas d'une institution de démocratie directe, mais plutôt d'un procédé de démocratie directe tendant à la légitimation du pouvoir étatique », Serge Zogg, *La démocratie directe en Europe de l'Ouest*, Paris, Actes sud, 1996, p. 22.

⁵³⁸ L'illustration historique la plus proche de nous et certainement la plus effrayante en est l'ascension du Chancelier Hitler au pouvoir. Voir à ce propos Maija Setälä, *Referendums and democratic government*, Londres, Macmillan press, 1999, pages 1 et 2 : « These type of referendums are « a handy tool » for dictators in boosting their legitimacy. Adolf Hitler used the referendum to establish the Nazi regime : in the referendum held in November 1933, the national Socialist government was approved by 93.4 per cent of the voters with 92.2 per cent turnout, and in March 1936, the Reichstag list and the Führer were approved by the majority of 98.1 per cent of Germans, with a turnout of 98.9 per cent » (Ces types de référendums sont des outils clé-en-main pour les dictateurs qui souhaitent augmenter leur légitimité. Adolf Hitler a utilisé le référendum pour établir le régime nazi : lors du référendum qui s'est tenu en novembre 1933, le gouvernement national socialiste a été approuvé à

peut rappeler l'utilisation orientée du référendum en Russie pour la ré-élection de Boris Eltsine le 25 avril 1993. Plusieurs questions, à l'initiative du président lui-même, portaient sur la confiance du peuple envers le président, l'approbation de la politique économique et sociale conduite par le président, l'organisation des élections présidentielles, et des élections législatives anticipées. La Cour constitutionnelle s'était prononcée contre la validité constitutionnelle des deux premières questions.

Il existe un autre domaine qui peut s'avérer extrêmement dangereux, surtout s'il est dispensé du contreseing, c'est le champ des mesures exceptionnelles.

3) Les mesures exceptionnelles :

C'est par excellence le pouvoir qui présente deux visages⁵³⁹. Animé à la fois par la double exigence de légitimité démocratique et d'efficacité étatique, le président de la République n'est pas souvent doté de ce pouvoir de réaction face à un péril imminent, sans contreseing. L'objectif est de sauver l'État, de sauver la démocratie. Pour cela les moyens sont radicaux et rappellent l'article 68 de la constitution de la République de Weimar: le président peut agir seul, et prendre l'initiative de décisions importantes pour parvenir à ses fins. La constitution maintient ce mécanisme dans un minimum d'esprit démocratique et pose des conditions. En général, dans les pays où l'attribution est confiée au président de la République sous contreseing, ses décisions sont validées *a posteriori* par l'Assemblée qui ne peut être dissoute durant cette période exceptionnelle. Mais en France, seul pays où cette attribution est expressément dispensée du contreseing, on trouve rarement de limite temporelle (ce qui est logique compte tenu du caractère imprévisible des situations de crise). On peut déplorer le déséquilibre que cela induit dans la balance démocratique⁵⁴⁰.

93,4% des votants avec 92,2% de participation, et en mars 1936, la liste du Reichstag et le Furher ont été approuvés à une majorité de 98,1% des allemands, sur 98,9% de participation ».)

⁵³⁹ On connaît la fameuse allégorie de Bertrand de Jouvenel du pouvoir en Minotaure. Le pouvoir écrase et dévore les hommes.

⁵⁴⁰ Que penser d'un président qui abuserait de la Constitution et userait de l'article réservé aux pouvoirs propres pour d'autres conditions que le péril imminent pesant sur la sécurité de l'État, en termes de défense ? D'un président qui interpréterait les circonstances graves comme par exemple l'arrivée d'une majorité hostile à la sienne désavouée par la sienne ? La polémique a fait rage en 1966 et « René Capitant écrivait dans *Le Monde* du 26 novembre 1966 : « C'est une idée proprement

Les conditions de mise en œuvre des pouvoirs présidentiels en période de crise sont, pour les deux pays accordant au président de la République la possibilité d'adopter des mesures exceptionnelles sans contreseing (la France, la Russie), un péril grave et éminent pour l'État.

Ainsi en France, « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des institutions est interrompu »⁵⁴¹. En Russie, le président peut introduire l'état de siège sur tout le territoire russe ou bien sur une partie seulement en cas d'agression contre la Fédération de Russie ou de menace directe d'agression⁵⁴².

Les conditions d'encadrement du président de la République sont minimales, afin de ne pas perdre inutilement de temps, mais malgré l'absence de contreseing, il doit requérir l'avis d'autres organes. C'est une condition qui n'est mentionnée qu'en France, mais en réalité le président de la République sollicite un avis qui ne le lie point. Le président consulte officiellement le Premier ministre, les présidents des assemblées et le Conseil constitutionnel.

Les limites appliquées pour éviter tout débordement antidémocratique sont en général de ne pas dissoudre l'Assemblée pendant le temps de la situation de crise.

En France, la nation est informée par message, le Parlement se réunit de plein droit et l'Assemblée ne peut être dissoute. Il n'est pas précisé expressément que le Parlement validera les actes ainsi pris par le président. Or ce serait une plus grande protection juridique.

La particularité constitutionnelle des pouvoirs forts attribués sans contreseing au président de la République est justifiée par les circonstances, mais encadré de conditions limitatives peu strictes, ce qui n'offre qu'une garantie minimale aux citoyens. Sur la balance, l'équilibre est difficile à trouver : entre la stabilité menacée par l'agression externe et la stabilité menacée l'abus de pouvoir interne. C'est toujours le rôle du président défenseur du fonctionnement régulier des institutions

monstrueuse que la Constitution puisse autoriser le président de la République à user de cette disposition de l'article 16 contre le suffrage universel.» cf. Léo Hamon, *Une république présidentielle ?*, Paris, Bordas, 1977, page 157 pages.

⁵⁴¹ Article 16 de la Constitution française. Cf. page 120 du volume d'annexes.

⁵⁴² Article 87 de la Constitution russe.

qui est mis en avant (et l'on retrouve bien cet objectif dans la rédaction même de la Constitution française), mais peut craindre un abus.

4) La révocation du Premier ministre :

Même si le régime parlementaire est théoriquement celui de l'équilibre⁵⁴³, et que le Parlement est le représentant souverain fidèle et indépendant du peuple⁵⁴⁴, le dualisme menace cette harmonie, au moins dans trois pays sur six. On entend par dualisme la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, et devant le président de la République. Il est évident que ce pouvoir, lorsqu'il est confié au président de la République, se pratique sans contreseing, car on imagine mal un Premier ministre contresignant lui-même la décision de sa démission ! Au nombre des régimes dualistes, on compte l'Autriche, le Portugal, la Croatie, la Lituanie, l'Ukraine, la Russie et la Finlande. Dans toutes ces Constitutions, les dispositions sont claires.

En Autriche, « le président fédéral nomme le chancelier fédéral et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du gouvernement fédéral. La révocation du chancelier fédéral ou du gouvernement fédéral sans son ensemble ne requiert pas de proposition (...) la révocation ne requiert pas de contreseing »⁵⁴⁵. On verra que les habitudes politiques de gouvernement neutralisent cette caractéristique, le président de la République n'en n'usant pas en réalité.

Au Portugal, « le gouvernement est responsable devant le président de la République et devant l'Assemblée de la République »⁵⁴⁶. Même si le Gouvernement est toujours responsable devant les deux organes, la révision constitutionnelle de 1982 a apporté une nuance, la responsabilité devant l'Assemblée étant politique, alors que celle devant le président de la République est considérée comme institutionnelle⁵⁴⁷.

⁵⁴³ « Disons simplement que le régime parlementaire, expression d'une séparation souple des pouvoirs, repose sur la recherche d'un équilibre », Patrick Auvret, « La qualification du régime : un régime parlementaire », in *R.D.P.*, 1998, page 1516.

⁵⁴⁴ On peut rappeler le beau plaidoyer de Messieurs Pierre Birnbaum, Francis Hamon et Michel Troper en faveur du Parlement, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1998, 220 pages.

⁵⁴⁵ Article 70 de la Constitution autrichienne. Cf. volume d'annexes page 70.

⁵⁴⁶ Article 193 de la Constitution portugaise. Cf. volume d'annexes, page 192.

⁵⁴⁷ Miguel Lobo Antunes, « Rapport portugais », effectué dans le cadre des *Études de droit constitutionnel franco-portugais*, Paris, Économica, 1990, page 146.

La Constitution de la Lituanie accorde au président de la République la possibilité de démettre le Premier ministre mais avec un consentement préalablement manifesté du Parlement. « Le président de la République met fin, avec l'approbation du Seimas, aux fonctions du Premier ministre »⁵⁴⁸.

En Finlande, « le président de la République arrête ses décisions lors des séances du conseil des ministres sur proposition de décision présentée par ce dernier. (...) Par dérogation aux dispositions du premier paragraphe, le président de la République arrête ses décisions sans proposition de décision de la part du gouvernement, sur les questions suivantes : nomination du gouvernement et de l'un de ses membres et décision portant sur la démission du gouvernement ou de l'un de ses membres »⁵⁴⁹. Bien que la Constitution prévoit toujours que le président de la République peut nommer et révoquer le Premier ministre la révision de la Constitution de 2000 encourage le système dans la voie de la parlementarisation puisque la plupart des attributions constitutionnelles auparavant confiées au président de la République sans contreseing ont été redonnées au Premier ministre ou clairement réparties.

Par contre, en Croatie⁵⁵⁰, en Ukraine⁵⁵¹ et en Russie⁵⁵², il n'y a aucune atténuation dans le texte, ni aucune ambiguïté quant à l'interprétation pratique du texte par les gouvernants. En Croatie comme en Ukraine les rédacteurs de la Constitution ont semblé insister sur cette responsabilité, qui figure dans deux articles pour chacune de ces Constitutions.

En Croatie, on lit à l'article 98: « le président de la République nomme le président du Gouvernement et met fin à ses fonctions » ; et à l'article 11 rappelle : « le Gouvernement est responsable devant le président de la République et devant la chambre des représentants du Parlement de la République de Croatie ».

En Ukraine l'article 106.9 affirme : « le président de l'Ukraine nomme le Premier ministre de l'Ukraine avec le consentement de la Verkhovna Rada de l'Ukraine ; il met fin aux fonctions du Premier ministre et prend toute décision concernant sa démission » ; et à nouveau l'article 113 martèle : « Le Cabinet des ministres de l'Ukraine est responsable devant le président de l'Ukraine et doit rendre des comptes

⁵⁴⁸ Article 84 de la Constitution lituanienne, pages 377 et 378 du volume d'annexes.

⁵⁴⁹ Article 58.3 de la Constitution de Finlande, pages 550 et 551 du volume d'annexes.

⁵⁵⁰ Articles 98 et 111 de la Constitution croate, pages 227 et 228 du volume d'annexes.

⁵⁵¹ Articles 106.9 et 113 de la Constitution ukrainienne, pages 425 et 427 du volume d'annexes.

⁵⁵² Article 83 de la Constitution de la Russie, page 397 du volume d'annexes.

à la Verkhovna Rada de l'Ukraine ». En Russie, la formule est plus rapide à l'article 83 : « le président de la Fédération de Russie prend la décision relative à la démission du Gouvernement de la Fédération de Russie ».

**TABLEAU SYNTHÉTIQUES QUATRE POUVOIRS PROPRES DÉCISIFS
DU PRÉSIDENT: DISSOLUTION, RÉFÉRENDUM, MESURES
D'URGENCE, ET RÉVOCATION DU PREMIER MINISTRE**

	DISSOLUTION	RÉFÉRENDUM	MESURES EXCEPTIONNELLES	RÉVOCATION PM
AUTRICHE				!
PORTUGAL	•	*		!
FRANCE	•	*	•	
BULGARIE	!			
ROUMANIE	•	•		
LITUANIE	*			•
RUSSIE	!	!	!	!
UKRAINE		*		!
POLOGNE	•	*		!
FINLANDE	*			!

! = DISPENSÉ DE TOUTE INTERVENTION PRÉALABLE D'UN ORGANE

• = SOUMIS À SIMPLE CONSULTATION D'UN ORGANE

• = CONDITIONNÉ AU CONSENTEMENT D'UN AUTRE ORGANE

Nota bene : Tous les pays concernés par la dispense de contreseing sur ces trois attributions décisives sont mentionnés dans ce tableau. Les cases vides signifient que cette compétence est pour le pays concerné soumise à contreseing ministériel.

Afin de remédier au risque de l'abus de pouvoir par le président en cas d'attribution confiée sans contreseing, certains rédacteurs de constitutions ont choisi de confier une compétence partagée au président de la République ainsi qu'au Gouvernement. Cette compétence partagée peut concerner plusieurs domaines décisifs de la vie des institutions.

Paragraphe 2. Les pouvoirs partagés :

À mi-chemin entre les pouvoirs soumis à contreseing et les pouvoirs propres : les pouvoirs partagés sont une source des problèmes de relations entre le président de la République et le Premier ministre. La question de concurrence ou de la complémentarité entre président de la République et Gouvernement, entre président de la République et Parlement se pose alors de façon cruciale. Certaines constitutions prévoient expressément de partager la compétence le président de la République et un autre organe pour différents champs. Il peut s'agir des relations internationales, de la défense, du pouvoir exécutif ou de l'initiative législative. L'affirmation du président de la République est d'autant plus forte et dangereuse pour l'organe avec lequel il collabore, si cette compétence du président de la République n'est pas soumise à contreseing.

a) Les relations internationales:

Soit le président de la République est soumis au contreseing pour ce domaine, alors il s'agit d'une compétence formelle, et le président ne dispose pas d'un véritable pouvoir d'action⁵⁵³. Soit la compétence est dispensée de contreseing et le président de la République dispose d'une capacité de direction décuplée. Il arrive aussi que le président lui-même ou la doctrine proposent une interprétation

⁵⁵³ Ainsi dans la plupart des constitutions des pays étudiés, le président de la République gère sous contreseing une partie des relations internationales en accréditant les ambassadeurs (en France, Croatie, Bulgarie, Macédoine, Slovénie, Lituanie, Ukraine et Pologne), en nommant les représentants diplomatiques (en France, Portugal, Croatie, Macédoine, Slovénie, Ukraine et Pologne), et en signant les traités (en Irlande, Islande, France, Portugal, Bulgarie, Ukraine, Pologne et Finlande).

présidentialiste des pouvoirs partagés, octroyant au président normalement soumis au contreseing une place qu'il n'a pas en théorie.

1. La collaboration entre président de la République et Premier ministre en matière de relations internationales :

Il s'agit de pouvoirs partagés, dans lesquels le Président est clairement investi d'une mission de direction s'il est dispensé de contreseing, mais en collaboration avec le Premier ministre et son gouvernement.

Rares sont les constitutions qui prévoient un droit discrétionnaire du président de la République dans ce domaine vital pour le pays. En réalité, seule la Lituanie est concernée.

La Constitution de Lituanie précise que le Président de la République « règle les principales questions de politique étrangère » et ajoute « et, de concert avec le gouvernement, met en œuvre la politique étrangère »⁵⁵⁴. Concernant la signature des traités, le président dispose du pouvoir de régler les principales questions de politique étrangère et met en œuvre la politique étrangère de concert avec le Gouvernement. Il lui revient aussi de signer les traités conclus par la République et de les soumettre à l'Assemblée, c'est un pouvoir propre⁵⁵⁵. Ces pouvoirs outrepassent le cadre de l'arbitrage, et sont un moyen pour le président d'imposer ses vues en cas de concordance des majorités avec le gouvernement ou de poser des embûches sur le parcours d'un gouvernement d'opposition, en période de cohabitation.

Ailleurs, il est lorsqu'une répartition des tâches entre le président de la République et le Premier ministre est prévue dans ce domaine, le président de la République reste soumis au contreseing ministériel, afin d'éviter tout écart.

En Pologne, après la période « Lech Walesa », les rédacteurs de la nouvelle constitution de 1997 ont pris la précaution de préciser que les attributions du président de la République concernant les affaires étrangères et les relations extérieures sont soumises à contreseing. Le président de la République étant le « représentant de l'État dans le domaine des relations étrangères », il « ratifie et dénonce les traités et en informe la Diète et le Sénat, nomme et révoque les

⁵⁵⁴ Article 84 de la Constitution lituanienne. Cf. page 377 du volume d'annexes.

⁵⁵⁵ Article 84.1 et 2 de la Constitution lituanienne.

représentants plénipotentiaires de la République de Pologne dans les pays étrangers et auprès des organisations internationales, reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques étrangers et des organisations internationales accrédités auprès de lui », « le Président de la République coopère dans le domaine de la politique étrangère avec le Président du Conseil des Ministres et le ministre compétent »⁵⁵⁶.

En Finlande aussi, un chapitre spécial de la Constitution est consacré aux relations internationales, dans lequel il est inscrit que le « président de la République, en collaboration avec le gouvernement, dirige la politique étrangère de la Finlande ». Mais c'est le puisque c'est le Gouvernement qui prépare et conduit les dossiers et que le Parlement ratifie les décisions *a posteriori*. Depuis la révision de 2000, cette attribution ne figure clairement pas au titre de celles dispensées de contreseing⁵⁵⁷. Par contre le régime est dualiste et le président est aussi investi du pouvoir exécutif, qui pourrait jouer en faveur d'un déséquilibre en pratique. L'objectif de la révision de 2000 était justement de répartir strictement la compétence dans ce domaine, afin que le pays ne connaisse plus l'hégémonie d'un seul homme sur ce domaine, comme à l'époque de l'ère Paasikivi.

Ces mises au point constitutionnelles récentes sont une réponse aux écarts constatés de divers présidents. Une observation de la pratique politique à venir en Pologne et en Finlande permettra de vérifier la conformité de la pratique au texte. Mais toutes les constitutions ne sont pas aussi claires ou également respectées. En effet, certaines interprétations sont parfois proposées, dans une perspective de présidentialisation.

2. La confusion entretenue par certaines interprétations de la Constitution:

Il existe une exception de dispense à la règle du contreseing dans le domaine des relations extérieures. D'ordinaire c'est une compétence liée du président de la République car le gouvernement conduit la politique de la nation tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Le Gouvernement endosse la responsabilité de ces actes dans ces domaines. En théorie, il n'y a donc pas d'erreur possible. Toutefois, une interprétation présidentialiste peut brouiller la répartition claire des pouvoirs. Par

⁵⁵⁶ Article 133 de la Constitution polonaise. Cf. page 489 du volume d'annexes.

⁵⁵⁷ Article 93 de la Constitution finlandaise. Cf. page 557 du volume d'annexes.

exemple en France, où Jacques Chabban Delmas a développé la théorie du « domaine réservé ». Initialement prévue pour cantonner les abus de pouvoir du général de Gaulle à certains domaines, les affaires étrangères et la défense. Le président Mitterrand l'a fustigée lorsqu'il était dans l'opposition pour finalement la reprendre et l'étendue au domaine des affaires européennes. Pourtant elle n'est pas fondée juridiquement. Si le président dispose des articles 14 (accréditation des ambassadeurs), 15 (chef des armées) et 52 (négociation et ratification des traités), ces compétences ne sont pas des pouvoirs propres, ce sont des pouvoirs soumis au contreseing du Gouvernement, elles échoient donc au ministre compétent. De plus c'est le Gouvernement qui dispose du pouvoir d'agir. Le Gouvernement, sous l'égide du Premier ministre, « dirige l'action du Gouvernement », « détermine et conduit la politique de la nation » et « dispose de l'administration et des forces armées » dans ce but⁵⁵⁸. La confusion a été alimentée par les tenants d'une interprétation présidentialisiste. Lorsque le Premier ministre français s'exprime sur un point de politique extérieure à l'étranger, il peut défrayer la chronique. Encore aujourd'hui, le président de la République français participe aux réunions des conseils européens au même titre que le ministre compétent, alors qu'il ne devrait pas avoir sa place dans une instance surpa nationale de direction.

La confusion peut être alimentée lorsque, parmi les pouvoirs du président de la République en matière de défense et relations internationales, certains ne sont pas soumis à contreseing alors que d'autres le sont. En Roumanie par exemple, l'accréditation des ambassadeurs est une compétence présidentielle soumise à contreseing, mais par contre, la conclusion des traités lui revient comme un pouvoir propre, dans les cas prévus par la loi⁵⁵⁹.

Certaines constitutions ne sont absolument pas claire concernant la règle du contreseing, ce qui alimente des possibilités pour le président d'interpréter le texte dans un sens favorable pour lui.

3. L'exception russe :

⁵⁵⁸ Article 20 et 21 de la Constitution. Cf. page 121 du volume d'annexes.

⁵⁵⁹ Article 98 de la Constitution roumaine. Cf. page 329 du volume d'annexes.

La Constitution russe, considérant les arguments déjà exposés dans les développements précédents, prévoit un éventail important d'attributions présidentielles qui devraient logiquement être soumises au contreseing. Cela s'applique à l'article 86 : « le Président de la Fédération de Russie exerce la direction de la politique extérieure de la Fédération de Russie ; négocie et signe les traités internationaux de la Fédération de Russie ; signe les instruments de ratification ; reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques accrédités auprès de lui. » On suppose, puisqu'il n'est rien précisé sur le contreseing, que tous ces pouvoirs sont contresignés, puisque le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif et conduit la politique de la Nation. Mais, l'article 90 de la Constitution précise que le « Président de la Fédération de Russie adopte des décrets et des ordonnances » et avec l'article 115.1 ajoute que le Gouvernement adopte des décrets et des ordonnances, assure leur exécution « sur la base et en application de la Constitution de la Fédération de Russie, des lois fédérales, des décrets normatifs du Président de la Fédération de Russie ». Ces deux articles entrent donc *a priori* en concurrence. C'est pourquoi, l'article 113 explique que le « président du Gouvernement de la Fédération de Russie, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois fédérales et aux décrets du Président de la Fédération de Russie, détermine les orientations fondamentales de l'activité du Gouvernement de la Fédération de Russie et organise son travail ». Cette hiérarchie normative renverse l'interprétation de type parlementariste. La direction effective des affaires étrangères et de la défense fonctionne réellement de façon très présidentialiste. Pour preuve, le règlement du conflit avec la République Tchétchène par Monsieur Poutine. Le régime parlementaire est de façade en Russie, certes la responsabilité du gouvernement devant le Parlement existe en théorie, mais le pouvoir exécutif, bien que confié au gouvernement, revient de fait au président de la République qui domine le système politique.

b) La défense :

La défense n'est jamais présentée comme un pouvoir constitutionnellement partagé. Pourtant on note que toutes les constitutions des pays étudiés associent le président à la défense, en soumettant ses compétences dans ce domaine à contreseing ou en le cantonnant dans une fonction protocolaire pour l'occasion. Les pouvoirs ne sont pas partagés, mais répartis entre le président de la République et les ministres. Mais la matière suscite la convoitise. En effet, dans la plupart des Constitutions concernées, le président de la République est le chef de l'armée ou bien préside le Conseil de sécurité⁵⁶⁰. Il peut donc politiquement donner des impulsions. Mais il n'y a qu'au Portugal que la fonction de chef des armées s'exerce sans contreseing. Dans tous les cas, hormis l'exception des pouvoirs exorbitants du président russe, c'est le Premier ministre et son gouvernement qui disposent de l'armée et de l'administration en réalité, et qui mettent en œuvre les politiques de défense du pays au niveau interne et externe.

Toutefois, en Lituanie, le président de la République dispose du pouvoir discrétionnaire de nommer et de mettre fin aux fonctions de commandement de l'armée⁵⁶¹ et en Ukraine, il décide de recourir aux forces armées, met en œuvre la loi martiale, déclare la guerre et la paix⁵⁶² (ce qui n'est pas une attribution négligeable).

D'autres domaines importants sont concernés par une répartition des tâches entre le président de la République et le Gouvernement.

c) L'attribution du pouvoir exécutif et de l'initiative législative:

Chose curieuse, alors que les Constitutions étudiées établissent des régimes démocratiques reposant sur le principe de la séparation des pouvoirs, on observe dans certaines d'entre elles que certaines mesures peuvent porter à confusion. Lorsque l'initiative législative est confiée au président de la République, on peut s'interroger sur le respect du principe de séparation et de spécialisation des organes nécessaire pour éviter la confusion des pouvoirs. Lorsque le président de la République partage avec le Gouvernement le pouvoir exécutif et ne se contente pas de sa position

⁵⁶⁰ Se reporter au tableau synthétique des pouvoirs des présidents de la République en fin de chapitre.

⁵⁶¹ Article 84 de la Constitution de Lituanie.

⁵⁶² Article 106 de la Constitution ukrainienne.

d'arbitre, on peut fortement douter de l'équilibre de la vie des institutions. Initialement, le Roi concentrait entre ses mains l'initiative législative et la fonction exécutive. Par la suite l'évolution historique du régime parlementaire a redistribué les pouvoirs, défaisant le Roi de son autorité. Confier aujourd'hui en régime parlementaire bireprésentatif l'initiative législative ou le pouvoir exécutif au président de la République équivaut à confier des compétences à un organe qui n'est habituellement pas habilité pour cela. Il pourra fort bien en tirer une justification pour s'émanciper de sa fonction arbitrale de base.

1. L'initiative législative :

Ainsi en Islande, en Lituanie, en Russie, en Ukraine et en Pologne l'initiative législative revient aussi bien au président de la République qu'aux parlementaires et au Gouvernement⁵⁶³.

La Lituanie comme la Pologne mettent en place une initiative législative généreuse puisque tant les députés, que le président de la République, que les membres du Gouvernement ou le peuple peuvent être à la source d'une loi⁵⁶⁴.

La Russie et l'Ukraine ouvrent aussi largement le droit d'initiative législative puisque, en dehors du président de la République, ce droit appartient en plus aux organes législatifs des sujets de la Fédération de Russie, à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la Cour Suprême de la Fédération de Russie et à la Cour supérieure d'arbitrage⁵⁶⁵. Alors qu'en Ukraine il est non seulement accordé aux membres du Parlement, du Gouvernement et au président de la République, mais en plus, à la Banque nationale d'État⁵⁶⁶.

⁵⁶³ La Finlande, dans son ancienne Forme du Gouvernement, aménageait pour le Président de la République une initiative législative, qui n'est pas renouvelée dans la nouvelle Constitution. Cf. Jaako Nousiainen, *The finnish political system*, Harvard university press, Cambridge Massachussets, 1971, page 227.

⁵⁶⁴ Article 68 de la Constitution lituanienne : « Le droit d'initiative législative au *Seimas* appartient aux membres du *Seimas*, au président de la République et au Gouvernement. Les citoyens de la République de Lituanie possèdent également le droit d'initiative législative. Un projet de loi peut être présenté au *Seimas* par cinquante mille citoyens possédant le droit de vote et le *Seimas* doit l'examiner » Cf. page 375 du volume d'annexes ; article 118 de la Constitution polonaise : « L'initiative législative appartient aux députés, au Sénat, au Président de la République et au Conseil des Ministres. L'initiative législative appartient également à un groupe de cent mille citoyens jouissant du droit d'élection à la Diète. La procédure en la matière est définie par la loi ». Cf. page 481 du volume d'annexes.

⁵⁶⁵ Article 104.1 de la Constitution russe. Cf. page 399 du volume d'annexes.

2. Le pouvoir exécutif :

En Islande et en Finlande, il est spécifié que le président de la République détient le pouvoir exécutif, au même titre que le gouvernement⁵⁶⁷, et ce, malgré la révision de la Constitution finlandaise en 2000 en mars.

Ces pouvoirs d'action ainsi répartis entre le président et d'autres acteurs contribuent à faire de ce dernier un pivot central des institutions, non dans le sens classique d'arbitre, mais dans le sens d'un président actif. Il existe encore deux fonctions que peut remplir le chef d'État et qui reflètent son importance tant dans le régime que dans le système : la présidence du Conseil des Ministres ou bien la participation aux réunions du Gouvernement.

Paragraphe 3. De la présidence du Conseil des Ministres à la participation au Gouvernement

Historiquement, « le conseil des ministres est une institution du régime anglais, formée par voie coutumière par le *privy council*. Cette institution est issue de la Révolution de 1688. Dans le régime anglais, le conseil des ministres était présidé par le monarque. Si, ultérieurement, George 1^{er}, fondateur de la Maison de Hanovre, ne put pas ou ne voulut pas le présider, et si son successeur, George II, a suivi son exemple, il n'en a pas été de même pour George III et pour certains de ses successeurs. Or, la monarchie limitée d'Angleterre avait reconnu l'institution de conseil des ministres, mais elle réservait la présidence au monarque»⁵⁶⁸. On sait par la suite que l'évolution historique anglaise a réparti les pouvoirs entre le Parlement et le chef du gouvernement. Logiquement, l'esprit des institutions parlementaires dans leur acception classique voudrait que cette présidence soit confiée au Premier ministre. Confier aujourd'hui la présidence du conseil des ministres au président de

⁵⁶⁶ Article 93 de la Constitution russe. Cf. page 398 du volume d'annexes.

⁵⁶⁷ Article 2 de la Constitution islandaise et 3 de la Constitution finlandaise. Cf. pages 107 et 539 du volume d'annexes.

⁵⁶⁸ Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, L.G.D.J., 1976, page 33.

la République, c'est lui donner un rôle non négligeable dans la conduite des affaires de l'État. Car le conseil des Ministres n'est pas une institution seconde. Même si les décisions qui y sont prises nécessitent l'adoption de mesures administratives ou juridiques complémentaires, même s'il ne réunit pas systématiquement tous les ministres, il reste le centre névralgique de décision gouvernementale. Nul doute que la présidence du conseil des Ministres par le président de la République peut influencer sur le travail gouvernemental⁵⁶⁹.

En donnant au président de la République la possibilité de présider le conseil des ministres, on lui offre la possibilité de gouverner à distance, fonction qui ne lui est pas expressément reconnue par les Constitutions. Cette potentialité est renforcée par le jeu des majorités. En cas d'identité des majorités, le président peut en réalité faire obstruction au travail du gouvernement, ou même le diriger totalement. Pourtant il est évident que cette présidence lui est attribuée à titre honorifique, elle ne figure pas au titre des attributions qui lui sont confiées sans contreseing et il devra en théorie signer les actes du gouvernement comme il doit signer les lois, puisque sa compétence est liée. Si la présidence du Conseil des Ministres est confiée au président de la République le système politique est alors plus exposé à des risques de blocage.

Ainsi en France, au Portugal, en Croatie, en Roumanie, et en Russie le président de la République est investi de la mission de président du Conseil des Ministres.

Le président français « préside le Conseil des ministres »⁵⁷⁰.

Le président portugais « préside le Conseil des ministres à la demande du Premier ministre »⁵⁷¹.

On note une différence importante : en France, l'indicatif est sans appel, c'est un pouvoir du président de la République, il préside le Conseil des Ministres. Par contre, au Portugal, le président ne préside qu'à la demande du Premier ministre. Il revient donc à ce dernier d'apprécier l'opportunité de la venue du chef de l'État à une réunion des ministres. La présidence du Conseil des Ministres par le chef de l'État n'est pas systématique.

⁵⁶⁹ En ce sens, sur la France, voir l'article de Jacques Fournier, « Politique gouvernementale : les trois leviers du président », in *Pouvoirs*, 1987, pages 63 et suivantes.

⁵⁷⁰ Article 9 de la Constitution française. Cf. page 118 du volume d'annexes.

Ailleurs, l'intervention du président de la République dans la vie ministérielle est plus directe, puisqu'elle est prévue au niveau du Gouvernement.

En effet, le président croate « peut convoquer en séance le Gouvernement de la République de Croatie, et inscrire à son ordre du jour les questions qu'il souhaite voir débattre. Le Président de la République assure la présidence des séances du Gouvernement auxquelles il assiste »⁵⁷². Le président roumain « peut participer aux réunions du Gouvernement au cours desquelles sont discutés les problèmes d'intérêt national portant sur la politique extérieure, la défense du pays, la protection de l'ordre public et, sur demande du Premier ministre, en d'autres situations. Le président de la Roumanie préside les réunions auxquelles il participe »⁵⁷³. Et le président russe « a le droit de présider les séances du Gouvernement »⁵⁷⁴.

C'est de loin la Constitution croate qui accorde le plus de latitude au président de la République puisque ce dernier dispose du Gouvernement en le convoquant à sa demande, en maîtrisant son ordre du jour, et dirige les réunions sur les sujets qui l'intéressent. En Russie, le président agit à sa guise. En Roumanie, on peut aisément imaginer qu'un Premier ministre et un président de la République de la même couleur politique travailleront de concert, le président s'arrogeant alors une place plus importante que celle que la Constitution lui assigne. De plus, à l'image du président polonais, le président roumain peut consulter le Gouvernement au sujet de problèmes urgents, et d'importance particulière, dans le but d'être informé et de trancher en connaissance de cause en cas de problème enrayant le fonctionnement régulier des institutions⁵⁷⁵. C'est finalement au Portugal que le président reste le plus en retrait, car c'est seulement à la demande du Premier ministre qu'il présidera le Conseil des ministres. Mais on peut ajouter à l'image des remarques formulées au sujet de la Roumanie, qu'un Premier ministre et un président de la même couleur politique travailleront souvent de concert dans cette formation.

Le rapport étroit entre Premier ministre et président de la République n'en sera que renforcé, si, en plus de se voir consentir la faculté de présider le Conseil des

⁵⁷¹ Article 136.i) de la Constitution portugaise. Cf. page 180 du volume d'annexes.

⁵⁷² Article 102 de la Constitution croate. Cf. page 227 du volume d'annexes.

⁵⁷³ Article 87 de la Constitution roumaine. Cf. page 329 du volume d'annexes.

⁵⁷⁴ Article 83.a) de la Constitution de la Fédération de Russie. Cf. page 397 du volume d'annexes.

⁵⁷⁵ Article 86 de la Constitution roumaine. Cf. page 329 du volume d'annexes.

ministres, on se trouve en régime dualiste, comme au Portugal, en Croatie et en Russie.

La Pologne offre une variation intéressante: le président de la République peut réunir le Conseil de cabinet qui est formé du Conseil des ministres débattant sous la direction du président de la République, pour délibérer d'affaires d'importance particulière. Mais la Constitution précise bien qu'il s'agit d'une formation différente, qui ne dispose pas des mêmes attributions que le Conseil des ministres (c'est-à-dire qu'elle en a moins)⁵⁷⁶. Toutefois c'est tout de même le signe que le président peut se tenir informé de ce qu'il se passe, soit pour veiller au fonctionnement régulier des institutions, soit pour se mêler de politique.

⁵⁷⁶ Article 141 de la Constitution polonaise. Cf. page 492 du volume d'annexes.

**TABLEAU RÉCAPITULAITF DES PRINCIPALES ATTRIBUTIONS
CONSTITUTIONNELLES DES PRÉSIDENTS
AVEC (•) OU SANS (*) CONTRESEING**

ATTRIBUTIONS	A	IR	IS	F	POR	C	B	M	ROU	S	L	RU	U	POL	FI
NOMME LE PM	*	*	*	*	*	*			*		*		*	*	*
NOMME MEMBRES DU GVT		•	•	•	•	•							•		
DÉMET LE GVT	*	•	*	•	*	•					*		*		
NOMME ET RELEVÈ LES FONCTIONNAIRES	•		•				•	•	*	•	*				
DISSOLUTION	•	•	•	*	*	•	*		*		*		*	*	*
RÉFÉRENDUM		•		*	*	•	*		*				•	*	
DROIT DE GRÂCE	•	•	•	•	•	•	•	•		•	*		*	*	*
PROMULGUE LES LOIS	•	•		•	•	•	*			•	*		*	*	•
SECONDE LECTURE DE LA LOI			•	•			*				*			*	•
VETO					*								*	*	
POUVOIR EXÉCUTIF			•												•
INITIATIVE LÉGISLATIVE			*								*		*	*	
PREND DES ORDONNANCES															
MESURES EXCEPTIONNELLES (SIÈGE, URGENCE)			•	*	•	•				•	•		•		
MESSAGE AU PARLEMENT		*		*	*	•	•	•	*		*		*	*	
CONVOCATION SÉANCE PARLEMENT		*	•		*						*				
CONVOCATION SÉANCE GVT						•									
PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ÉTAT			•		*										
PRÉSIDENTE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ					*			•			•		•		
SIGNATURE DES TRAITÉS		•	•	•	•		•				*		•	•	•
CHEF DES ARMÉES	•	•		•	*		•				•		•	•	•

ATTRIBUTIONS	A	IR	IS	F	POR	C	B	M	ROU	S	L	RU	U	POL	FI
ACCREDITÉ LES AMBASSADEURS				•		•	•	•	*	•	•		•	•	
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET RELATIONS INTERNATIONALES				•							*		•	•	•
NOMME ET RAPPELLE LES REPRÉSENTANTS DIPLOMATIQUES				•	•	•		•		•			•	•	
DÉCLARE LA PAIX ET LA GUERRE						•							*		
NOMME ET MET FIN AUX FONCTIONS DU HAUT COMMANDEMENT DES ARMÉES					•		•				*		•	•	
DÉCERNE DÉCORATIONS ET TITRES HONORIFIQUES				•	*	•		•		•	*		*	*	
SAISINE JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE				*	*				*		*		*	*	
DÉSIGNATION DE MEMBRES DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE	*	•		*				•	*		*		•	*	
FORME SA PROPRE ADMINISTRATION													*	*	
NOMME LE PRÉSIDENT DE LA BANQUE D'ÉTAT													•	*	
LÉGITIME LES ENFANTS NATURELS	•														
ACCORDE NATIONALITÉ							•				•		*	*	
FIXE LE JOUR DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES			•		*	•					•			*	
NOMME ET RÉVOQUE LES MEMBRES DU CONSEIL D'ÉTAT ET DU CSM					*										
INITIATIVE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE				•		•	*	•	*				*	•	

Nota bene : Les États sont classés par ordre chronologique constitutionnel.

Les abréviations correspondent aux États suivants :

A = AUTRICHE

IR = IRLANDE

IS = ISLANDE

F = FRANCE

POR = PORTUGAL

C = CROATIE

B = BULGARIE

M = MACÉDOINE

ROU = ROUMANIE

S = SLOVÉNIE

L = LITUANIE

RU = RUSSIE

U = UKRAINE

POL = POLOGNE

FI = FINLANDE

CONCLUSION DU TITRE

À travers l'exemple français, on peut observer que la confusion dans la typologie habituellement utilisée règne lorsque le régime parlementaire bireprésentatif dote le président de la République de certaines attributions conséquentes non soumises à contreseing. Cela a valu au régime français des appellations aussi variées que : « présidentiel » (avec quelques limitations), par François Luchaire et Gérard Conac⁵⁷⁷, « régime de principat », selon Pierre Avril⁵⁷⁸, « régime démocratique plébiscitaire » selon Jean Gicquel⁵⁷⁹. Pour Vedel, le qualificatif semi-présidentiel proposé par Maurice Duverger n'est pas assez fort pour rendre compte de « l'ultra présidentialisme » dans lequel peut verser le système⁵⁸⁰. Jean-Claude Colliard applique la terminologie du « correctif présidentiel » pour caractériser certains régimes parlementaires dont le président de la République est élu directement (puisque'il distingue la France et la Finlande d'une part, de l'Autriche, l'Irlande et l'Islande d'autre part)⁵⁸¹. Olivier Duhamel reproche à Maurice Maurice Duverger de ne pas faire un *distingo* pertinent entre régime et système, et de se contenter de traiter de régimes semi-présidentiels réels et de régimes semi-présidentiels apparents. Jean-Louis Quermonne et Dominique Chagnollaud reprennent la terminologie « semi-présidentiel » à leur compte, mais uniquement pour caractériser le régime français⁵⁸². Finalement, Marie-Anne Cohendet propose l'expression régime parlementaire bireprésentatif, reprise à l'occasion de ce travail qui semble mieux adaptée⁵⁸³. La terminologie « régime semi-présidentiel » inventée par Maurice Duverger, plus répandue à l'étranger qu'en France, a eu le mérite de soulever une polémique⁵⁸⁴, dont les critiques ont dénoncé le caractère illogique de l'action d'emprunter à la fois à deux régimes dont les classes s'opposent initialement. Ces mêmes critiques conduisent donc à repousser cette

⁵⁷⁷ François Luchaire et Gérard Conac, *La Constitution de la République Française*, Paris, Économica, 1987, pp. 50 et s.

⁵⁷⁸ Pierre Avril, *Le régime politique de la Ve République*, Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1964, pp. 163-164.

⁵⁷⁹ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Monchrestien, (à mettre à jour)

⁵⁸⁰ Cf. *Dictionnaire constitutionnel*, Olivier Duhamel et Yves Mény, Paris, Puf, 1992, pp. 128 à 140.

⁵⁸¹ Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1978, page 280.

⁵⁸² Jean-Louis Quermonne et Dominique Chagnollaud, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 1991, page 592.

⁵⁸³ Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2002, page 259.

⁵⁸⁴ Vieille aujourd'hui de trente ans.

terminologie. Les critères de définition du régime « semi-présidentiel » sont, selon Maurice Duverger : 1- l'élection du président de la République au suffrage universel direct, 2- les pouvoirs importants confiés au président (non soumis à contreseing) et 3- la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. D'ores et déjà, la description des Constitutions des pays concernés par l'étude malmène cette définition. D'ailleurs Maurice Duverger l'observe lui-même, au risque de se contredire, en Irlande, en Islande, et en Autriche les pouvoirs accordés au président de la République sont quasiment toujours soumis au contreseing (hormis le dualisme autrichien)⁵⁸⁵. À ces pays, on peut désormais ajouter en théorie : la Croatie, la Macédoine et la Slovénie. Où le président n'est pas doté de pouvoirs considérables. Par contre, si l'on se reporte à la lecture de la Constitution ukrainienne, russe, polonaise, portugaise, ou même française, par exemple, on remarque effectivement qu'un certain nombre de pouvoirs propres sont accordés au président de la République.

Alors finalement pourquoi un régime parlementaire dans lequel le président de la République est élu directement et peut disposer dans certains cas de pouvoirs forts et réels serait-il plus parlementaire que présidentiel ? D'abord parce que pour des raisons historiques et géopolitiques, les pays d'Europe ont opté pour le régime parlementaire plutôt que pour le régime présidentiel. Ensuite parce que dans le texte des constitutions on trouve mention du régime parlementaire, ce qui est conforté par le fait que systématiquement, la responsabilité du gouvernement est organisée devant le Parlement.

Reste une certaine confusion dans la définition et la délimitation des régimes dont les parlementaires et le président de la République sont élus au suffrage universel direct. Comment le situer par rapport aux anciennes catégories de régime et par rapport au système politique ? Le régime parlementaire bireprésentatif peut présenter deux particularités. La première est invariable, c'est le critère de spécialisation du régime parlementaire bireprésentatif par rapport au régime parlementaire monoreprésentatif : un président élu au suffrage universel direct. La deuxième est variable : ce sont ses pouvoirs, discrétionnaires ou non, dont il peut

⁵⁸⁵ Maurice Duverger, « Le concept de régime semi-présidentiel », in *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, Puf, 1986, pages 7 et 9

user d'une façon très personnelle et sans véritable contrôle (par exemple en Russie) ou bien ne pas se servir (par exemple en Autriche). Cette deuxième particularité permet d'approfondir l'étude des régimes parlementaires bireprésentatifs, et de nuancer leur présentation. Concernant la terminologie, l'appellation « régime parlementaire bireprésentatif » semble donc être adéquate. On ne peut absolument pas prétendre que le président est toujours doté de forts pouvoirs en régime parlementaire bireprésentatif. Il semble plus adapté d'établir des familles au sein de cette classe. La distinction entre régime et système est alors nécessaire à l'appréhension du problème. Le terrain étudié est hétérogène et l'on ne peut systématiser des observations au niveau du régime alors qu'elles sont le fait de quelques régimes ou bien d'une pratique dégénérante du pouvoir par certains présidents de la République.

Le régime parlementaire bireprésentatif soulève la polémique car il ne correspond à aucune catégorie pré existante en termes de régimes politiques. C'est pourquoi il est souvent considéré comme atypique. Ce n'est pas un régime présidentiel, et il va à l'encontre du modèle idéalisé de régime parlementaire classique. On a pu dire qu'il était surtout fort bien adapté à la transition démocratique. Serait-ce donc un régime voué à disparaître ou à muer ? Cette interrogation sur la mutation du régime parlementaire bireprésentatif ne se trouve au cœur des controverses qui ont cours, précisons le, que pour les régimes portant les germes d'une présidentialisation du système. En effet, le Portugal a toiletté sa Constitution à plusieurs reprises, la Finlande et la Pologne l'ont modifiée dans le sens d'une délimitation plus exacte des pouvoirs du président ou d'une atténuation de ses compétences⁵⁸⁶. La France a initié un travail similaire, par des biais détournés, avec le référendum modificatif de la durée du mandat présidentiel. Malgré tout, dans tous les pays concernés, l'institution « président de la République » demeure. Certains thuriféraires réclament un régime ostensiblement présidentiel (il faudrait donc supprimer la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution du président de la République). D'autres plaident pour un régime parlementaire classique (c'est-à-dire sans président de la République élu au suffrage universel direct). En France comme dans d'autres régimes présentant des risques de

⁵⁸⁶ Chacun de ces pays a adopté une nouvelle Constitution, la Finlande en 2000, la Pologne, en 1997 qui diffère de la dernière en date surtout par les pouvoirs du président de la République.

présidentialisation forte, cette réflexion a cours. Cela a conduit Guy Carcassonne à réclamer pour le président élu au suffrage universel direct du régime parlementaire, seulement « des pouvoirs de faire faire » et non des « pouvoirs de faire »⁵⁸⁷. Cela signifie la fin des pouvoirs d'action et de dissuasion directs, remplacés par des pouvoirs de médiation et la suppression des pouvoirs propres, pour éviter le monopole présidentiel sur le référendum ou la dissolution. En effet, pour les tenants d'un régime parlementaire traditionnel et pur, le Premier ministre se trouve au cœur du dispositif exécutif, et non le président de la République : « ... Le Premier ministre, organe des représentants de la Nation et charnière entre parlement et monarchie, exerce, d'une manière générale, une fonction centrale dans l'État. Il devient le véritable moteur du pouvoir exécutif, et, par voie de conséquence, l'instrument primordial dans l'exercice du pouvoir politique tout entier »⁵⁸⁸. Un président de la République cumulant à la fois des fonctions d'arbitre neutre et d'acteur dans la vie politique représente une hérésie pour les adeptes du régime parlementaire classique. Pourtant, malgré tout, l'option du président de la République élu au suffrage universel direct et doté de pouvoirs propres (deux critères dont la combinaison aboutit généralement à la présidentialisation, surtout s'il s'agit de pouvoirs propres concernant des domaines vitaux, tels la dissolution, et la révocation du Premier ministre par exemple) n'a pas été totalement rejetée : « Nous devons néanmoins faire une distinction entre le chef de l'État élu et le chef de l'État héréditaire, entre président de la république et monarchie. Dans le cas héréditaire, il est hors de doute que l'irresponsabilité du chef de l'État, en régime parlementaire, pourrait conduire à commettre des actes incontrôlés, tandis que, dans le cas du chef de l'État élu, une confusion pourrait se produire dans la conception de la même personne irresponsable en tant qu'arbitre du jeu politique et prétendant à une participation active dans l'orientation et la direction gouvernementale. L'inadmissible en l'occurrence c'est que le même organe ayant des compétences de régulateur veuille exercer des attributions gouvernementales propres. D'ailleurs, l'immixtion du chef de l'État dans le travail gouvernemental constitue un

⁵⁸⁷ Guy Carcassonne, « Quel rôle confier au Président élu au suffrage universel ? », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Alain Bockel et alii, Toulouse, Istanbul, Presses de l'Université de Toulouse, 2000, pp. 164 et 165.

⁵⁸⁸ Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, L.G.D.J., 1976, page 19.

renversement des principes sur lesquels doit être fondée la démocratie parlementaire »⁵⁸⁹.

Toutefois la catégorie de régime parlementaire bireprésentatif pose la question de l'abus présidentiel. Si le président abuse de ses pouvoirs et ne respecte pas la voix du Peuple (qui s'exprime par l'intermédiaire de ses représentants parlementaires), cela prouve que le correctif présidentiel ne fonctionne plus dans le sens d'un rééquilibrage du jeu politique, au contraire. Le président de la République devient le cheval de Troie du régime parlementaire, usant des prérogatives qui lui sont confiées largement (comme en France, au Portugal, en Bulgarie, en Lituanie, en Roumanie, en Russie, en Ukraine ou en Pologne) et abusant de l'argument de sa légitimité démocratique pour asseoir son aura politique. Dans le régime parlementaire, la responsabilité des actes politiques de celui qui est investi du devoir de conduire la politique est l'évidence, c'est le principe du régime. Or, la responsabilité du président de la République est le « talon d'Achille » du régime parlementaire bireprésentatif⁵⁹⁰. En effet, est-il très démocratique qu'un président de la République investi de pouvoirs d'action se trouve dégagé de toute responsabilité ? On sait que le régime parlementaire dans sa version classique, accorde le pouvoir d'action au Premier ministre et à son Gouvernement, le chef de l'État étant irresponsable. Or, si le président de la République dispose lui aussi de pouvoirs d'action propres, la logique voudrait qu'il soit responsable politiquement. Pourtant la mise en œuvre de la responsabilité du président n'est pas chose courante en régime parlementaire bireprésentatif⁵⁹¹. Le bât blesse à ce niveau car il n'y a pas de contrôle, ni d'opposition satisfaisants. « L'opposition n'est plus aujourd'hui en Occident entre un pouvoir exécutif qui gouverne et un pouvoir législatif qui fait la loi. Elle est bien plutôt entre un pouvoir gouvernemental qu'on pourrait appeler un pouvoir d'action, et un pouvoir de contrôle qui vient le contrebalancer. Le pouvoir d'action est chargé de décider et d'imprimer une impulsion à tous les organes de l'État dont il coordonne l'activité. Le pouvoir de contrôle est chargé de surveiller et de limiter ces organes et d'assurer la régularité juridique de leur action et sa conformité à la volonté politique

⁵⁸⁹ Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, L.G.D.J., 1976, page 215.

⁵⁹⁰ Arnel le Divellec, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1994, page 756.

⁵⁹¹ Voir *infra*, Partie II, chapitre 2.

de la Nation.⁵⁹²» Le président de la République dispose dans la plupart des constitutions (c'est en effet discutable en Irlande) des capacités constitutionnelles suffisantes pour se fondre dans le rôle de contrôle en saisissant par exemple la haute cour de justice, en appelant le Peuple à trancher par son vote (référendum, dissolution). Mais s'il remplit des fonctions d'action, est-il contrôlé dans ce cas ? On touche la partie sensible de ce travail : comment le président de la République peut-il être à la fois juge et partie ? En effet, on a vu qu'il est parfois doté de pouvoirs importants exempts du contreseing (tels que la dissolution, la révocation du Premier ministre, les pouvoirs exceptionnels) et qu'il est dans le même temps investi d'une mission supérieure : l'arbitrage et la représentation de la Nation. Ces deux missions ne sont-elles pas incompatibles en réalité ? Ce n'est pas qu'une question de rapport à un régime idéalisé, c'est toute la logique démocratique dont il est question.

L'étude conduite jusqu'à présent met en lumière plusieurs tendances de régimes parlementaires. La combinaison des pouvoirs du président avec ou sans contreseing, offre pour chaque Constitution une illustration particulière du régime parlementaire bireprésentatif. Maurice Duverger, pour conforter sa définition du régime semi-présidentiel affirme que les régimes étudiés sont plutôt homogènes mais il faut constater qu'il n'en va pas ainsi⁵⁹³. Au contraire, l'observation des Constitutions, et des variables du système permet de conclure à l'inverse. Toutefois, il est possible d'identifier des sous-catégories dans le régime parlementaire bireprésentatif. L'étude conduit à la diffraction du modèle. On peut donc affirmer, comme Michel Lesage qu'il n'existe pas de corrélation directe entre le mode d'élection du président de la République et l'étendue de ses compétences⁵⁹⁴.

Le régime parlementaire bireprésentatif constitue-t-il une classe à part entière, *sui generis* ? S'agit-il vraiment d'un régime parlementaire ? C'est bien ce que démontre Richard Moulin : les clefs de lectures auxquelles nous sommes habitués pour diviser le monde des régimes politiques démocratiques en deux ne sont plus

⁵⁹² Paul-Marie Gaudemet, *in L'exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Montchrestien, 1996, page 19.

⁵⁹³ Maurice Duverger, «A new political system mode : semi-presidential government », *in European Journal of political research*, 1980, volume 8, pages 167 et 177.

⁵⁹⁴ « Comme le montre la comparaison des attributions des 15 présidents, il n'y a pas de corrélation directe entre le mode de leur élection et l'étendue de leurs compétences. » Michel Lesage, *Constitutions d'Europe centrale, orientale, et balte*, Paris, la Documentation française, 1994, page 9.

opérantes pour ce type de régimes politiques. Les constitutionnalistes ne peuvent pourtant pas s'en passer⁵⁹⁵. On peut proposer d'adapter la classification proposée. La classe des régimes parlementaires se divise en deux catégories, les régimes parlementaires monoreprésentatifs d'un côté et les régimes parlementaires bireprésentatifs de l'autre. Parmi cette dernière catégorie, on peut distinguer deux sous catégories, celle dans laquelle les présidents sont dotés de pouvoirs d'arbitre (qui se rapproche du régime parlementaire à l'anglaise), et celle dans laquelle le président est essentiellement conçu comme un acteur. À cela il faut ajouter le filtre déformant du système qui peut orienter la pratique d'un régime parlementaire bireprésentatif de type actif dans un sens arbitral (ainsi en Autriche, et par intermittence la Lituanie, la Bulgarie et la Roumanie), et *vice versa* (ainsi en Croatie), ou bien pousser un régime parlementaire bireprésentatif de type actif, dans un système présidentieliste (par exemple, par intermittence la France, le Portugal, la Bulgarie, la Lituanie et la Roumanie, mais aussi la Russie, l'Ukraine, la Pologne), ou bien encore orienter un régime parlementaire bireprésentatif de type arbitral dans un sens parlementariste (comme en Irlande, en Islande, en Macédoine, en Slovénie et en Finlande). On ne peut donc pas, comme Maurice Duverger l'a fait, généraliser une série de critères tirés à la fois du régime et du système et concernant seulement une sous-catégorie pour appréhender ce type de régime dans son ensemble. On ne peut généraliser une sous-catégorie qui rend compte des abus présidentiels pour décrire la palette de nuances qu'offre régimes parlementaires bireprésentatifs⁵⁹⁶.

Lors d'un congrès tenu à Istanbul en l'an 2000 sur la pertinence d'un régime parlementaire doté d'un président élu au suffrage universel direct, on a pu dire : « (...) le régime présidentiel, produit par des conditions historiques très différentes, est un modèle d'exception (...). À cet égard s'inspirant du régime présidentiel des Etats-Unis, sont apparus dans certains pays des régimes présidentielistes. Leurs chefs d'État, prenant en main toute l'autorité, ont réduit les pouvoirs du parlement : tel est le cas de certains pays d'Amérique latine et de certains pays africains après la seconde guerre mondiale. Par contre, en Europe, se sont formés des régimes semi-présidentiels, dans lesquels le chef de l'État est élu au suffrage universel et le conseil

⁵⁹⁵ Richard Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, L.G.D.J., 1978, pp. 30 et 39.

⁵⁹⁶ Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein et Ernst Veser, « Duvergers'concept : semi-presidential government revisited », in *European Journal of Political Research*, 1998, volume 34, pp. 211 et 212.

des ministres porte une responsabilité politique collective devant le parlement. Dans ces pays, les régimes, différents des régimes présidentiels d'Amérique latine et d'Afrique, ne sont pas une dégénérescence du régime présidentiel, mais bien d'autres types de régimes. On peut les classer en trois catégories :

- les régimes à dominante parlementaire (Irlande-Islande-Autriche)
- les régimes à intermittenne présidentielle (Finlande-Portugal)
- les régimes à hégémonie présidentielle (la France de la V^e République).⁵⁹⁷ »

Les familles ébauchées par cet auteur recoupent partiellement celles identifiées lors de l'étude des Constitutions des pays faisant l'objet de ce travail. Mais le critère constitutionnel pour différencier les sous-catégories entre elles est le contreseing (c'est-à-dire les pouvoirs propres dont dispose le président de la République), le droit de dissolution présidentiel, et le dualisme. En complément de cette première approche, il faut ajouter les pratiques qui se développent dans les systèmes⁵⁹⁸. Maurice Duverger introduit finalement une distinction dans le groupe homogène des Constitutions de ce type de régime entre trois sortes de cas de figure⁵⁹⁹ :

- les constitutions dans lesquelles le président dispose de pouvoirs de contrôle (renvoi des lois devant la haute Cour constitutionnelle, dissolution et référendum (Irlande France)).
- les constitutions dans lesquelles le parlement et le Premier ministre sont placés sur un pied d'égalité, le président pouvant révoquer le Premier ministre selon son bon vouloir (Portugal, Autriche, Weimar).
- les constitutions dans lesquelles on remarque une collaboration entre le premier ministre et le cabinet et le Président pour la gestion des affaires du pays (Islande et Finlande, avant la révision de 2000, maintenant, uniquement sur les relations internationales).

Mais ces observations ne permettent pas de comprendre objectivement quels critères conduisent à opérer ces distinctions, et une fois encore, sans la nuance entre régime et système, il est difficile d'appréhender clairement la situation. En effet *a priori*, le président de la République et le Premier ministre ne sont absolument pas sur un pied

⁵⁹⁷ Erdogan Tezic, in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, actes du colloque, Toulouse, Istanbul, 2000, page 28.

⁵⁹⁸ Voir l'article de Robert Elgie, « Models for executive politics : a framework for the study of executive power relations in parliamentary and semi-presidential regimes », in *Political studies*, 1997, volume 45, pp. 217 à 231 ; et voir *infra*, deuxième partie.

⁵⁹⁹ Maurice Duverger, « A new political system model : semi-presidential government », in *European journal of political research*, 1980, vol. 8, page 177.

d'égalité si le président peut révoquer le Premier ministre par exemple ! Concernant la répartition des pouvoirs entre le président de la République et le Premier ministre, si les compétences de chacun sont clairement inscrites dans la Constitution et que les politiques ne s'y conforment pas, on risque d'aboutir à de graves entorses à l'idéal démocratique. Il faut ajouter à cela que l'énumération des compétences de chaque organe dans la Constitution n'empêche nullement en pratique le développement de comportements politiques orientant le régime vers tel ou tel système⁶⁰⁰. Comment est-ce possible de s'écarter ainsi du texte ? Certains pensent que la souplesse ou le flou du texte constitutionnel sont fautifs. Pourtant nous venons de voir que la plupart des Constitutions observées sont précises et complètes, et que cela n'empêche pas les violations de la Constitution suivies de crises politiques graves. La cause de tels écarts entre règle et pratique ne se trouve pas toujours dans le texte. Il est nécessaire de se pencher sur d'autres variables afin de mettre en lumière les raisons de l'orientation du régime vers tel ou tel système, et les dangers que cela peut représenter.

⁶⁰⁰ Voir à ce propos l'analyse de Robert-Édouard Charlier, dans *L'État et son droit, leur logique, leurs inconséquences*, Paris, Économica, 1984, page 304 : « S'il doit y avoir un Chef d'État distinct du Gouvernement, il faut, pour chaque sorte d'affaires, quoique pas forcément dans le même sens pour les diverses sortes, résoudre de façon unitaire le problème de ses rapports avec ce Gouvernement : a) ou bien (effort en ce sens de Mac-Mahon ; Pétain : Ch. De Gaulle ; G. Pompidou ; V. Giscard d'Estaing ; F. Mitterrand) la façon de voir et décision du Chef de l'État l'emporte, et cela signifie que c'est lui l'instance suprême du Gouvernement, qu'il en fait partie, y domine, est et est seul le véritable Gouvernement (même n'en ayant pas le nom et présenté comme distinct du Gouvernement par la lettre de la Constitution), que le reste du Gouvernement n'est là que pour lui obéir ou n'avoir d'initiative que ce qu'il lui en laisse (il peut avoir intérêt de bonne méthode à lui en laisser beaucoup) ; b) ou bien (de Jules Grévy à Albert Lebrun et René Coty) la façon de voir du « Chef de l'État » ne l'emporte pas et si dans la forme il décide ce ne peut dans le fond être que comme lui dicte le Gouvernement ; c) ou bien enfin (dualisme dans l'exécutif) on peut espérer que, sans que d'avance l'un doive s'incliner devant l'autre, la façon de voir et décision devra être dégagée en commun entre le Gouvernement et le Chef de l'État, être par conséquent l'œuvre d'un Exécutif unique mais formé de leur accord ; c'est peut-être souhaitable ; mais comme rien ne garantit qu'on y réussira il faut pour le cas d'échec de cette dyarchie pouvoir revenir à a) ou à b). »