

## **TITRE PREMIER :**

### **LA PUISSANCE VARIABLE DU PRÉSIDENT**

Si l'on se pose la question de savoir qui gouverne en régime parlementaire bireprésentatif, on observe en réalité dans certains des pays étudiés que le président de la République dispose dans le jeu politique d'atouts qui lui permettront de prendre le pas sur le Premier ministre, sur la majorité, et sur l'électorat, en se positionnant comme le premier homme de l'État.

En effet, il apparaît que l'ensemble varié formé par les constitutions de tous les pays précités peut aboutir en pratique à des applications assez différentes, radicalement ou non, de ce que le texte laissait pressentir. Différents éléments, tirés du système politique, ajoutés aux éléments du régime déjà analysés précédemment, permettent d'éclairer la distorsion afin de mieux en saisir les tenants et les aboutissants. Ainsi par exemple, la combinaison de la tradition, de la composition de la majorité et de la personnalité du président de la République structure-t-elle le système politique. Ces divers éléments font partie du système de variables déterminantes selon Marie-Anne Cohendet<sup>607</sup>. Il s'agit de « l'ensemble des éléments juridiques et extra-juridiques autres que les règles constitutionnelles qui contribuent à déterminer et à expliquer l'application du droit constitutionnel ». Ce sont les contraintes qu'ont d'abord dégagé Jean-Luc Parodi et Olivier Duhamel<sup>608</sup>. Le résultat de leur collaboration aboutit à déterminer que la combinaison de certains facteurs entraîne une présidentialisation ou non du régime politique. Selon eux, le cumul de l'élection au suffrage universel direct du président de la République ajouté au droit de dissolution confié sans condition au président et au scrutin majoritaire apportant une majorité de soutien solide au chef de l'État contribuent à infléchir le système dans un sens présidentialiste. Chez Maurice Duverger, on note la même préoccupation de rendre compte de la variété des applications du régime parlementaire bireprésentatif et dans ce but, diverses clefs de lecture (en dehors du contenu de la Constitution) sont mobilisées, notamment la combinaison de la

---

<sup>607</sup> *In Droit constitutionnel, op.cit.*, pages 316 à 321.

<sup>608</sup> Olivier Duhamel, *Les démocraties*, Paris, Seuil, 1993, pages 277 et suivantes.

tradition et les circonstances historico-politiques, la composition de la majorité parlementaire et la position du président par rapport à sa propre majorité<sup>609</sup>.

Pour l'étude de la puissance du président de la République, on peut se pencher sur quelques éléments majeurs de la pratique politique notamment l'élection du président de la République, la personnalité du chef de l'État, le rôle du précédent, le rôle des partis politiques, des périodes de cohabitation, des conventions politiques. Ce qui différencie le régime parlementaire monoreprésentatif du régime parlementaire bireprésentatif ce n'est pas tant la modalité d'élection, qui donne incontestablement une forte envergure aux uns plutôt qu'aux autres, mais c'est aussi l'interprétation que feront les présidents de la République de leurs pouvoirs, de même que leur personnalité ou bien encore la conjoncture politique qui, combinées à l'élection au suffrage direct, pourront leur donner (ou non) un ascendant sur les autres organes<sup>610</sup>.

Chapitre premier : Le poids politique du président

Chapitre second : Le jeu politique, cristallisation du hiatus entre règle et pratique

---

<sup>609</sup> « As an analytical model, the purpose of the concept of semi-presidential government is to explain why relatively homogeneous constitutions are applied in radically different ways. It has only four parameters : the actual content of the constitution, the combination of tradition and circumstances, the composition of the parliamentary majority, and the position of the president in relation to this majority. » Maurice Duverger, « A new political system model : semi-presidential government », in *European journal of comparative law*, 1980, volume 8, page 177).

<sup>610</sup> « La manière dont les Présidents exercent effectivement leurs fonctions tient à divers facteurs : l'interprétation qu'ils font de leurs pouvoirs constitutionnels, la personnalité du titulaire du poste et surtout la conjoncture politique. » Françoise Dreyfus, « Les Présidents de la République élus au suffrage universel direct : comment fait-on ailleurs ? », in *Après-demain*, n°440-441, janvier-mars 2002, page 8.

## CHAPITRE PREMIER

### LE POIDS POLITIQUE DU PRÉSIDENT

Dans cette étude, les constitutions n'ont jamais été présentées comme un bloc homogène, hormis pour le rôle d'arbitre que remplit le président de la République en régime parlementaire bireprésentatif pour lequel l'accord est parfait. Ce qui accentue la différence d'un pays à l'autre, on l'a vu, ce sont surtout les attributions constitutionnelles sans contrepartie confiées au président de la République<sup>611</sup>. Toutefois, le mode de scrutin, la personnalité du président de la République, ainsi que la majorité politique, jouent aussi un rôle fondamental dans la sphère de la pratique politique, et influent en retour sur le pouvoir (au sens de l'autorité, de la puissance, et non de la capacité légale) du président. Le droit constitutionnel *stricto sensu* n'en sera pas modifié, les prérogatives constitutionnelles demeurent inchangées, mais certaines pratiques se développent, à partir d'interprétations, anticonstitutionnelles ou non, acceptées comme étant le droit par certains, et notamment par les principaux intéressés. On observe dans certains pays que même si le texte n'accorde pas de pouvoirs exorbitants au président de la République, ce dernier peut s'imposer dans sa magistrature en s'appuyant sur sa personnalité, ou sur une majorité favorable.

#### **Section 1. La personnalisation du pouvoir**

La personnalisation découle du charisme du président. Le charisme est la « qualité qui permet à son possesseur d'exercer un ascendant, une autorité sur un groupe » et la personnalisation est l'acte de personnifier. Parlant d'hommes politiques, on peut penser que le charisme conduit à la personnalisation du pouvoir. Les événements juridico-politiques des divers pays étudiés, montrent l'influence que ces éléments exercent sur le jeu politique, contribuant à asseoir le président de la République sur un trône imaginaire. Il reste difficile et délicat de quantifier dans

---

<sup>611</sup> Voir *supra* partie I, chapitre 2.

quelle mesure la personnalité du président influe sur l'interprétation de la norme constitutionnelle et sur le développement de pratiques éloignées du texte. Toutefois, il est possible d'observer dans certains pays et sous certaines présidences, des attitudes, des habitudes, qui, combinées à d'autres facteurs, aboutissent indéniablement à une certaine pratique du pouvoir. S'inscrivent dans un rapport circulaire la personnalité du président et les outils par l'intermédiaire desquels il exploite son charisme. Parmi les plus courants: le suffrage direct, le mode de scrutin, la place de la coutume et le rôle des partis politiques peuvent contribuer à la personnalisation du pouvoir<sup>612</sup>.

### **Paragraphe 1 : Le poids du suffrage direct dans la légitimité du président**

On observe que certaines fortes personnalités ont marqué la vie d'un pays, d'autant plus qu'elles ont pris appui sur le mode de scrutin pratiqué, le suffrage direct, et sur les circonstances historico-politiques. Le président de la République, par l'intermédiaire de son élection, dispose d'une légitimité populaire incontestable<sup>613</sup>. Il est en effet le représentant de la Nation, pour lequel vote tout le peuple. Un homme pour un peuple ; le chef. Cela peut entraîner une concurrence entre deux légitimités : celle du parlement et celle du président de la République. Or, ainsi qu'il a déjà été dit plus haut, cette concurrence tourne clairement au désavantage du Parlement dans certains pays, alors que dans d'autres elle s'effectue au détriment du président de la République, le Parlement restant le seul représentant envisageable du peuple, l'unique détenteur légitime et effectif du pouvoir qui lui est confié par la Constitution. Il y a désormais, du fait de l'élection populaire directe une tension possible entre d'un côté l'ancienne légitimité traditionnelle parlementaire et de l'autre une nouvelle légitimité quasi « plébiscitaire ». Cela perturbe l'équilibre

---

<sup>612</sup> Pour appuyer ces affirmations, lire Paavo Kastari, dans son ouvrage *La présidence de la Finlande*, Neuchâtel, éditions de la Baconnière, 1961, page 87 : « Le rôle du chef de l'État sur la scène politique dépend naturellement dans une large mesure de sa personnalité, mais d'autre part il est évident que toutes les phases du jeu ont un dénominateur commun : le système politique. C'est là que la constitution et le régime des partis agissent ensemble pour donner à la pièce son milieu et sa durée. Mais il existe aussi une action réciproque entre le décor établi par le système et le spectacle qui s'y joue. »

<sup>613</sup> « Semblable en cela à toute consultation électorale, mais à un niveau évidemment supérieur puisque l'enjeu est la Magistrature suprême, l'élection présidentielle est d'abord et avant tout une pratique de la Démocratie, du moins d'après le code symbolique en vigueur », Philippe Braud, « Élire un président...ou honorer les Dieux ? », in *Pouvoirs*, 1980, page 187.

auquel étaient parvenus les rédacteurs des constitutions en opposant à la légitimité monarchique une légitimité démocratique). Parfois, le président de la République élu au suffrage universel direct bénéficie d'un élan populaire tel, surtout lorsqu'il est élu au scrutin uninominal majoritaire, qu'il peut sérieusement menacer la légitimité parlementaire. Dans un tel cas, on peut craindre que l'élection ne soit que le prélude d'autres extension de la puissance du président de la République. Dans une telle hypothèse, la séparation des pouvoirs n'est plus qu'un « verrou constitutionnel » rouillé, qui peut sauter sous un simple coup d'épaulé<sup>614</sup>.

Le président de la République est légitime, du fait de l'instauration du suffrage universel direct, il procède d'une souveraineté nationale, mais ne saurait être considéré comme l'unique représentant du Peuple, au risque de dénier tout caractère démocratique au régime parlementaire. Finalement, il s'agit de deux légitimités dérivées. Ainsi que l'exprime Albert Mabileau : « il subsiste cependant dans le constitutionnalisme d'aujourd'hui deux modes d'expression de la souveraineté démocratique qui révèlent deux formes de légitimité dérivée. À l'exécutif peut appartenir une légitimité populaire par la désignation au suffrage universel. Au Parlement ressortit la légitimité parlementaire pour l'élection des représentants du peuple »<sup>615</sup>. La modalité d'élection réservée au président de la République reviendrait donc à l'investir d'une légitimité populaire. Toutefois il ne faut pas pour autant tirer de l'élection directe la source d'une augmentation des pouvoirs du président de la République. Ses pouvoirs constitutionnels demeurent inchangés évidemment, et la première partie a démontré que le président de la République élu au suffrage universel direct n'est pas systématiquement doté d'attributions constitutionnelles. Par contre, il est approprié de dire que ce mode de suffrage, combiné au scrutin majoritaire, et additionné à d'autres éléments peut effectivement aboutir à en pratique l'évolution de la puissance du président de la République. Le texte constitutionnel peut effectivement accorder des attributions importantes dépassant le cadre habituel du régime parlementaire « classique » mais en plus, le président de la République peut tirer profit de circonstances allant dans le sens d'une lecture du texte avantageuse pour lui. Si le président de la République en régime

---

<sup>614</sup> « verrou constitutionnel », expression empruntée à Albert Mabileau, « Séparation des pouvoirs et rapports de légitimité », in *Le droit constitutionnel aujourd'hui*, Paris, Economica, 1984, page 110.

parlementaire adopte un comportement assimilable à celui du président en régime présidentiel (lui aussi élu au suffrage universel direct ou quasi direct dans un régime bireprésentatif), sa position se radicalise, et opère une rupture avec l'esprit de consensus du régime parlementaire, avec la tradition démocratique du débat politique. « Selon Linz, le présidentielisme favorise le principe selon lequel « le gagnant empoche tout », et il exclut le perdant du processus de décision politique. De plus, du fait de la rigidité des dispositions constitutionnelles relatives au mode de désignation du président de la République, le présidentielisme présente un danger : le président élu reste en fonction même s'il n'est plus apte à répondre à des défis politiques nouveaux. Le système manque de flexibilité. Tandis qu'en régime parlementaire on peut changer de chef de gouvernement si le besoin s'en fait sentir, en régime présidentiel, le remplacement du Chef de l'État est pratiquement impossible. Les mécanismes de succession présentent également des insuffisances, on risque de voir arriver au pouvoir un vice-président moins « qualifié » et disposant d'une faible légitimité. En outre, l'élection au suffrage direct favorise de dangereuses velléités de puissance de la part du Président qui pense être le représentant du peuple tout entier et qui oublie qu'il n'a été élu que par une partie des électeurs. »<sup>616</sup> Le risque de velléité de puissance du président élu par le peuple tout entier est donc propre aux régimes bireprésentatifs. On sait selon la belle formule de Montesquieu que « tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ». Elle se vérifie juridiquement lorsque des décisions présidentielles outrepassent le droit ou vont contre le droit, elle est encouragée politiquement par le mode de scrutin, la personnalité des présidents, les partis et alliances politiques et les traditions politiques.

---

<sup>615</sup> Albert Mabileau, « Séparation des pouvoirs et rapports de légitimité », in *Le droit constitutionnel aujourd'hui*, Paris Économica, 1984, page 113.

<sup>616</sup> « On doit aussi constater que, lors des campagnes électorales, les candidats à la présidence ont tendance à faire des promesses intenable. Enfin, selon Linz, en régime présidentiel, il existe une forte probabilité de développement de conflits importants entre Président et Parlement, conflits qui freinent le processus de transition démocratique. Juan J. Linz a analysé les dangers du présidentielisme en se fondant plus particulièrement sur les processus de démocratisation en Amérique Latine. Il n'est pas certain que l'on puisse transposer ces expériences de la transition latino-américaine aux pays post communistes. » In Günther Trautmann, « Présidents et gouvernements dans les régimes postcommunistes », *La démocratie constitutionnelle en Europe Centrale et orientale, bilans et perspectives*, Slobodan Milacic (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1998, page 100.

**a) Les effets du mode de suffrage appliqué : stabilité, cohésion, et assise nationale :**

D'une manière générale le vote au suffrage universel direct prévu pour la désignation du président de la République est mis en place afin d'instaurer des mécanismes démocratiques pour la désignation des gouvernants. Cela facilite aussi l'appropriation populaire collective de cette charge. Derrière la mise en place de ce mode de désignation transparaît la volonté des rédacteurs de la Constitution de mettre au point une désignation démocratique, égalitaire, qui permette à la fois une projection et dans le même temps un contrôle par le peuple afin que le président ne soit ni un inconnu insignifiant, ni un monarque. Avec une circonscription nationale et des candidats connus de l'ensemble des votants, la légitimité du gouvernant est confortable. L'élection au suffrage universel direct a plusieurs effets sur le système politique, et notamment celui de nationaliser les enjeux, la campagne, de personnaliser le processus électoral et de bipolariser le paysage politique<sup>617</sup>. Selon les pays, ces objectifs sont plus ou moins dévoilés, mais s'accompagnent quasiment toujours d'un certain nombre de pouvoirs confiés au président pour lui donner les moyens de jouer un rôle significatif dans le régime, afin qu'il ne soit pas un simple figurant<sup>618</sup>. Pourtant en Irlande, il est communément admis que même si le président est élu au suffrage universel direct, le président de la République n'occupe qu'une fonction officielle et protocolaire<sup>619</sup>. Il n'y a donc rien de systématique dans l'ensemble des pays étudiés et surtout, il faut étudier les variations tant dans le sens d'une extrapolation des pouvoirs du président de la République que dans le sens d'un amoindrissement de l'exercice de ses prérogatives. C'est la variété des prérogatives

---

<sup>617</sup> Jean-Luc Parodi, « Effets et non effets de l'élection au suffrage universel direct », in *Pouvoirs*, 1980, page 6.

<sup>618</sup> Ainsi que le font observer Jean-Marie Cotteret et Claude Émeri, dans leur opuscule sur *Les systèmes électoraux*, Paris, Puf, 1999, page 24 : les élections nationales « sont celles qui, techniquement, sont les plus satisfaisantes et correspondent le mieux à l'évolution des sociétés industrielles. En effet, il n'est pas nécessaire de procéder à des découpages toujours sujets à des critiques souvent fondées ; par ailleurs, les candidats sont connus de l'ensemble des électeurs, ce qui permet à celui qui est élu de mieux traduire le consensus national qui accroît son autorité en la légitimant, alors que ses pouvoirs deviennent de nos jours de plus en plus importants. C'est le cas pour l'élection des chefs d'État au suffrage universel telle que les États-Unis l'ont inventée puis exportée sur le continent américain, et qui, à partir du modèle semi-présidentiel, déferle aujourd'hui en Europe polyarchique. »

et la variation de la puissance du président de la République en régime parlementaire bireprésentatif qui donnent son intérêt à l'étude.

Il faut préciser que l'Irlande a choisi un mode de scrutin atypique pour la désignation du président de la République. L'élection se fait selon la technique du scrutin proportionnel avec vote unique transférable (système de *Hare*). Parmi les quinze pays étudiés, c'est le seul qui pratique ce type de mode de scrutin pour la désignation du président de la République. Concrètement, cela consiste pour l'électeur à classer sur le bulletin de vote les candidats dans un ordre préférentiel. Au moment du dépouillement, les bulletins seront classés selon cet ordre de préférence. Le président est élu à la majorité absolue. Si aucun candidat ne réunit cette majorité au moment du dépouillement des bulletins, celui qui a obtenu le moins de voix sera éliminé et les voix exprimées en sa faveur seront reportées sur le candidat qui prévalait sur lui, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'un candidat atteigne la majorité absolue requise. Tous les suffrages portés sur tous les candidats sont pris en compte, y compris les petits ; cela assure donc une plus forte représentativité de l'élu que le scrutin majoritaire. La manifestation de volonté de l'électeur est mieux prise en compte, et la désignation confortable d'un président représentant tout le peuple est ainsi assurée. Les électeurs usent d'un seul bulletin pour voter deux fois, afin de ne pas convoquer deux tours de scrutin. C'est plus efficace, pratique et rapide, et contribue évidemment à lutter contre l'abstention. Cet esprit démocratique particulier qui a animé le courant d'expansion de la représentation proportionnelle en Irlande (tant pour la désignation du président de la République que pour celles des députés d'ailleurs)<sup>620</sup>. Ce mode de scrutin permet une désignation très démocratique, très représentative, qui contribue indubitablement à la stabilité du système et à l'assise du président de la République qui ne sera pas du tout élu par défaut, ou du fait de la division du camp adverse. En choisissant ce mode de scrutin particulier, les rédacteurs de la Constitution irlandaise ont privilégié la représentativité de l'élu, sa proximité. Plus que la légitimation du

---

<sup>619</sup> « Ireland is unique in the ECC in being the only country which provides for direct election where the office of the President is ceremonial », James O'Reilly in *Cases and materials on the Irish Constitution*, Naas The Leicester Leader Ltd, 1980, page 172.

<sup>620</sup> Pierre Martin, dans *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1997, page 65, parle d'un « ensemble de mesures de démocratisation de la vie politique » dont faisait partie la représentation proportionnelle qui a été adoptée en premier lieu par la Belgique (1848), puis par la Finlande (1906), la Suède (1907), le Portugal (1911), le Danemark (1915), la Russie et les Pays-Bas (1919), la Norvège, l'Italie, la Suisse, l'Autriche, le Luxembourg, la Tchécoslovaquie, et l'Irlande en 1921. Concernant l'usage de la représentation proportionnelle pour les élections législatives surtout.



président de la République par son mode de désignation, c'est la représentation de la société qui prime en Irlande. Sur les deux fonctions que remplit l'élection, la désignation et la représentation, l'une prime donc sur l'autre en Irlande, bien que les deux fonctions soient effectivement remplies<sup>621</sup>.

Dans les autres pays, le scrutin majoritaire est appliqué pour les élections présidentielles. En Islande, le scrutin majoritaire à un tour rend plus expéditive la procédure de l'élection. Le scrutin à un tour est brutal et rapide. C'est pourquoi il est généralement rarement retenu, le plus répandu étant le scrutin majoritaire à deux tours.

Le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours prévaut pour le reste des pays dont les constitutions sont étudiées. Ce succès est très certainement lié à la réputation de favoriser la stabilité en aboutissant à la désignation d'une majorité, celle du candidat majoritaire. Il est indéniable que le second tour opère une forme de bipolarisation puisque de manière générale, il ne reste en lice après le ballottage du premier tour que deux candidats. Mais les deux tours n'ont pas toujours lieu. En effet, lorsque l'un des candidats l'emporte à la majorité absolue au premier tour de scrutin, le processus électoral s'arrête là. Ce cas de figure ne se présente guère et généralement les deux tours ont bien lieu. Le premier tour est utilisé par l'électeur pour voter à sa convenance alors que le second sera mis à profit pour « voter utile ». Au premier tour, on choisit, au second, on élimine. Le scrutin majoritaire, contrairement au scrutin proportionnel à vote unique transférable, est moins proche du vote exprimé par le citoyen. En effet, il ne permet pas à chacun de voter selon ses propres désirs puisqu'il faut garder à l'esprit l'effet de ce mode de scrutin et agir en conséquence, ce qui contraint parfois le citoyen à voter au second tour pour un candidat moins populaire. Par exemple, on a vu en France lors du second tour des élections présidentielles d'avril 2002 l'électorat de gauche voter massivement à droite pour éliminer le candidat d'extrême droite ! Le mode de scrutin majoritaire uninominal deux tours offre l'avantage d'être simple, et de favoriser la stabilité. Mais en contrepartie, l'efficacité prend le pas sur la justesse de la représentation tirée des résultats électoraux. Le président de la République bénéficie d'un appui sûr et solide,

---

<sup>621</sup> Pierre Martin parle à ce propos de « double dynamique de la démocratie représentative » cf. *idem*, page 31.

mais il ne contente en général qu'une courte majorité des votants, et même toujours une majorité écrasante<sup>622</sup>. Pourtant, malgré ces critiques à l'égard du scrutin majoritaire, c'est le mode de scrutin le plus répandu, dont le président de la République tire une assise majoritaire sur laquelle il fait en partie reposer sa légitimité, qu'il peut utiliser pour justifier l'utilisation de ses attributions dans un sens abusif.

La plupart des constitutions étudiées imposent le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour la désignation du président de la République, et ce depuis les « débuts » de la Constitution actuellement en vigueur, sauf pour la Finlande et la France.

En Finlande le suffrage universel direct est le fruit d'une lente évolution. Au début de la vie du régime, au début du siècle, l'élection du président de la République n'est pas directe mais déjà « véritablement » universelle, c'est-à-dire que les femmes votent aussi. Auparavant en effet, la désignation du président de la République procédait d'un collège de grands électeurs, indirectement donc. Au moment de la rédaction de la constitution, le compromis politique entre le parti bourgeois, partisan d'une élection au suffrage direct du président, et les socialistes, qui se prononcent davantage en faveur d'une désignation par le Parlement, aboutit à la désignation du président de la République par un collège composé de 300 grands électeurs, élus au suffrage direct. En 1988, après une révision constitutionnelle, un système mixte est mis en place. Désormais, est élu président de la République le candidat ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, et à défaut, le collège des grands électeurs se charge de l'élection. Pour procéder de la sorte, les électeurs doivent alors émettre un double vote, qui se manifeste par deux bulletins différents (distingués par des couleurs). La touche finale pour l'élection au suffrage universel direct est apportée par la réforme constitutionnelle de 1991, opérationnelle en 1994 par laquelle est instituée l'élection au suffrage universel direct à deux tours<sup>623</sup>. Ces différentes étapes et le choix ultime du scrutin ont toutes été motivés par la volonté d'opter pour la garantie de désignation la plus démocratique possible.

---

<sup>622</sup> Les élections législatives d'avril 2002 sont un parfait contre exemple, bien entendu !

<sup>623</sup> Pour la description de cette évolution dans le choix du mode de scrutin, voir Jacques Mer, *La Finlande*, Paris, La documentation Française, 1999, pages 48 et suivantes ; et Françoise Thibaut, *La Finlande*, Paris, L.G.D.J., 1990, pages 114 et suivantes.

En France aussi l'adoption du suffrage universel direct pour l'élection du président de la République intervient après la mise en place originelle du régime politique. En 1958, les articles 6 et 7 de la Constitution prévoient une élection du président de la République au suffrage universel indirect : par l'intermédiaire d'un corps de grands électeurs. L'attentat raté du petit Clamart contre le général de Gaulle, combiné, un rapport paternaliste avec les citoyens, et la volonté de se maintenir au pouvoir malgré des rapports tendus avec le Sénat, ont poussé le général à imposer la révision de la Constitution en 1962. Elle a d'ailleurs opéré sur une base totalement anticonstitutionnelle puisque c'est par référendum qu'elle eut lieu, mais non pas par celui préconisé en cas de révision constitutionnelle. En effet, ce n'est pas par le référendum prévu aux termes de l'article 89 (prévu expressément pour les révisions constitutionnelles, après adoption du projet par les deux chambres, en termes identiques, sur proposition du président, du gouvernement ou des parlementaires), mais par le référendum de l'article 11 (réservé aux questions portant principalement sur l'organisation des pouvoirs publics et à l'initiative du seul président de la République) que la révision est organisée. Cependant, après moult querelles doctrinales (qui sont à peine closes, quarante ans après !), la révision est acceptée. Désormais le président de la République sera élu au suffrage universel direct, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Afin d'optimiser les effets des modes de scrutin, des conditions restrictives sont toujours apportées pour limiter le nombre des candidatures, éviter les candidatures fantaisistes, et préserver le caractère officiel et sérieux de la charge présidentielle. Les électeurs seront donc assurés de ne pas voter pour « n'importe qui » et le mode de scrutin jouera pleinement et efficacement. En général, des conditions de nationalité, d'âge et d'aptitude civique sont imposées, ce qui paraît logique. Certains rédacteurs des constitutions ont inscrit ces conditions dans le texte même de la Constitution, plutôt que de renvoyer à une loi constitutionnelle. Il semble évident que celui qui sera appelé à remplir une des principales charges de l'État doit être citoyen du pays (ou bien avoir un lieu avec ce pays ; condition qui peut être renforcé dans certains pays nouvellement ouverts à la démocratie par l'obligation d'avoir résidé sur place durant un laps de temps variable précédant l'élection ; ce qui a permis à des « exilés » de revenir au pays briguer une charge électorale, comme par exemple le président Vytautas Landsbergis en Lituanie qui s'était réfugié aux Etats-

Unis d'Amérique pendant l'occupation communiste et qui est revenu au pays après l'indépendance) et faire preuve de capacité et de maturité politique. De plus le candidat, s'il est de sexe masculin, doit être libéré des obligations militaires afin de s'adonner sans interruption éventuelle à ses occupations présidentielles.

Parfois des conditions de parrainage sont ajoutées dans la Constitution. La candidature doit alors être soutenue par un nombre suffisant de « parrains » pour appuyer la démarche du candidat. Concrètement, le parrainage n'est pas imposé de façon systématique et dans la majorité des pays étudiés c'est le peuple qui est mis directement à contribution pour soutenir un candidat, en s'engageant avec lui, en lui apportant son soutien, par signature. Ainsi en Islande (entre 1500 et 3000 signatures sont requises), au Portugal (entre 7500 et 15000 électeurs doivent soutenir le candidat), en Lituanie (signature d'au moins 20000 électeurs), en Pologne (100000 citoyens), les citoyens peuvent présenter et soutenir eux-mêmes un candidat à l'élection présidentielle. Toutes les conditions préalablement citées, pour restrictives qu'elles soient, convergent sur un point central : limiter les propositions de candidature à la magistrature suprême, faire d'un candidat l' élu d'une majorité de personnes, le plus largement reconnu et donc soutenu. Toutefois, le parrainage opère à double tranchant : il encourage une politisation de la candidature puisque la Constitution peut imposer d'obtenir le d'élus locaux et/ou nationaux. Lorsque l'on s'en tient à des procédures purement politiques, cela accentue sans aucun doute le caractère partisan de l'élection présidentielle (comme en France avec le parrainage d'au moins 500 élus). Mais cette relation de cause à effet n'est pas systématique puisqu'en Irlande, où l'élection présidentielle ne représente pas un enjeu politique majeur, ce sont 20 parlementaires au moins, en exercice, ou les conseils d'au moins 4 comtés administratifs qui doivent soutenir le candidat. On sait que cela n'a pas pour conséquence directe de politiser l'élection présidentielle parce que le mode de scrutin proportionnel favorisant le consensus tempère ce phénomène et que la culture politique irlandaise n'est absolument pas orientée vers le mythe du chef.

Ailleurs, on pratique un système mixte. En Ukraine, tout parti enregistré, dont un député au moins a été élu lors de la précédente élection législative, ou bien 20000 personnes jouissant du droit de vote, peuvent présenter un candidat à l'élection présidentielle. En Macédoine aussi, au moins 100000 électeurs et 30 députés peuvent proposer un candidat.

La politisation de la procédure de désignation du président de la République peut contribuer à la présidentialisation, car de l'arbitre indépendant et neutre, on passe à un personnage politique. De même le soutien populaire renforce une possible interprétation du président de la République dans le sens d'une légitimité nationale forte et peut le conduire par la suite à tirer de ce soutien argument pour confondre la notion de souverain et de gouvernant. De plus, les limites posées en matière d'âge suggèrent que le président de la République soit davantage une personne d'expérience. On remarque en pratique que la moyenne d'âge des président ne se rapproche jamais de la condition minimum<sup>624</sup>.

La mécanique constitutionnelle, le choix constitutionnel de telle ou telle modalité électorale n'est pas exempt de conséquences qui modèleront par la suite le système politique. Cette véritable « ingénierie électorale » des modes de scrutin, correspond à des conceptions variées de la vie politique<sup>625</sup>. Le choix du mode de scrutin<sup>626</sup>, la conception que se font les constituants, et dans leur sillage les électeurs et citoyens, de la vie politique, participent d'une culture politique et d'*habitus* qui entrent en considération dans l'appréciation de la place accordée au président de la République et de la place que ce dernier prend effectivement<sup>627</sup>. D'autres indices sont importants pour apprécier la place du président de la République dans le système, comme par exemple la durée du mandat, ou son renouvellement.

---

<sup>624</sup> Se reporter au tableau en fin de paragraphe pour une comparaison des conditions entre les pays.

<sup>625</sup> L'expression « ingénierie électorale » est empruntée à Jean-Marie Cotteret et Claude Émeri, *op.cit.*

<sup>626</sup> Voir en ce sens les propos de Pierre Martin issus de son petit ouvrage intitulés *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1997, page 138, applicables aux scrutins législatif et présidentiel : « Le plus important pour saisir le rôle complexe des modes de scrutin est de comprendre que les scrutins majoritaires et proportionnels ne reposent pas sur la même vision de la vie politique. Les scrutins majoritaires correspondent à des systèmes d'affrontement et les scrutins proportionnels à des systèmes de coopération. (...) Pour les proportionnalistes, l'idéal réside au fond dans le gouvernement de coalition à la proportionnelle, de sorte que le pouvoir lui-même est partagé et pas seulement les sièges à l'assemblée ».

<sup>627</sup> *Habitus* au sens d'habitudes mentales relatives à la perception.

**CONDITIONS REQUISES POUR SE PRÉSENTER À L'ÉLECTION  
PRÉSIDENTIELLE MENTIONNÉES DANS LA CONSTITUTION**

<b>PAYS</b>	<b>ÂGE MINIMUM</b>	<b>AUTRES CONDITIONS</b>
<b>AUTRICHE</b>	35 ans	Être éligible et ne pas faire partie d'une famille ayant jadis gouverné.
<b>IRLANDE</b>	35 ans	
<b>ISLANDE</b>	35 ans	Être éligible
<b>FRANCE</b>	Renvoi à la loi organique	Renvoi à la loi organique
<b>PORTUGAL</b>	35 ans	Être éligible
<b>CROATIE</b>	Renvoi à la loi	Renvoi à la loi
<b>BULGARIE</b>	40 ans	Avoir vécu au - 5 années dans le pays avant l'élection
<b>MACÉDOINE</b>	40 ans	Avoir résidé au - 10 ans en Macédoine durant les 15 dernières années
<b>ROUMANIE</b>	35 ans	Résider sur place
<b>SLOVÉNIE</b>	Néant	Être citoyen
<b>LITUANIE</b>	40 ans	Résidant depuis au - 3 ans en Lituanie
<b>RUSSIE</b>	35 ans	Résidence permanente d'au - 10 ans
<b>UKRAINE</b>	35 ans	Résidence dans le pays durant 10 ans avant l'élection, + bonne maîtrise de la langue
<b>POLOGNE</b>	35 ans	Plénitude des droits civiques
<b>FINLANDE</b>	Néant	Néant

*Nota bene : les pays sont traités dans l'ordre chronologique des constitutions.*

## **b) Durée, renouvellement du mandat et moment de l'élection**

En général la durée du mandat du président de la République, tout comme son renouvellement, sont limités afin d'éviter l'accaparement du pouvoir.

En moyenne la durée du mandat la plus répandue est de cinq années. Cela concerne 9 pays sur les 15 rassemblés dans cette étude, au nombre desquels on compte : la France, le Portugal, la Croatie, la Lituanie, la Bulgarie, la Macédoine, la Slovénie, l'Ukraine et la Pologne<sup>628</sup>. On s'éloigne de la magistrature quasi monarchique de sept ans pour se rapprocher d'un mandat court, et reconductible une fois le plus souvent, concordant parfois avec la durée du mandat des parlementaires. Si le lustre ou la périodicité quadriennale sont généralement retenus, c'est pour offrir une garantie de renouvellement régulier, et donc une alternance certaine, et un contrôle fréquent par l'électorat. Un mandat court ne laisse pas au président de la République le temps d'imprimer sa marque. Ce dernier sera donc moins prédisposé à mettre à profit son passage à la tête de l'État pour « s'installer » dans les institutions. Dans un système aux mandats courts, c'est l'électeur qui garde le contrôle<sup>629</sup>. Pourtant, la combinaison d'un mandat présidentiel court et concomitant au mandat parlementaire, qui pousse à davantage de dynamisme en cas d'identité de couleur politique, peut aboutir à une symbiose président/gouvernement à terme fort néfaste pour le régime parlementaire.

Des limites relatives au nombre de mandats à briguer ont été introduites dans les textes des constitutions<sup>630</sup>. Cette limite dans le renouvellement contribue à l'équilibre du jeu politique, car elle garantit le respect de l'alternance. Pourtant, la plupart des démocraties n'ont découvert que tardivement la possibilité d'instaurer une limite au nombre de mandats. Ainsi, aux Etats-Unis (réputés posséder la plus ancienne

---

<sup>628</sup> Se reporter au tableau comparatif pour une vue d'ensemble.

<sup>629</sup> « La durée du mandat constitue l'un des indices de démocratisation d'un système électoral. Plus le mandat est court, plus le renouvellement est fréquent, et plus le pouvoir de l'électeur sur l' élu s'avère fort. La durée moyenne des mandats des assemblées législatives dans les démocraties, sans tenir compte des dissolutions, est de 4 ans. » Pierre Martin, *in Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1997, page 24.

<sup>630</sup> Allusion est faite par exemple, dans un autre registre que les régimes parlementaires bireprésentatifs européens, mais pour rester dans l'idée d'un président tirant avantage de sa position dominante, au président tunisien Ben Ali (où l'on observera avec quelle habileté politique ce dernier s'arrange pour se maintenir au pouvoir malgré le nombre de mandats fixés par le texte et la révision constitutionnelle).

constitution encore vigueur, qui date de 1787), il a fallu attendre que Roosevelt se maintienne au pouvoir durant trois mandats (un mandat de 1932 à 1936, puis un second mandat à partir de 1936 et une prolongation de ce deuxième mandat jusqu'à sa mort en 1945) pour qu'un un seuil maximum de mandats présidentiels par personne soit fixé<sup>631</sup>. Cette limitation du nombre de mandats présidentiels contribue à la stabilité démocratique des institutions. Très ironiquement, on pourrait avancer que la permanence d'une même personne au sommet de l'État en tant que président de la République assure une certaine stabilité. Mais cette stabilité n'est qu'illusion car elle fige l'exercice du pouvoir, et le personnalise dangereusement. La limite du nombre des mandats est un garde-fou efficace et nécessaire contre les abus présidentiels. Communément, tous les pays étudiés la fixent à deux mandats consécutifs, hormis deux exceptions de silence du texte constitutionnel, en Islande et en France. On pourrait facilement imaginer pour ces pays qu'un président de la République populaire, soit maintes fois réélu. Pour l'instant, la répétition s'est naturellement limitée à deux mandats seulement (par exemple les deux mandats du général de Gaulle, puis les deux septennats de Mitterrand de 1981 à 1995 ; les deux mandats de Jacques Chirac un septennat, de 1995 à 2002 et un quinquennat encore en cours). Mais *quid* d'une installation durable au pouvoir d'un président de la République ? En Roumanie, le constituant a paré à toute éventualité en prévoyant la prolongation du mandat du président de la République en place en cas de guerre ou de catastrophe afin d'assurer la stabilité et la continuité des institutions. En Islande, les présidents de la République enchaînent les mandats, sans limites. Par exemple Esgeir Asgeirsson a enchaîné quatre mandats (de 1952 à 56 ; de 1956 à 60 ; de 1960 à 64 et de 1964 à 68). Kristjan Eldjarn a présidé durant trois mandats consécutifs (de 1968 à 72 ; de 1972 à 76 puis de 1976 à 80). Enfin, Vidgis Finnbogadottir a elle aussi effectué quatre mandats (de 1980 à 84 ; de 1984 à 88 ; de 1988 à 92 ; et de 1992 à 96)<sup>632</sup>. Cette habitude islandaise de renouvellement des présidents dans leur mandat peut s'expliquer par la courte durée du mandat, et par la coutume de non présentation d'un candidat concurrent si le président sortant se représente.

---

<sup>631</sup> L'amendement XXII à la Constitution proposé en 1951, soit 6 années après la disparition de Roosevelt dispose que « Nul ne sera élu à la Présidence plus de deux fois et quiconque aura rempli les fonctions de Président ou fait fonction de Président pendant plus de deux ans durant un mandat pour la durée duquel une autre personne aurait été élue Président ne pourra être élue à la Présidence qu'une seule fois. »

<sup>632</sup> Cf. Annexes pages 602 et suivantes.



Pour toutes les autres Constitutions, il faut noter que la formulation constitutionnelle imposant la limite de « deux mandats consécutifs au plus », ouvre la voie à une interprétation. À savoir la possibilité de briguer plusieurs mandats, mais non consécutivement. Il en va ainsi en Pologne, et au Portugal. L'interdiction de multiplier les mandats consécutifs évite que le président de la République en place n'utilise son pouvoir fraîchement acquis pour se faire réélire. Mais on peut penser à une carrière interrompue d'un président de la République. On peut imaginer qu'un président sortant revienne quelques années plus tard après avoir exercé des mandats. Cette situation, envisageable et vérifiée pour le Premier ministre, ou les ministres, s'est encore peu présentée pour le président de la République. C'est le cas par exemple en Roumanie, où Ion Iliescu a été réélu pour la troisième fois en 2000. Il avait déjà effectué deux mandats consécutifs : le premier du 20 mai 1990 au 11 octobre 1992, et le second du 11 octobre 1992 au 17 novembre 1996. La justification invoquée pour affirmer la légalité d'un troisième mandat est celle de l'exceptionnelle brièveté du premier mandat, liée aux circonstances politiques de la stabilisation politique.

Ailleurs, dans les pays ayant accédé récemment à la démocratie, on a pu constater un autre type d'occurrence. En général, le premier mandat présidentiel est court et correspond à la période de transition démocratique. Par la suite, le président de la République effectue deux mandats consécutifs. La justification légale de ces trois mandats est que seuls sont pris en considération les mandats effectués après l'adoption du nouveau texte constitutionnel et que parfois, le président n'était même pas élu au suffrage universel direct au moment de la transition. Ainsi en Slovénie, le président Milan Kucan élu en 1990 a été réélu en 1992 et en 1997<sup>633</sup>.

---

<sup>633</sup> Cf. Annexes, pages 700 et suivantes.

**DURÉE ET RENOUVELLEMENT DU MANDAT DU PRÉSIDENT DE LA  
RÉPUBLIQUE SELON LES TERMES DE LA CONSTITUTION**

<b>PAYS</b>	<b>ARTICLE</b>	<b>DURÉE</b>	<b>NOMBRE DE MANDATS MAXIMUM CONSÉCUTIFS</b>
<b>AUTRICHE</b>	60 al 1	6 ans	2
<b>IRLANDE</b>	12 al 3	7 ans	2
<b>ISLANDE</b>	6	4 ans	<b>Rien de précisé</b>
<b>FRANCE</b>	6	5 ans	<b>Rien de précisé</b>
<b>PORTUGAL</b>	126 et 131	5 ans	2
<b>CROATIE</b>	95	5 ans	2
<b>BULGARIE</b>	93 (durée) 95	5 ans	2
<b>MACÉDOINE</b>	80	5 ans	2
<b>ROUMANIE</b>	83 (durée) 80	4 ans	2 « Le mandat du Président de la Roumanie peut être prolongé, par une loi organique, en cas de guerre ou de catastrophe. »
<b>SLOVÉNIE</b>	103	5 ans	2
<b>LITUANIE</b>	78	5 ans	2
<b>RUSSIE</b>	81	4 ans	2
<b>UKRAINE</b>	103	5 ans	2
<b>POLOGNE</b>	127	5 ans	2
<b>FINLANDE</b>	54	6 ans	2

Le moment de l'élection présidentielle aussi a son importance, par rapport à celle des députés. Observe-t-on une influence d'une élection sur l'autre en cas de concordance de la durée des mandats et de concomitance du moment de l'élection? Pas toujours, en réalité. Il faut distinguer selon le moment de l'élection. Soit les élections ont lieu à des moments radicalement différents et la question de l'influence d'une élection sur l'autre ne se pose pas. Soit les élections présidentielle et parlementaire sont quasiment concomitantes et la question se pose de savoir si une élection influe sur l'autre. Cinq pays sont concernés par une identité de la durée du mandat des parlementaires et du président de la République : l'Irlande, l'Islande, la France, la Roumanie et la Russie. En effet, si l'on vote en premier lieu pour le président de la République ou pour les parlementaires, la structuration du paysage politique n'est pas la même. Si l'élection présidentielle précède celle des parlementaires, elle peut largement influencer sur la pratique électorale, le choix du président de la République donnant le ton<sup>634</sup>. Toutefois, il faut distinguer selon que l'on se trouve en régime parlementaire bireprésentatif dont le système est à tendance présidentieliste ou non. En effet, en Irlande ou en Islande, l'élection du président de la République, qui précède pourtant celle des députés, n'a pas la même influence que celle du président de la République en France, en Roumanie ou en Russie.

L'argument de la synchronisation des deux élections est souvent présenté comme la solution à la cohabitation<sup>635</sup>. En Pologne par exemple, où la diachronie des élections présidentielles et législatives existe, la cohabitation est courante<sup>636</sup>. Le calendrier politique ne contribue pas à la concordance des deux élections, et la révision de 1997 n'a rien changé à cela, malgré les critiques de la doctrine. Les élections sont souvent tellement éloignées l'une de l'autre dans le temps, et le jeu politique qui les entoure l'une et l'autre est si dense, que les résultats peuvent varier grandement. Ainsi les élections législatives du 27 octobre 1991 ont amené face au président de la République élu le 9 décembre 1990 une mosaïque de partis qui ont dû constituer des

---

<sup>634</sup> C'est ce que fait observer Hugues Portelli au sujet de la France : « Au-delà du présidentielisme institutionnel, c'est son effet sur le mode de sélection des dirigeants qui est fondamental. L'élection présidentielle étant l'événement central de la vie politique nationale, c'est en fonction de cette élection que toutes les stratégies s'articulent » ; *in Pouvoirs*, 1980, page 100.

<sup>635</sup> C'est un des arguments majeurs présentés pour défendre le référendum organisé en France en 2000 pour la réforme de la durée du mandat présidentiel.

<sup>636</sup> « L'absence de synchronie entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif était la principale faiblesse de la nouvelle construction démocratique polonaise. » Georges Mink, « La Pologne en 1993-1995. Transformation ou restauration ? le bilan », *in Notes et études documentaires*, 1996, page 184.

alliances afin de gouverner. Ces alliances n'ont jamais été suffisamment efficaces ni pour imposer au Parlement le travail gouvernemental ni pour s'affirmer face au président de la République qui a usé et abusé de la dissolution, et de son pouvoir de nommer le Premier ministre. Ce sont pas moins de trois gouvernements qui se sont succédé en une année et demi (entre janvier 1991 et juillet 1992), et, hormis le dernier (dont le Premier ministre a été nommé, mais qui n'a jamais pu se former), les deux autres n'étaient pas d'une tendance proche ou similaire à celle du président de la République<sup>637</sup>. En 1993 lorsque le 29 mai, le gouvernement de Hanna Suchoka est frappé de motion de censure, Lech Walesa, président de la République, choisit de dissoudre dans l'optique de construire un parti présidentiel pour appuyer sa démarche électoraliste. Mais l'élection suivante n'a absolument pas joué en faveur du parti du président de la République puisque ce dernier a tout juste dépassé le seuil de sélection des 5% avec 5,41% des voix. La démocratie polonaise a donc fait ses premiers pas dans un climat d'instabilité politique dû, entre autre chose au calendrier électoral qui ne favorise pas l'harmonie des couleurs politiques entre exécutif et législatif. Mais l'instabilité est surtout liée au fait que le président de la République s'est toujours affirmé comme politisé et ce dans une optique très présidentialiste, alors que le texte de la Constitution contient pourtant les prémices du régime parlementaire. Alors que, en septembre 1991, après les élections législatives, le gouvernement peine à se construire, Lech Walesa, président depuis le 9 décembre 1990, s'est lui-même proposé comme Premier ministre ! Donc, l'éloignement dans le temps du moment des deux élections, législative et présidentielle, a contribué à rendre difficile l'homogénéité et la stabilité de la vie politique mais n'a pas tout de même pas suffi au président de la République pour assouvir son ambition d'ascendance sur le pôle gouvernemental.

La durée identique des deux mandats, parlementaire et présidentiel n'induit pas toujours que les élections ont lieu à la même période. Mais le résultat des élections parlementaire et présidentielle, ayant lieu à la même période, peut conduire au pouvoir une même majorité. Cette identité se répercute alors sur les deux têtes de

---

<sup>637</sup> Cf. *Notes et études documentaires*, n° 4964-65, pages 164 et 165 : le gouvernement Bielecki (Congrès démocratique libéral), formé le 5 janvier 1991 ; le gouvernement Olszewski (Alliance du centre) formé le 23 décembre 1991 ; le Gouvernement Pawlak (5 juin-2 juillet 1992) désigné selon sa convenance par le président de la République mais qui n'a pu se former. Et enfin le gouvernement

l'exécutif. Cela résulte d'une conjoncture politique, économique, historique et sociale favorable à un parti à ce moment donné ou bien à un calcul électoral stratégique de la part des citoyens (pour éviter une cohabitation entre le président et les parlementaires, et favoriser l'efficacité gouvernementale, les votants peuvent être tentés de porter au pouvoir la même couleur politique tous les postes). L'identité des majorités présidentielles et parlementaire est-elle plus facilement observable lorsque les durées des deux mandats coïncident ? Un tiers des pays concernés ont choisi de faire concorder la durée des mandats des parlementaires et du président : l'Irlande (7 ans pour le président et 7 ans pour les parlementaires), l'Islande (4 ans pour les deux), la France depuis 2000 (5 et 5), la Roumanie et la Russie (4 années pour les parlementaires comme pour le président de la République). Mais si la concordance de la durée des mandats favorise l'identité de majorité, elle ne l'engendre pas automatiquement. Par exemple si la charge présidentielle est présentée par la Constitution et perçue par l'électorat comme nettement distincte de la charge gouvernementale, si effectivement le président de la République ne se présente pas lui-même comme un chef de l'exécutif, et si des circonstances politiques conduisent à briser la concomitance (par exemple une dissolution de la chambre qui décalerait le calendrier électoral), le vote ne conduit pas forcément à la concordance. De plus, si le mode de scrutin favorise la formation de coalitions gouvernementales, il est clair que la notion d'identité de majorité ne signifie plus rien. Ainsi en Irlande, non seulement le président de la République ne se fait pas de sa charge une idée politique et reste au-dessus des partis, comme un arbitre neutre, mais en plus le mode de scrutin proportionnel amène au gouvernement des coalitions, terrain moins homogène pour celui qui souhaiterait y fonder sa toute puissance. Il en va de même en Islande. Par contre, en Russie et en Roumanie, la concordance de la durée des mandats engendre le plus souvent une identité de majorité qui facilite effectivement la tâche au président de la République s'il souhaite s'imposer comme un « président-gouvernant » ou un « président tout-puissant ». C'est l'occasion pour le président de la République d'aboutir sans grande difficulté ses projets, et peut-être de s'improviser chef de l'exécutif.

---

Suschoka (Union démocratique) formé le 11 juillet 1992, qui sera victime d'une motion de censure en mai 1993.

Partout ailleurs les députés sont élu pour un mandat inférieur en temps à celui du président de la République. Les élections ont lieu à des moments différents et fonctionnent indépendamment l'une de l'autre, ce qui limite leur interdépendance.

**DURÉE DES MANDATS PARLEMENTAIRE ET PRÉSIDENTIEL DANS  
CHAQUE PAYS ÉTUDIÉ**

<b>PAYS</b>	<b>MANDAT PARLEMENTAIRE</b>	<b>MANDAT PRÉSIDENTIEL</b>
<b>AUTRICHE</b>	4	6
<b>IRLANDE</b>	7	7
<b>ISLANDE</b>	4	4
<b>FRANCE</b>	5	5
<b>PORTUGAL</b>	4	5
<b>CROATIE</b>	4	5
<b>BULGARIE</b>	4	5
<b>MACÉDOINE</b>	4	5
<b>ROUMANIE</b>	4	4
<b>SLOVÉNIE</b>	4	5
<b>LITUANIE</b>	4	5
<b>RUSSIE</b>	4	4
<b>UKRAINE</b>	4	5
<b>POLOGNE</b>	4	5
<b>FINLANDE</b>	4	6

### c) Le danger plébiscitaire :

L'élection au suffrage universel direct du président de la République fait courir au peuple, aux institutions, à la démocratie, un potentiel danger plébiscitaire. Le président peut se baser sur l'élection directe pour en tirer une légitimité à agir pour le peuple, comme s'il bénéficiait d'un blanc-seing. L'interprétation que fait le président de sa charge et son mode d'élection peuvent le conduire à confondre souveraineté et représentation. Le président de la République qui n'est qu'un représentant du souverain, peut penser être lui-même souverain. Par exemple en Pologne, Lech Walesa a utilisé son droit de veto pour faire obstruction aux initiatives législatives ; il a aussi sans complexe démis à plusieurs reprises des Premier ministres qui ne lui convenaient pas personnellement alors que ces derniers bénéficiaient du soutien du parlement et du gouvernement. Il s'appuyait sur sa légitimité populaire tirée de son élection directe et de son image de père de la transition pour abuser des instruments constitutionnels dans un sens favorable à son projet politique personnel davantage qu'au bien commun<sup>638</sup>.

Ce danger guette surtout lorsque le président de la République est élu au suffrage universel direct<sup>639</sup>. La tension entre ce mode de désignation démocratique et l'attitude du président de la République est constante et dépend du respect des règles, et de la présence de contre-pouvoirs. Alors, la Constitution n'est plus la norme supérieure garantissant les droits du peuple, si un seul individu peut l'utiliser à des fins dévoyées. La désignation au suffrage universel direct d'un représentant national ne transmet pas du tout à celui-ci la plénitude de l'expression de la souveraineté effective du peuple. Il faut être extrêmement vigilant. Le danger plébiscitaire est apparu dès les débuts du suffrage universel direct (qui n'avait d'universel que le nom, du fait de l'attrait de la nouveauté puisque les femmes ne pouvaient pas encore voter) : en France, en 1848.

---

<sup>638</sup> Ainsi, peu de temps avant d'être battu aux présidentielles, Lech Walesa destitua-t-il le 6 mars 1995, le Premier ministre en désaccord avec lui, qu'il accuse de lenteur ; le 16 août 1995 il oppose un veto au projet de loi sur la défense adopté par la Diète, estimant que celle-ci limite trop ses pouvoirs. Il sera à ce propos accusé par Adam Michnik, figure historique de solidarité et chef du quotidien *Gazeta Wyborcza* de « grossièreté et de mégalomanie ». Source : *L'Europe centrale et orientale, dix ans de transformations (1989-1999)*, Édith Lhomel (dir.), Paris, La Documentation Française, 2000, pages 246 et suivantes.

<sup>639</sup> Pour Robert Elgie, le « gouvernement monocratique » (que l'on peut assimiler au régime parlementaire bireprésentatif) se caractérise par l'exercice du pouvoir par un seul « *personal leadership* », tantôt le président de la République, tantôt le Premier ministre, « Models of executive politics », in *Political studies*, 1997, vol. 45, page 222.

« *En Europe, la Révolution de 1848 pose le problème de la souveraineté effective du peuple en révélant le danger du césarisme démocratique impliqué dans l'exercice du suffrage universel par le peuple. Ainsi, le rapport entre constitutionnalisme et souveraineté effective du peuple apparaît conflictuel. Les mécanismes constitutionnels du constitutionalisme ont été inventés pour mettre en œuvre l'idée selon laquelle la constitution est faite pour protéger les individus (membres de la nation) contre les pouvoirs. Or la démocratie se manifeste par l'instauration d'un suffrage universel qui peut s'avérer dangereux pour les libertés individuelles : c'est le danger plébiscitaire. Ce danger est de nature strictement politique et juridique. Il se manifeste d'abord par la volonté du peuple constamment actualisable par rapport à la constitution et il consiste à mettre le « suffrage universel au-dessus de la Constitution », c'est-à-dire à élever la volonté de la majorité électorale au-dessus de la loi suprême.<sup>640</sup> »*

La souveraineté est une relation établie artificiellement entre la communauté politique et le souverain. En liant l'un à l'autre, elle permet symboliquement la médiation. Les hommes par son intermédiaire deviennent producteurs de leur propre monde, à eux de choisir s'ils souhaitent se projeter sur un point fixe, extérieur, sur un meneur, ou pire, un mythe<sup>641</sup>. Par l'intermédiaire de la souveraineté populaire, la communauté humaine s'émancipe et le souverain qui représente le tout n'est que symbolique. On peut retenir cette présentation qui est la plus fidèle à l'idéal démocratique (étymologiquement –faut-il le rappeler ?- le pouvoir du peuple, *demos*). Dans tous les cas les représentants ne sont pas les souverains<sup>642</sup>. Mais la politique est une compétition pour le pouvoir (on se souvient des écrits de Clausewitz sur le fait que « la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens »). L'accès à un mandat est la manifestation de la lutte pour le pouvoir, et

<sup>640</sup> Philippe Raynaud et Stéphane Rials, *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, Puf, 1996, page 124.

<sup>641</sup> Ce développement est largement inspiré par la lecture de l'article de Paul Vercauteren, qui distingue trois formes de souveraineté, la souveraineté barrée, la souveraineté séparée et la souveraineté populaire et réfléchit sur l'évolution du souverain. Cf. « Approche logique de trois modes de souveraineté », in *La souveraineté en question, État Nation, État de droit*, sous la direction de Jacques Étienne et Pierre Watté, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1988, pages 31 à 50.

<sup>642</sup> Lire la démonstration de René Capitant sur la rupture de la souveraineté dans l'histoire constitutionnelle française dans son article : « Le conflit de la souveraineté parlementaire et de la souveraineté populaire en France depuis la libération », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, n°4, page 155.



contribue à personnifier l'univers politique. Le champ politique se structure par conséquent autour de rivalités et de personnalités plus que de clivages politiques<sup>643</sup>. La dérive plébiscitaire peut se faire sentir à ce niveau. Il arrive que le vainqueur des élections s'appuie sur les mécanismes constitutionnels et politiques pour personnaliser le pouvoir et se l'accaparer, alors qu'il doit résider en théorie dans la communauté, dans le peuple.

Doit-on parler de danger plébiscitaire ou de tentation plébiscitaire de la part des gouvernants (et plus spécialement du président de la République) ? L'utilisation des moyens de démocratie semi-directe inclus dans les constitutions par le président de la République peut en effet dériver vers ce type de pratique plébiscitaire. La combinaison de l'assise du président de la République sur un large suffrage, du mode de scrutin, du moment des élections, et de la durée du mandat peut favoriser une approche présidentialiste, et parfois plébiscitaire. Une interprétation de type plébiscitaire à l'initiative du président entre en contradiction avec l'esprit même du régime qui a imposé l'instauration du suffrage universel et la mise en place de certains pouvoirs dans un but démocratique. La représentation n'est donc pas sans risque. Pour éviter les dérives, certains proposent de ré-instaurer la démocratie directe chère à Rousseau, inspirée d'un idéal type antique ou pour annihiler la démocratie en lui substituant un mode autoritaire ou totalitaire de gouvernement<sup>644</sup>. D'autres critiquent la représentation parce qu'elle conduit à des distorsions, ce qui revient à priver le peuple de sa voix. La représentation est certes une fiction juridique qui peut aboutir à la confiscation de la démocratie, et ses détracteurs diront ainsi qu' « il apparaît comme certain que le régime dit représentatif n'est pas un régime de représentation, car le corps des députés ne peut être considéré comme le représentant, ni des citoyens, ni de la nation » (Carré de Malberg) ou que « le pouvoir peut bien se transmettre, mais non la volonté. Le souverain peut bien dire, je veux actuellement ce que veut tel homme, mais il ne peut dire : ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir. En conséquence, le souverain ne peut être représenté que par lui-même » (Rousseau). La représentation est peut-être une « duperie au service de la classe

---

<sup>643</sup> Se reporter au raisonnement que tient Daniel Gaxie dans son livre *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1996, pages 11 et 55.

bourgeoise » (Marx et Lénine), mais elle reste la technique la mieux adaptée pour contrôler et garantir la démocratie dans le cadre d'une société à échelle nationale<sup>645</sup>. Pour cette ultime raison, on ne saurait que lui rester fidèle, malgré ses carences et ses risques. Un des risques de la représentation est de voir accéder au poste de président un « homme providentiel » qui infléchisse le système politique dans un sens très personnel.

## **Paragraphe 2 : Les premières élections présidentielles directes**

Dans certains pays d'Europe, les premières élections présidentielles directes ont laissé trace soit du fait de la personnalité du président élu soit du fait des circonstances politiques. Elles sont le reflet de l'influence que peuvent avoir la désignation directe et la réunion de conditions externes au régime à un moment précis sur la modulation de la puissance du président de la République. Ce moment important de la vie du système peut même donner dans le long terme une orientation à la puissance du président de la République<sup>646</sup>. Cette remarque se vérifie bien pour l'Autriche, le Portugal, la France, la Bulgarie et la Roumanie.

### **a) La première élection directe du président de la République en Autriche et le système de *Proporz***

Au printemps 1951, le maire socialiste de Vienne, Theodor Körner sort vainqueur de la première élection présidentielle au suffrage universel direct qui suit la mort du président Renner. En février 1953, suite aux élections législatives, Julius Raab, le nouveau président du parti populiste est nommé chancelier fédéral. La grande entente entre les partis qui représentent à eux deux presque la totalité des électeurs, de même que la répartition des hommes politiques aux postes de pouvoir

---

<sup>644</sup> Réactionnaire est entendu dans le sens de réaction : « réponse à une action par une action contraire tendant à l'annuler », cf. dictionnaire *Le petit Robert*.

<sup>645</sup> Se reporter au court article de Dominique Turpin qui dresse un inventaire des « Critiques de la représentation », dans la revue *Pouvoirs*, 1978, pages 7 à 16.

<sup>646</sup> Ainsi que l'explique Catherine Costano dans son article « La construction de l'institution présidentielle dans les pays de l'Est », in *R.D.P.*, 1003, pp. 1643 à 1670, la construction de la

du pays dès le début de la république confortent en Autriche la démocratie de compromis<sup>647</sup> relayée par le système de *Proporz* ( ou *proporzsystem*). En effet, les deux grandes formations en présence prendront par la suite toujours soin de se répartir équitablement les fonctions de l'État, proportionnellement aux résultats obtenus aux élections législatives et de s'entendre sur les dossiers importants. De 1947 à 1966 un acte de coalition, renouvelé à chaque élection, renvoie aux Alliés une image d'entente politique fondamentalement stable, mais gomme en interne toute opposition effective. On peut dire que la distribution quasi systématique des postes nuit finalement au bon fonctionnement des institutions, car elle a tendance à mettre l'accent plutôt sur le facteur proportion que sur le facteur compétence. Tout gouvernement de coalition formé absorbe donc inévitablement la véritable fonction du Parlement.

### **b) Un militaire élu directement à la présidence de la République portugaise**

En quête de stabilité politique, le Portugal arrive élit son premier président de la République au suffrage universel direct en 1976 année charnière au Portugal. La Constitution entre en vigueur le jour des premières élections législatives le 25 avril 1976. Les élections présidentielles sont organisées au mois de juin 1976. Les premières élections législatives se déroulent dans le calme et entérinent les résultats de l'élection de la constituante. Le Parti socialiste sort vainqueur avec 35% des voix. Le Parti populaire démocratique concentre 24,3% des voix et le CDS et le PC se répartissent les voix restantes (respectivement 16 et 14,4%). C'est Mario Soares qui est pressenti pour le poste de Premier ministre. Ce *leader* de l'opposition a toujours œuvré en faveur de la démocratisation de la société portugaise, même au plus fort de la dictature. Pourtant la victoire n'est pas si claire, car elle ne dégage pas de majorité absolue. En effet, par rapport aux élections pour la constituante, la fréquentation des bureaux de vote a baissé, de même que les scores du PS et du PPD qui accusent quelques points de recul (3 points). À noter que le PC progresse légèrement (2 points) et que le centre droit opère une ascension fulgurante puisqu'il double le

---

légitimité du président de la République passe déjà par le choix de la légitimité, puis par les premières élections et enfin par les usages de la fonction.

<sup>647</sup> Olivier Milza parle de démocratie « négociée » ; Olivier Milza, *idem*, page 283.

résultat obtenu l'année précédente. La préparation des élections présidentielles dont le scrutin est prévu pour le début de l'été 1976 retient donc toute l'attention des citoyens et reporte d'autant la composition du nouveau gouvernement qui est soumise dans la procédure à l'intervention présidentielle.

Le général Ramalho Eanes sort grand vainqueur du scrutin présidentiel. C'est une surprise car il est peu connu du grand public au moment de la campagne électorale. Bien qu'il ait été de ceux qui ont déjoué le coup d'État du 5 novembre 1975 et qu'il ait occupé le poste de chef de l'état-major depuis le mois de décembre 1975, il n'est pas très populaire. Sa candidature est tout de même soutenue par les principaux partis politiques, et discrètement par l'église catholique<sup>648</sup>. Le 27 juin 1976 il remporte largement les élections et distance facilement les autres candidats. Il faut cependant interpréter ces résultats (61,6% des voix) à la lumière de l'abstention qui prononcée pour ce scrutin (24,5%). Le candidat du Parti communiste, Otavio Pato, catalyse une toute petite partie des suffrages exprimés (7,59%)<sup>649</sup>. Le Président, investi le 14 juillet 1976, prononce un discours officiel au cours duquel il s'engage à respecter la Constitution, ce qui ne sera pas aussi aisé en 1978-79 lors de la crise politique aiguë opposant le président de la République au Parlement. Il appelle ensuite Mario Soares à la tête du gouvernement, comme Premier ministre, et le charge de former le premier gouvernement constitutionnel. Ce n'est que plus tard, en 1986 que les citoyens portugais se doteront d'un Président de la République civil (le premier après les militaires du M.F.A.), les militaires ayant fortement marqué les débuts de la vie de la démocratie portugaise<sup>650</sup>. Nous verrons dans des développements ultérieurs en quoi Eanes puis Soares ont contribué à façonner la place du Président au Portugal.

---

<sup>648</sup> « Les candidatures aux élections présidentielles qui s'ensuivirent le 27 juin 1976 réservèrent une surprise : celle du général Ramalho Eanes, le vainqueur du « coup » du 25 novembre, peu connu du corps électoral, fut soutenue par l'ensemble de la classe politique, à l'exception du PC. Il fut élu avec 61,6% des voix. Le nouveau président confia au chef du parti le plus nombreux le soin de former le gouvernement : Mario Soares, soutenu par une majorité hétéroclite, assumait les fonctions de Premier ministre pendant deux ans (du 16 juillet 1976 au 25 juillet 1978). » In Jean-François Labourdette, *Histoire du Portugal, op. cit.*, page 617.

<sup>649</sup> José Pinheiro de Azevedo : 14,37% des suffrages exprimés, Otelo Saraiva de Carvalho : 16,46%. Yves Léonard, *op. cit.* page 41.

<sup>650</sup> Eanes sera réélu en 1980 (avec 56,44% des suffrages exprimés) pour finalement laisser la place à Mario Soares en 1986, vainqueur avec 51,2% des suffrages exprimés (contre 48,7% pour Amaral). Cf. Yves Léonard, *op. cit.* pp. 55 et 76.

### **c) La première élection présidentielle directe en France, le présidentialisme gaullien**

Pour ces premières élections présidentielles au scrutin direct de la Cinquième République, en 1965, les électeurs votent massivement<sup>651</sup>. Ils sont tout de même moins nombreux à se déplacer pour voter que lors du référendum (anticonstitutionnel) qui a institué l'élection au suffrage universel direct à l'automne 1962. La période 1962-1965 est synonyme de prépondérance du président de la République. De Gaulle communique sur sa vision du chef de l'État et dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964 il dévoile le fond de ses pensées: « il doit être évidemment entendu que l'autorité invisible de l'État est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée ou maintenue par lui ». Il ne fait aucun doute que le régime est plébiscitaire pour lui. Entre 1962 et la campagne pour les présidentielles, il multiplie les interventions télévisuelles, radiophoniques et les bains de foule. Pourtant, il ne remporte pas facilement les élections présidentielles.

Six candidats se présentent pour faire campagne. À l'extrême droite M. Tixier-Vignancourt, ancien député, avocat de l'O.A.S. ; au centre droit, M. Marcilhacy, sénateur de la Charente, désigné par Convention en avril 1965. Puis viennent s'ajouter chronologiquement différentes candidatures successives. En septembre Mitterrand s'impose comme un candidat soutenu par la gauche (ou plutôt *les* gauches). Ensuite M. Antier est désigné en septembre par le Mouvement démocrate et paysan et soutenu par M. Pujade. Puis c'est au tour de M. Lecanuet (en faveur duquel Antier se retirera) qui abandonne la présidence du MRP pour s'essayer aux élections présidentielles en octobre, à renfort d'arguments européens. Il est suivi en novembre par le général de Gaulle. À la dernière minute en novembre, M. Barbu présente sa candidature surprise, c'est un candidat contestataire, isolé des partis.

Au premier tour, le soir du 5 décembre 1965, le général de Gaulle est en ballottage. Le second tour se joue entre de Gaulle et Mitterrand<sup>652</sup>. Aussi étrange que cela semble, Tixier-Vignancour et Barbu se désistent pour Mitterrand, mais Lecanuet et Marcilhacy refusent de se prononcer pour de Gaulle. De Gaulle gagne

---

<sup>651</sup> L'abstention s'élève à 14,98% sur le territoire métropolitain. Chiffres extraits de l'ouvrage de Jacques Chapsal, *La vie politique sous la V<sup>e</sup> République*, tome 1, Paris, Puf, 5<sup>e</sup> édition, 1993, page 298.

majoritairement puisqu'il obtient 54,5% contre 45,5% pour son adversaire. Il commence donc un nouveau septennat. Un troisième gouvernement Pompidou est formé pour ouvrir le nouveau septennat. La balance penche nettement en faveur du général, mais déjà au moment de l'élection, les critiques sont vives à l'encontre de sa pratique politique présidentiale et de ses annonces électoralistes.

#### **d) La première élection présidentielle au suffrage universel direct croate et la marque de Tudjman:**

La Constitution est promulguée en août 1992. Dès lors, indépendant et doté d'un texte constitutionnel nouveau, le pays est en mesure de procéder au renouvellement de ses institutions. La première élection présidentielle au suffrage universel direct a lieu en août 1992 pour la présidence de la République. Franjo Tudjman, déjà à la tête du pays depuis 1990 (il avait été élu par la Chambre) est réélu, avec 56,7% des voix. L'élection présidentielle n'est qu'une modalité officielle du changement de mode d'élection, mais sur le fond, le candidat ne change pas, ni la confiance que le peuple place en lui. Son parti, la Communauté démocratique croate (HDZ) l'emporte aussi dans le cadre des élections législatives, qui se déroulent au même moment. Le président de la République bénéficie donc du soutien de sa majorité et ce scénario se renouvelle encore en 1995 et en 1997. En effet, les élections législatives à la Chambre des représentants du 29 octobre 1995 pérennisent le sentiment national puisque le peuple renouvelle sa confiance dans le HDZ. Le 15 juin 1997, Franjo Tudjman est à nouveau réélu président de la République (pour la troisième fois depuis l'indépendance du pays, et pour la seconde fois au suffrage universel direct) avec un taux impressionnant de 61,41% des voix<sup>653</sup>.

#### **e) Le Président bulgare élu au suffrage universel direct**

---

<sup>652</sup> Qui ont obtenu respectivement 43,71% et 32,23% des voix. *Idem*.

<sup>653</sup> Chiffres tirés de l'ouvrage de Georges Castellani et Gabrijela Vidan, *La Croatie*, Paris, Puf, 1998, pp. 118 et 119.

La première élection présidentielle directe a donc lieu sur fond d'agitation sociale, remarque qui peut être étendue à toutes les autres élections présidentielles bulgares jusqu'à présent. Jusqu'alors, les revendications populaires n'avaient pas encore pris d'ampleur, du fait de l'intervention sur la scène politique de deux forces politiques, qui, pour des raisons différentes et propres, tempéraient le jeu. D'un côté les communistes, reconvertis en socialistes, tentent de maintenir le *statu quo* afin de préserver leurs intérêts dans le cadre d'une transition démocratique qu'ils espèrent voir tourner en leur faveur, de l'autre, l'opposition, qui ne souhaite aucunement que la transition démocratique se fasse dans le sang et les violences, par respect pour les droits des citoyens et le bon fonctionnement de la société bulgare. Pourtant, malgré cette auto limitation, la rue ne se satisfait pas de la progression démocratique et deux événements majeurs précipitent la transition au cours de l'été 1990 : l'expérience des « villes de la vérité » conduite par la grève générale estudiantine et le saccage du siège du Parti communiste (dit « la Maison ») par le feu en août 1990<sup>654</sup>. La désillusion qui point derrière toutes ces agitations est fort mal gérée par Petar Mladenov, successeur de Todor Jivkov à la tête du Parti communiste en tant que premier secrétaire, et à la tête du pays comme président de la République. Maladroit dans ses déclarations hostiles à la foule qui réclame la moralisation de la vie publique et des élites au pouvoir, il est rapidement sanctionné puisqu'il est contraint de démissionner le 6 juillet 1990, au moment où débutent les travaux de la Grande assemblée nationale constituante. Il laisse la voie libre à Jeliu Jeleu, *leader* de l'opposition démocratique, qui sera élu président de la République le 1<sup>er</sup> août 1990 après pas moins de 6 tours de scrutin à l'Assemblée ! Les travaux de la Grande Assemblée nationale prennent en considération l'instabilité ministérielle et la difficulté pour l'Assemblée de trouver un accord sur la personne du président de la République. C'est la raison pour laquelle les travaux constitutionnels aboutissent à inscrire dans le texte de la Constitution adoptée le 12 juillet 1991 l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

Ce mode de scrutin est appliqué pour l'élection présidentielle des 12 et 19 janvier 1992. Jeliu Jeleu l'emporte au second tour avec 53% des 76% de suffrages

---

<sup>654</sup> A ce sujet, Vladimir Kostov titre : « Le chemin de la Vérité et celui du Feu » un développement consacré à ces événements, dans son article « Bulgarie, les changements manquent de souffle », in *La grande secousse, Europe de l'Est 1989-1990*, Pierre Kende et Aleksander Smolar (dir.), Paris, Presses du C.N.R.S., 1990, page 127.

exprimés<sup>655</sup>. Lorsque les élections présidentielles sont programmées Jelio Jeleu, qui a déjà rempli un premier mandat au tout début de la transition entre août 1990 et janvier 1992, brigue donc son deuxième mandat. Il se présente avec comme vice-présidente Blaga Dimitrova, poétesse, dissidente de la première heure. Une vingtaine de couples se présentent à ces premières élections libres mais le candidat le plus dangereux s'avère être un juriste pro communiste soutenu par le Parti socialiste : Velko Valkanov (il réunira 30,44% des voix au premier tour et 47% au deuxième). Au premier tour c'est un duo plutôt inattendu qui met en difficulté le président sortant (avec 16,8% des voix au premier tour)<sup>656</sup> : Gueorgui Gantchev (ancien champion d'escrime ayant fait fortune en Amérique du Nord) et Petar Beron proposent à tous de faire fortune tout de suite. G. Gantchev fait campagne, soutenu par le mouvement des patrons ultra libéraux. Il faut donc un deuxième tour à Jeleu pour remporter l'élection présidentielle, avec 53% des voix. La paix sociale n'est pas pour autant garantie, car le principal syndicat, aussi paradoxal que cela puisse paraître, réclame plus d'efficacité dans les mesures de réforme économique. Le mandat de Jeleu débute avec une période de crises lors desquelles les limites de la démocratisation sont dévoilées.

#### **f) Le premier président roumain élu directement, sur fond de tourmente révolutionnaire**

Malgré le semblant de démocratisation du système politique, le régime politique s'instaure dans le respect du pluralisme, et le suffrage universel, en est l'apanage. C'est donc au suffrage universel que l'on vote pour le Président, dès 1990. La première élection du président de la République au suffrage universel direct a lieu alors que la nouvelle Constitution n'est pas encore entrée en vigueur puisqu'elle n'est adoptée qu'en 1991, c'est-à-dire un an plus tard.

Le 20 mai 1990 Ion Iliescu remporte magistralement les élections présidentielles avec 87,07% des voix et son parti, le FSN, rafle la quasi totalité des sièges aux élections législatives (263 sièges sur 396 au FSN contre 29 à l'UDMR et 29 au PNL,

---

<sup>655</sup> Chiffres extraits du manuel *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, Michel Lesage (dir.), Paris, La Documentation Française, 1995, page 118.

<sup>656</sup> Pour les chiffres, se référer à l'article de Christophe Chiclet, *op.cit.* pp. 95 à 117.



partis de l'opposition)<sup>657</sup>. Le président affiche un anti-capitalisme virulent et triomphe de toute contestation citoyenne. Politiquement, l'opposition parlementaire n'a pas encore les moyens de se manifester et l'on pourrait se croire encore sous l'ère de la domination d'un seul parti. Finalement la transition démocratique qui implique normalement une négociation, un dialogue entre les forces en présence, est confisquée par le pouvoir en Roumanie. Le Président fait taire les manifestants déçus par la Révolution dès juin 1990 en faisant appel aux mineurs qui descendent de la vallée de Jiu en opération punitive pour mater l'insurrection. De brutaux affrontements causent plusieurs morts et des centaines de blessés. Ce massacre jette le discrédit sur le nouveau gouvernement, blâmé de toutes parts. En novembre 1990 un Forum Civique a lieu, qui s'intitule Alliance Civique et organise une vaste manifestation contre Iliescu et contre le communisme. Les syndicats et les étudiants se mobilisent eux aussi contre le gouvernement qu'ils accusent d'être « illégal, antisocial et antinational »<sup>658</sup>. Pourtant, une majorité des citoyens soutient toujours le président et dit sans hésitation sa préférence pour un régime présidentiel puisqu'un sondage réalisé en janvier 1991 indique que 80% des personnes interrogées sont pour un régime présidentiel contre 13% pour une monarchie<sup>659</sup>. Une Convention nationale de l'opposition se constitue malgré tout en février 1991, elle regroupe 14 formations politiques. Des délégués du Parti national libéral, du Parti national paysan, du Parti social démocrate, du Parti de l'unité démocratique, du Parti écologique et de l'UDMR (Union démocratique des Magyars de Roumanie) se réunissent en un forum anti-totalitaire. La révolte est relayée par une manifestation, en avril 1991, de plusieurs centaines de milliers de personnes, à l'appel de l'Alliance démocratique, pour fustiger le pouvoir en place et contester les nouvelles réformes économiques entreprises. Ces mouvements d'opposition et de mécontentement sont à nouveau relayés par les centrales syndicales (les mineurs cette fois se révoltent à leur tour vivement contre le pouvoir en septembre 1991) et étudiantes. Alors que Ion Iliescu s'entoure des néo-communistes pour diriger le pays, les manifestations se poursuivent aux cris de « à bas Iliescu ! », « à bas le communisme ! ». L'opposition parlementaire anti-totalitaire s'organise et demande la dépolitisation des institutions,

---

<sup>657</sup> Bernard Lory qualifie cela « d'état de grâce révolutionnaire », in *L'Europe balkanique de 1945 à nos jours*, *op. cit.*, page 152.

<sup>658</sup> Cf. Yves Plasseraud, *op. cit.*, page 141.

<sup>659</sup> Source : « La Roumanie en 1991 », in *Notes et études documentaires*, La Documentation française, n°4964-65, 1992, page 184.

la décommunisation, une enquête sur les agissements de la *securitate*, et la publication des statistiques sur le budget de l'État. Devant la pression de la rue, le Premier ministre, P. Roman, démissionne, il est remplacé le 17 octobre 1991 par Teodor Stolojan, du même parti. Mais Iliescu demeure au pouvoir jusqu'en 1996.

Ces présidents que l'on vient de mentionner ont pesé sur la vie politique, dans un sens plus ou moins favorable au système parlementaire. Certains d'entre eux peuvent être considérés comme des hommes providentiels.

### **Paragraphe 3 : Les hommes providentiels**

En se plaçant dans une optique réaliste, on peut affirmer que le régime « sur le papier » n'est rien. Le texte serait une « coquille vide ». Son sens lui serait donné par les principaux acteurs du jeu politique. Le personnage politique désigné par le peuple au suffrage universel pour être président de la République remplit-il un rôle sur ce plan? Le président de la République, lors de l'exercice de ses fonctions, peut influencer sur la pratique politique, dans cadre du système politique. Il fait vivre la règle constitutionnelle en s'y conformant ou non. Mais il n'interprète pas les règles constitutionnelles, c'est la fonction du juge. L'impulsion donnée au système dépend alors de la personnalité des gouvernants, mais aussi des circonstances politiques, et de la géopolitique. Le régime est bien distinct du système car l'acteur politique influence sur le système et non sur les règles qui sont écrites et le plus souvent claires et précises. Mais il est impossible de comprendre un régime politique, sans observer sa pratique. Par exemple la lumière apportées par les circonstances historiques sur la naissance des régimes parlementaires bireprésentatifs en première partie, a permis de comprendre l'intention particulière des rédacteurs de la constitution. Le texte constitutionnel, dans sa structure même, rend compte de ces intentions et les traduit en normes. De plus, les informations historiques nous offrent des pistes pour l'interprétation des règles constitutionnelles (dans le sens d'une interprétation « génétique », conforme à la volonté initiale). Cette remarque joue en amont. En aval, il est possible de dire que la personnalité du président de la République qui

s'exprime dans le cadre du système politique, donne son sens à la règle. Elle lui donne un sens car elle va parfois dans le sens du régime, ou parfois le contredit<sup>660</sup>.

L'observation de la vie des régimes politiques dans les divers pays abordés permet d'affirmer que certains hommes politiques, à la tête du pays, ont marqué la vie politique du pays, et ont même laissé une empreinte profonde de leur passage. On peut parler à leur propos de *leaders* politiques, charismatiques, au sein des partis politiques comme à l'extérieur, on observe à leur propos un phénomène de personnalisation du pouvoir. Ils bénéficient alors, auprès de la population d'une confiance généralement renouvelée à plusieurs reprises. Les citoyens perçoivent leur président comme un chef et lui attribue une place conséquente, quoique la constitution précise à son propos<sup>661</sup>. De façon surprenante, la personnalisation du pouvoir est inhérente à l'évolution des sociétés politiques démocratiques modernes<sup>662</sup>. La personnalisation<sup>663</sup> peut être le signe d'un affaiblissement de la démocratie mais elle peut aussi est présente dans le cadre d'une transition (cette remarque est valable surtout pour les pays d'Europe centrale et orientale). La personnalisation du pouvoir pose la question fondamentale de la préservation de la démocratie. Il faut bien distinguer (on reprend la distinction déjà faite par Albert Mabileau en 1960) entre l'individualisation du pouvoir qui conduit le *leader* à s'émanciper totalement des cadres de l'État dans l'exercice de son pouvoir et la personnalisation du pouvoir par l'intermédiaire de laquelle un *leader* affirme son influence, tout en restant dans le cadre des institutions<sup>663</sup>.

---

<sup>660</sup> Cela pour nuancer l'affirmation de Rett Ludwikowski: « Political systems are rarely designed on paper. They either evolve around strong, charismatic personalities or result from a significant political vacuum created by geopolitical circumstances » (. « Les systèmes politiques sont rarement dessinés sur le papier. Ils évoluent soit autour d'une personnalité forte et charismatique ou résultent d'un vide politique significatif ou sont créés par des circonstances géopolitiques. »), in *Constitution-making in the region of former soviet dominance*, Londres, Durham, Duke university press, 1996, page 206.

<sup>661</sup> Roger-Gérard Schwardtzenberg parle à ce propos de « crédit de pouvoir » : « Il y a donc au sein des systèmes politiques , un élément relativement « libre et flottant et flottant », qui est analogue au système de crédit. Ce « crédit de pouvoir » est sujet à des variations. Cet élément subit des fluctuations de type inflation-déflation », in *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 1994, page 90.

<sup>662</sup> « la personnalisation du pouvoir existe en même temps que la démocratie » Albert Mabileau, « La personnalisation du pouvoir », in *Revue française de science politique*, 1960, page 40.

<sup>663</sup> Albert Mabileau, *idem* : « Le phénomène d'individualisation du Pouvoir a été observé par les auteurs contemporains sur l'exemple des dictatures fascistes. Un individu exerce le Pouvoir en dehors des cadres habituels de l'État. Ce n'est pas un hasard qu'Hitler comme Mussolini aient choisi leur qualification en dehors des titres traditionnels des régimes constitutionnels ; le Führer et le Duce voulaient être des chefs au sens le plus absolu du terme et non pas seulement des chefs d'État ou de gouvernement. Il n'en est pas de même de la personnalisation du Pouvoir. Le général de Gaulle est président de la République française, M. Adenauer chancelier de la République fédérale, De Gasperi était président du Conseil de la République italienne. L'homme d'État qui détient le Pouvoir se place

« L'homme providentiel » dont il est question ici n'est pas seulement un *leader* qui affirme son pouvoir, il est appelé de leurs vœux par les gouvernés, qui veulent désigner « l'homme qu'il faut dans une situation délicate ou désespérée »<sup>664</sup>. La dilution de l'autorité et des responsabilités dans les institutions politiques démocratiques a pu conduire le peuple, pour trouver un remède à l'anonymat de la machine démocratique, sur le chemin de la tentation de l'incarnation du pouvoir en un homme. L'homme providentiel apparaît à un moment crucial, de crise, et il est perçu comme un sauveur et sera élu, moins sur son soutien politique, que sur ses capacités personnelles à trouver des solutions<sup>665</sup>. Lui-même pourra prendre appui sur sa popularité pour gouverner, en recourant à des contacts quasi-directs avec le peuple, soit par référendum, soit par télévision interposée. Il peut s'agir d'un président de la République, mais aussi d'un chef de gouvernement. On verra que selon les régimes, l'un ou l'autre polarise l'attention du public pour toute une série de raisons, et laisse son empreinte par son style très particulier, par l'interprétation qu'il produira de la constitution et l'utilisation qu'il en fera. Chaque pays a subi l'influence de telle ou telle personne qui à sa manière a donné le ton, ouvrant ou fermant le chemin à certaines pratiques politiques. Parmi les différents pays étudiés, on peut distinguer entre différentes catégories de *leaders* charismatiques à l'origine d'une personnalisation du pouvoir : les « pères fondateurs » qui ont laissé leur empreinte à l'origine, les présidents ambitieux ayant opéré un revirement dans l'administration politiques du régime, les Premiers ministre, lorsque le président de la République n'a pas bénéficié lui-même de la personnalisation, et les présidents autoritaires lorsque la personnalisation a tourné au profit d'une sévère radicalisation.

#### **a) Les pères fondateurs :**

---

dans les cadres constitutionnels. Sa personnalité émerge sans doute des institutions, mais n'en fait cependant pas abstraction. Le Pouvoir personnalisé s'accommode des structures constitutionnelles ; le Pouvoir individualisé les détruit ou les ignore. »

<sup>664</sup> Définition extraite du dictionnaire *Le petit Robert*.

<sup>665</sup> Au titre des facteurs ayant entraîné la personnalisation du pouvoir, Albert Mabileau compte : la tendance naturelle des gouvernés à réclamer que l'autorité s'incarne dans un homme, et la propagande systématisée qui a transformé le tableau de la vie politique démocratique.

Souvent, le père fondateur d'un régime politique reste en mémoire, et sert de référent ou de repoussoir pour la suite de l'évolution de la vie du système et même du régime. Ce sont des hommes providentiels puisque, par définition, ils interviennent à un moment crucial de la vie politique et constitutionnel du pays : la transition vers autre chose, le changement, la rupture, le renouveau, la fondation.

En Finlande, Stohlberg est l'inspirateur de la Constitution. Il fit à la fois preuve d'une très forte personnalité et d'un grand respect pour la démocratie parlementaire naissante. Élu en 1919 au sortir de la guerre, au moment de l'indépendance et de la nouvelle Constitution, il a su imposer la démocratie parlementaire. Il a contribué à concilier les antagonismes sociaux hérités de la guerre civile. Il a surmonté la crise de la garde civique en 1921. Il a joué un rôle dans la formation des ministères de fonctionnaires lorsque l'entente ne se faisait pas entre les partis, et ce sans s'impliquer dans la lutte entre les partis. Il a donc su s'imposer comme président de la République en préservant le caractère classique du régime parlementaire. Il a laissé une empreinte profonde, puisque ses actions ont toujours été conduites dans le plus profond respect de la légalité, et dans le souci de conserver une place d'arbitre, de modérateur réservée au président de la République dans le régime finlandais.

En Irlande, l'homme providentiel est Eamon de Valera, père de la Constitution de 1937, initiateur de la réforme constitutionnelle, artisan de la paix et de l'indépendance, véritable modèle politique. De Valera a présidé à tous les changements importants qui ont fait de l'Irlande un État indépendant tourné vers la paix. Il a marqué son pays de ses projets politiques. Sa personnalité a imprimé une marque personnelle sur l'institution présidentielle et les présidents de la République qui ont suivi se sont aisément coulés dans le même moule. La Constitution de 1937, par rapport à celle de 1922, rompt les liens avec le Commonwealth. L'État s'émancipe et s'affirme dans son identité de République parlementaire. Eamon de Valera a toujours présidé avec une idée en tête, que le Peuple irlandais reste le souverain. Le président de la République ne peut donc se substituer au Peuple, dans la mesure où ce dernier reste le seul et unique décideur.

Sa conception de la charge présidentielle est évidente dans cette adresse au Dail du 11 mai 1937 au cours de laquelle il déclare :

*« S'il y a une chose qui apparaît plus clairement qu'une autre dans notre constitution et qui éclate à travers le texte constitutionnel, c'est le fait que le Peuple est le maître. Il est le souverain au moment de l'élection, et cela se poursuit durant toute la période qui s'écoule d'une élection à une autre, sous le président qui a été choisi pour sauvegarder les intérêts du Peuple, pour surveiller qu'aucune disposition soutenue par une petite majorité mais non approuvée par la globalité des votants ne soit adoptée... Exerçant ses pouvoirs, il agit au nom du Peuple, conformément au but qui lui a été assigné. Il est en place pour assurer la pérennité des droits des personnes et veiller sur la Constitution. <sup>666</sup> »*

De Valera annonce clairement quelle conception il retient du président de la République, et, à l'image des institutions anglaises pourtant honnies, la deuxième tête de l'exécutif va se contenter de surveiller de loin le bon déroulement du jeu politique. Le président de la République en Irlande reste le garant de la Constitution, pour le bien du Peuple. Cette vision paternaliste prégnante, se double d'une idée d'impartialité, de neutralité inhérente au système de sélection du candidat (parrainé par le peuple et non par un parti) ainsi qu'à l'idée que se faisait Valera du président irlandais et qui transparaît à la fois dans le texte constitutionnel (dont il peut être considéré comme l'inspirateur) et dans la pratique politique.

En Pologne, c'est presque naturellement que Lech Walesa est investi président de la République le 22 décembre 1990. À la tête du syndicat *Solidarnosc*, il avait conduit les négociations conduites en table ronde, il a été remercié de sa contribution à la transition démocratique en Pologne par le poste de magistrat suprême. Artisan de profession, artisan de la transition politique et de la « petite » mais néanmoins nouvelle constitution polonaise. Il est l'homme providentiel car il est le *leader* du parti qui a sorti le pays du communisme. Pour autant, ses prises de position et de pouvoir n'ont pas toujours été très respectueuses de la démocratie. Il a adopté des attitudes parfois anticonstitutionnelles et trop personnelles qui ont laissé une trace indélébile de son passage à la présidence de la République. Démarqué de la formation de *Solidarité* à ce moment en pleine restructuration, le président de la

---

<sup>666</sup> Basil Chubb, *Source book of Irish government*, Dublin, Leinster Leader Ltd, Naas, 1983, page 47.

République nouvellement élu s'émancipe donc de son groupe d'origine. On aurait pu penser qu'il s'écarterait du groupe dans le but de préserver son autonomie et son indépendance, qualités inhérentes au président de la République arbitre du régime parlementaire. Mais au contraire, il s'éloigne de son groupe initial pour mieux affirmer son identité personnelle, ce qui se révélera être finalement une erreur tactique car il ne sera plus du tout soutenu et sera même combattu par ses anciens amis. Les débuts de la présidence de Walesa sont marqués par une lutte pour la conquête du « Belvédère »<sup>667</sup>. Lui-même parle de « guerre au sommet », l'opposant à Tadeusz Mazowiecki premier Premier ministre du régime contre lequel il se présente lors des premières élections présidentielles au suffrage universel direct. Ayant remporté les suffrages nécessaires pour assumer la charge présidentielle, il s'entoure d'un véritable gouvernement *bis* à la chancellerie de la présidence qui tissera des réseaux d'influence politique pour renforcer le président de la République et déstabiliser le gouvernement parlementaire en place. « Curieuse cohabitation de deux centres de pouvoir » qui contribue à brouiller les cartes politiques<sup>668</sup>. Deux logiques cohabitent, l'une présidentielle et l'autre parlementaire. La rupture est consommée avec Solidarité qui ne soutient plus de tout Lech Walesa au moment où ce dernier demande la tenue d'élections législatives anticipées. La situation politique se dégrade, et le président de la République réclame en vain au Parlement qu'on accorde des pouvoirs spéciaux au Gouvernement. Le président de la République, toujours en opposition avec le Parlement qui n'accepte pas l'idée d'élections anticipées, promulgue une loi électorale sur le scrutin proportionnel afin d'activer les changements politiques. Son objectif est de réunir une majorité favorable à la révision constitutionnelle qu'il envisage de présenter. En effet, le projet de « petite constitution » est conçu par Lech Walesa avec la ferme intention de présidentialiser le système. Tout dans son comportement traduit la volonté de se tailler la part du lion, et de laisser une trace dans l'histoire du pays. Mais, ne pouvant se battre contre le morcellement parlementaire issu de la loi électorale sur le scrutin proportionnel qu'il avait lui-même promulguée pour mettre fin à l'opposition parlementaire, ne disposant même plus d'un soutien parlementaire stable suite aux élections législatives du 27 octobre 1991 (à cette occasion 29 partis sont entrés au *Sejm*), le

---

<sup>667</sup> Nom du Palais de la présidence de la République.

président de la République faiblit politiquement, ce qui freine ses ambitions politiques. Malgré cette conjoncture de faiblesse, le président de la République toujours tenté d'imposer ses « poulains » et, malgré « l'émiettement du personnel politique » et les « luttes intestines » dans le camp de Solidarité, il a persévéré et mené à bien son projet de « petite constitution », promulguée en 1992<sup>669</sup>. Finalement, le président de la République a néanmoins réussi à toujours s'imposer, au prix de véritables tours de force (il était pourtant souvent en situation de faiblesse politique, puisque les élections législatives du 19 septembre 1993, à l'image des précédentes, avaient écrasé le mouvement présidentieliste BBWR « institué pour donner à Lech Walesa une force parlementaire décisive », et ramené au pouvoir des partis hérités de l'ancien régime)<sup>670</sup>.

Paradoxalement, ce président de la République presque toujours en cohabitation, donc *a priori* en situation de faiblesse, est demeuré l'homme providentiel de la Pologne, celui par qui le changement fondamental est arrivé, celui dont la présidence reste en mémoire. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de 1997, et le renouvellement du mandat d'Aleksandre Kwasniewski (élu président de la République après Walesa le 19 novembre 1995 et réélu le 9 octobre 2000), annoncent l'émergence d'un nouveau type de présidence en Pologne, elle aussi marquée par la forte personnalité du chef de l'État.

En France, De Gaulle, père fondateur de la Cinquième République (avec son bras droit Michel Debré), incarne l'homme providentiel. Le général est « l'homme que l'on n'attendait pas » dans la mesure où il a été rappelé *in extremis* à la fin de la IV<sup>ème</sup> République pour gérer la crise algérienne et finalement mettre en place les nouvelles institutions de la Cinquième République<sup>671</sup>. Pourtant, il avait démissionné de son poste de chef du gouvernement provisoire le 20 janvier 1946 marquant par ce geste le désaccord qui l'opposait aux forces politiques en présence. Il s'est tenu à l'écart des débats au moment du premier projet constitutionnel et s'est finalement

---

<sup>668</sup> Expression empruntée à Georges Mink sans son article « La Pologne en 1991. L'année politique : la naissance confuse de la Troisième République », in *Les pays d'Europe centrale et orientale, Notes et études documentaires*, n°4964-65, 1992, page 142.

<sup>669</sup> Voir Georges Mink, « La Pologne en 1992. L'année politique : l'année des trois Premiers ministres », in *Les pays d'Europe centrale et orientale, Notes et études documentaires*, n° 4984-85, 1993, pages 146 et suivantes.

<sup>670</sup> Georges Mink, « La Pologne en 1993-1995. Transformation ou restauration ? le bilan », in *Notes et études documentaires*, n° 5027-28, 1996, pages 184 et 185.

<sup>671</sup> Jean-Marie Denquin, *La monarchie aléatoire*, Paris, puf, 2001, page 33.



engagé au tournant du processus constituant de la Quatrième République en prononçant sont désormais fameux discours de Bayeux le 16 juin 1946. De ce discours, on retient la vision globale du mode de gouvernement et d'organisation constitutionnelle que souhaite de Gaulle pour la France : un mode d'organisation politique privilégiant le président, placé au-dessus des partis. Mais à ce moment, son heure n'est pas encore venue, et l'issue du référendum constituant qui entérine une République franchement trop parlementaire à son goût, les luttes politiques fratricides, l'effondrement du mouvement gaulliste, ont raison de son ambition politique précoce . Il se confine en retraite à Colombey-les-Deux-Églises. La déliquescence de la Quatrième République, embourbée dans ses difficultés coloniales, permet au grand homme d'opérer un retour triomphal<sup>672</sup>. Homme de la situation, il se mue en père fondateur de la nouvelle Constitution, en 1958, et laisse sa marque, indélébile. L'introduction en 1962 du mode d'élection du président de la République au suffrage universel direct est une réforme réalisée par un homme et pour un homme. À la suite de l'attentat raté du Petit-Clamart le général décide de resserrer les liens symboliques qui l'unissent au peuple en se faisant directement élire par lui. La révision de la Constitution pourtant pratiquée sur un mode inconstitutionnel<sup>673</sup> n'a pas raison de sa réputation, bien au contraire, mais est accueillie par une cohorte de critiques parmi lesquelles celles du futur président Mitterrand<sup>674</sup> exprimées dans son ouvrage *Le coup d'État permanent* en 1963. D'aucuns prétendent que la nature du régime change après la réforme de 1962, le chef de l'État ne pouvant plus se contenter d'être un arbitre indirectement élu. Il faut rappeler que la simple modification du mode d'élection ne change absolument pas la nature du régime qui réside dans la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et dans les principaux pouvoirs du président de la République, dispensés de contreseing<sup>675</sup>. Par contre, il est certain que ce mode de désignation combiné à la

---

<sup>672</sup> Jean Gicquel qualifie dans cet esprit le gaullisme de « thérapeutique de l'État », in *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, L.G.D.J., 1968, page 5.

<sup>673</sup> Où la révision de la constitution se fait à l'aide de l'article 11 et non de l'article 89 spécialement prévu à cet effet !

<sup>674</sup> Qui pourtant ne reniera pas plus tard certains précédents gaulliens.

<sup>675</sup> « L'élection au suffrage universel direct explique en fait et légitime en droit la présidentialisation du régime. Cette thèse est longtemps passée pour convaincante, au point de constituer un lieu commun mollement consensuel. Il est vrai qu'elle présente le mérite d'offrir une méthode simple et rassurante pour réconcilier le droit et le fait. Elle se heurte pourtant à de puissantes objections. D'une part elle fait l'impasse sur la notion même de droit : si des textes changent de sens sans que l'on en ait modifié la une ligne, il faut admettre qu'ils tirent leur efficacité –si l'on peut encore employer ce mot- de

forte personnalité du général de Gaulle a ouvert la voie à la présidentialisation du régime.

### **b) Les présidents ambitieux :**

Les présidents de la République ambitieux ont pratiqué le *dual leadership*<sup>676</sup>, sans hésiter. Ils ont interprété la Constitution avec l'assentiment général dans le sens d'un partage du pouvoir entre les deux têtes de l'exécutif. Que la répartition soit formelle ou réelle, ces présidents, elle est effective et constante entre le président de la République et le Premier ministre concernant toute les affaires.

Avec Kekkonen, second président finlandais que l'on peut considérer comme un homme marquant, les choses changent. On remarque son incroyable capacité à se maintenir au pouvoir en se faisant réélire sur la base de ses succès internationaux. Labourant dans le sillon tracé par Paasikivi, Kekkonen est lui aussi un homme providentiel de la Finlande.

Élu en 1956 avec 151 voix (contre 149 pour le deuxième candidat et 56 pour le troisième) au troisième tour de scrutin des grands électeurs, puis en 1966 au premier tour avec 199 voix (contre 62, 37 et 2 aux autres candidats), encore en 1968 au premier tour avec 201 voix (contre 66 et 33 pour les deux autres candidats), reconduit dans son mandat par une loi exceptionnelle en 1973 pour 4 années (par 170 voix contre 28) et finalement réélu une dernière fois au premier tour en 1978 avec 259 voix (contre 25, 10, et 6), le président Urho Kekkonen a démissionné pour raisons de santé en 1982 avant le terme de son ultime mandat. En totalité il aura présidé 25 années ! Alors élu au suffrage indirect, puisque la Forme de Gouvernement de 1919 ne prévoyait pas de désignation directe du président de la République et qu'elle n'a été modifiée que plus tard, U.Kekkonen a marqué la Finlande par ses présidences. Ce n'est donc pas le mode de scrutin qui a contribué à renforcer son assise populaire. A cette époque, pour dégager le scrutin de toute

---

phénomènes qui leur sont extérieurs. » Jean-Marie Denquin, in *La monarchie aléatoire*, Paris, puf, 2001, page 74.

influence parlementaire, un collège électoral composé de 300 grands électeurs, distincts du Parlement, se chargeait de l'élection. Nulle délibération ni discussion sur le choix à faire n'avait lieu lors de la réunion officielle. Seule la pause était mise à profit pour tenter de s'entendre sur un candidat et dégager une tactique de report de voix. Les réunions pouvaient donc durer fort longtemps ! En 1956 par exemple pour la première élection de Kekkonen, la séance a duré plus de six heures ! Si aucun candidat n'obtenait la majorité absolue au premier ni au deuxième tour, on procédait alors à un troisième tour de scrutin. À cette époque, on est donc loin d'une élection directe en deux tours. Ce président de la République s'est imposé par d'autres biais et notamment en rentabilisant au maximum les attributions présidentielles en matière de relations extérieures et d'affaires étrangères. Le suffrage universel direct n'est donc pas une condition suffisante pour la personnalisation du système. Le président U. Kekkonen a fait du domaine des relations extérieures son pré carré. Incontestablement populaire, (sa réélection à quatre reprises et sa prolongation en attestent), il a rempli son office en optant pour une attitude résolument internationaliste portée sur la politique étrangère. C'est-à-dire qu'il a fait des négociations internationales sa spécialité d'excellence. Par exemple, en 1962, il a obtenu de Khrouchtchev le retrait de sa demande de pourparlers entre la Russie et la Finlande, au moment où la campagne électorale pour les présidentielles battait son plein en Finlande. Cela a contribué à lui assurer une promotion immédiate et certaine puisque les relations entre la Finlande et la Russie ont toujours été source de problèmes dans ce pays. Il s'est illustré ensuite à plusieurs reprises en dénouant des affaires très délicates dans les rapports entre la Russie et la Finlande concernant la défense<sup>677</sup>.

---

<sup>676</sup> « Dual leadership in the contemporary world : a step towards executive end regime stability ? », Jean Blondel, in *Comparative government and politics*, Londres, Heinemann, 1984, pp. 73 à 91.

<sup>677</sup> Ainsi l'affaire du « gel nocturne », retracée par Paavo Kastari dans son ouvrage *La présidence de la République en Finlande*, Neuchâtel, éditions de la Baconnière, 1961, pp. 83 et suivantes : « C'est ainsi que fut constitué le 29 août 1958 un cabinet Fagerholm dont la position et le sort furent uniques dans l'histoire du pays. Les relations entre l'Est et la Finlande se refroidirent pour aboutir à un arrêt complet qu'on nomma « gel nocturne ». Le ministère des Affaires étrangères estima ne pas pouvoir porter la responsabilité d'une évolution qui avait abouti à une telle impasse, et il se démit. Le lendemain déjà ses collègues agrariens suivirent l'exemple et le cabinet tout entier donna sa démission le même jour, le 5 décembre 1958. Dès lors la voie pour une collaboration entre les socialistes et les agrariens a été barrée par une muraille insurmontable. (...) C'est le Président Kekkonen qui se chargea personnellement de résoudre la crise politique étrangère résultant du « gel nocturne » de l'automne 1958 et dès lors il joua un rôle décisif dans la gestion des relations avec l'étranger. Dès la formation du cabinet Sukselainen, en janvier 1959, il se rendit à Leningrad pour une visite à caractère privé mais que l'arrivée imprévue de M. Khrouchtchev transforma en une rencontre importante

La personnalité du candidat à la présidence est un élément à prendre en compte, car elle peut exercer une influence certaine sur la tactique de l'élection et sur la pratique du pouvoir. Se combinent deux facteurs, le caractère providentiel de la présidence de la République, c'est-à-dire le moment auquel elle est exercée, et le caractère du président lui-même. Ce n'est pas le hasard qui a poussé Stohlberg et Kekkonen à la tête de leur pays, et les a fait présider de telle sorte. Leur personnalité et leur charisme combinés à des circonstances historico-politiques a prouvé leur capacité à se mobiliser intelligemment à un moment donné. Dans le cas de Stohlberg, la personnalisation a moins opéré, car il était particulièrement préoccupé par le respect scrupuleux de la légalité. Mais pour Kekkonen, la personnalisation du pouvoir a pleinement opéré, encouragée par son intelligence politique. La prestance de Kekkonen, sa forte personnalité et sa main-mise sur la tête de l'État, ont poussé ses adversaires vers une tactique politique d'alliance particulière, transcendant les clivages habituels, afin de présenter un candidat commun, synthétisant les suffrages de diverses tendances politiques, et capable de le supplanter. En témoigne l'alliance en 1962 de plusieurs éléments issus de partis politiques divers présentant un candidat commun hors parti pour lutter contre la candidature de Kekkonen. Cet éternel candidat agrarien à la présidence de la République a le premier lancé la mode pour le président de la République qui consiste à faire soi-même campagne pour sa propre candidature, ce qui ne se faisait pas avant lui en Finlande<sup>678</sup>. La fonction présidentielle finnoise est sortie personnalisée de l'expérience Kekkonen, à la fois dans le mode d'accès au pouvoir et aussi dans la modalité de gestion du pouvoir<sup>679</sup>. On peut dire que Kekkonen s'inscrit dans la tradition républicaine qui consistait depuis l'instauration de la Constitution de 1919 et même depuis la Révolution russe de 1917, à faire du président de la République le centre de gravité du pouvoir gouvernemental. Dans le même temps, il contribue aussi à l'émancipation de cette

---

marquant la cessation du « gel nocturne ». Les négociations pour le traité de commerce furent renouées et les rapports redevinrent vite normaux entre les deux pays. »

<sup>678</sup> Et l'on se rapproche d'une pratique assimilable aux campagnes présidentielles précédant une élection au scrutin direct, ce qui illustre bien que l'élection directe est un argument allant dans le sens du renforcement de la puissance du président.

<sup>679</sup> Lire en ce sens Françoise Thibaut, *La Finlande*, Paris, L.G.D.J., 1990, page 119 : « Ce qui peut donner à croire au caractère très « américain » de l'élection c'est l'allure extérieure de la campagne qui en effet, se rapproche de plus en plus, et sous la très nette influence d'Urho Kekkonen en 1950 et surtout 1956 et 1962, des campagnes à la Nixon ou à la Carter avec une utilisation maxima de tous les moyens audiovisuels, une inlassable pérégrination à travers le pays, la mise en avant de la personnalité, de la moralité, de l'habileté du candidat et, s'il est président sortant, de la qualité de sa

tradition en obligeant son rival à présenter une candidature au-dessus des partis, en contact direct avec le peuple. Sur ces deux points il est précurseur et amorce un virage vers la réforme du mode de scrutin.

La personnalisation du pouvoir, claire, revendiquée et acceptée, n'a pas conduit à la méconnaissance de la Charte fondamentale au tout début du siècle dernier en Finlande car la tradition légaliste était assez prégnante dans la culture démocratique finlandaise depuis la période d'agression russe<sup>680</sup>. Mais à la fin du XX<sup>ème</sup> les données sont différentes. En effet, les Finlandais ont choisi de réviser la Constitution pour accorder davantage de place au Gouvernement qu'au président de la République, ce dernier ayant empiété sur les domaines de compétence gouvernementaux, provoquant une sorte de cacophonie politique<sup>681</sup>. Kekkonen, en marquant la présidence de la République de sa forte personnalité et de sa maîtrise des relations internationales, a contribué à dessiner la nouvelle orientation constitutionnelle que prendrait la Finlande. Les présidents disposaient jusqu'à présent d'un pouvoir autonome de décision tel qu'il pouvait arriver que l'un d'entre eux décide contre l'avis du gouvernement<sup>682</sup>. Avant Kekkonen, le Président J.K. Paasikivi (1946-1956, soit dix années à la tête de la Finlande), précurseur de la politique étrangère aux mains du président de la République, s'est conduit ainsi<sup>683</sup>. Mais à l'instar de Paasikivi, Kekkonen a procédé à une véritable personnalisation du pouvoir présidentiel dans tous les domaines, avec subtilité. Contrairement à d'autres présidents, il ne s'est pas souvent éloigné des décisions gouvernementales. Avant lui, le premier Président K.J. Stahlberg (1919-1925), père de la Constitution finlandaise, qui a marqué les mentalités par sa ligne de conduite légaliste, a tout de même pris parfois ses distances par rapport aux préconisations gouvernementales. De même le

---

politique passée : la politique étrangère « fit élire » Kekkonen en 1962, il n'y a aucun doute possible ; cette personnalisation de la campagne personnalise donc la fonction. »

<sup>680</sup> Paavo Kastari, « Le chef de l'État dans les institutions finlandaises », in *Revue du droit public*, 1967, page 863.

<sup>681</sup> Selon les termes de la Forme de gouvernement de la Finlande de 1919, le pouvoir exécutif était réparti entre le président de la République et le chef de gouvernement, le président disposant d'un domaine de compétence étendu, de la responsabilité de trancher seul des questions les plus importantes contrairement au Gouvernement dont toutes les décisions sont prises collégalement. La révision de 2000 mentionne toujours que le président comme le Gouvernement disposent d'un pouvoir exécutif ; toutefois, les pouvoirs du président de la République sont soumis à contreseing et son autonomie en matière de relations internationales est donc réduite.

<sup>682</sup> Paavo Kastari, *idem* : « Le premier Président de Finlande K.J. Stahlberg (1919-1925), que l'on considère comme le représentant de la science juridique faisant le plus autorité en la matière, a donné la substance de son point de vue dans ce principe, qui a pris dans une certaine mesure un caractère normatif : « Le Président est tenu d'agir avec le concours des ministres responsables, mais il ne l'est pas de se conformer à leur opinion ». »

Président C.G. Mannerheim (1944-1946) a imprimé sa marque en faisant preuve d'une grande autorité pour sortir le pays de la crise de la seconde guerre mondiale. Ces qualités personnelles combinées aux facteurs politiques ont donné à chaque mandat une couleur particulière. Mais c'est incontestablement U. Kekkonen qui, en se maintenant longtemps au pouvoir et en mettant à profit les nouvelles relations de confiance avec la Russie, a su donner une note très personnelle à la présidence<sup>684</sup>. Il a ainsi rompu avec la tradition du Président de la République « père de la Nation », placé au-dessus des partis, et marqué l'histoire du pays par son image de *leader* énergique, au passé de Président de Conseil (à cinq reprises).

A son tour, Tarja Halonen, actuelle présidente de la Finlande, s'impose aujourd'hui sur la scène internationale et surtout européenne. Pourtant, la révision constitutionnelle de mars 2000 atténue les pouvoirs du président en matière de relations internationales. En maintenant la tradition de la compétence du président dans ce domaine, elle s'inscrit dans la lignée de Kekkonen. Le président de la République n'est pas tributaire de ses seules attributions constitutionnelles, il peut laisser une empreinte sur la gestion des affaires gouvernementales s'il dispose d'une forte personnalité<sup>685</sup>.

En Pologne, sur un autre mode que son prédécesseur Lech Wakesa, Aleksandre Kwasniewski, actuel président de la République, marque la vie politique et juridique de son pays à sa façon. Il symbolise le grand retour des néo-communistes sur le devant de la scène. L'ostracisme politico-moral qui frappait les communistes a cessé, et désormais, les mécanismes électoraux démocratiques, pluralistes, permettent aux anciennes formations politiques de réintégrer la vie politique nationale. La *tabula rasa* n'a pas opéré de façon radicale puisque le peuple a jugé bon de rappeler ceux qui tenaient entre leurs mains les rênes du pouvoir avant

---

<sup>683</sup> On parle d'ailleurs de ligne Paasikivi-Kekkonen.

<sup>684</sup> Paavo Kastari, *idem* : « Avec le Président Urho Kekkonen (élu en 1956) s'est trouvée placée à la tête de l'État une personnalité alliant les aspects moderne et charismatique du chef, qui a imprimé au système des traits nouveaux. Les procès-verbaux ne font à peu près pas état, il est vrai, de décisions prises par lui en sens contraire de l'opinion exprimée par le gouvernement ou par la majorité de ses membres, mais malgré tout la personnalisation du pouvoir, entendue au sens de son incarnation dans le Président, s'est encore accrue et elle a emprunté, à certains égards, des modes d'expression plus nets qu'à tout autre moment alors. »

<sup>685</sup> « Le rôle d'un président ne dépend pas, cependant, seulement de son statut juridique. S'il est doué d'une forte personnalité, la gestion des affaires gouvernementales sera fortement marquée par lui, même si ses pouvoirs formels sont réduits », Tore Modeen, « La Constitution finlandaise », *in R.F.D.C.*, 2000, page 948.

1990<sup>686</sup>. Pourtant, ce retour des communistes n'est ni une véritable surprise, ni l'effet du hasard, ni une erreur politique. Il résulte de la déception de la population face à la radicalisation des réformes économiques entreprises par les « gouvernements Solidarité », face à leur complaisance avec l'église, et à l'instabilité qui a résulté des luttes fratricides internes à Solidarnosc. Le slogan des grèves de 1980 était « le socialisme oui, ses déviations, non »<sup>687</sup>. Les citoyens n'ont pas définitivement tourné le dos au socialisme. En réalité les deux présidents sont l'un comme l'autre deux visages marquant de la vie politique polonaise, chacun à leur façon. Walesa a « régné » durant 5 années grâce à une constitution provisoire favorable au président ; Kwasniewski préside un pays gouverné par une gauche renouvelée, régi par une constitution nouvelle instaurant clairement un régime parlementaire. Walesa était l'homme de la transition, mais aussi l'homme du gouvernement personnel ; Kwasniewski est l'homme de l'alternance, de la présidence d'influence. Walesa a incarné la rupture avec le communisme soviétique, Kwasniewski la rupture avec Solidarité.

### c) Les Premiers ministres :

En fonction de la lecture qui est faite du régime et de la pratique qui en découle, l'homme providentiel n'est pas systématiquement le président de la République. Dans certains pays, le président de la République n'a jamais l'ascendant sur les autres acteurs du système. Dans ce cas de figure du régime parlementaire bireprésentatif classique, c'est le Premier ministre qui conserve l'autorité. Ainsi par exemple, en Autriche le système est parlementaire et le président de la République est relégué au second plan ( et ce bien qu'il dispose constitutionnellement de certains moyens pour occuper une place plus importante d'ailleurs). C'est en réalité le Premier ministre, le Chancelier, qui occupe le devant de la scène politique et diplomatique. Ailleurs par contre, on a vu des présidents de la République faire leurs armes comme Premier ministre avant d'accéder au poste plus convoité de président

<sup>686</sup> Georges Mink parle à ce propos de « retour de la bipolarité », voir son article « La Pologne en 1996 », in *Notes et études documentaires*, n° 50456-47, 1997, pages 103 à 112.

<sup>687</sup> Ainsi que le rappellent Christophe Dwernicki et Frédéric Zalewski dans leur article très fourni analysant le retour des communistes, « Aleksandre Kwasniewski à la tête de l'État polonais, une véritable alternance ? », in *Relations internationales et stratégiques*, n° 26, 1997, page 98.

de la République (ainsi Mario Soares au Portugal et Valdimir Poutine en Russie par exemple). Ces deux configurations, bien distinctes l'une de l'autre, illustrent à quel point les régimes peuvent s'inscrire dans des systèmes aux orientations différentes.

En Autriche, aucun président de la République ne peut être présenté comme l'homme providentiel. Le président de la République n'occupe pas de place centrale dans ce système. Toute l'attention est reportée sur la personne du Chancelier qui a l'envergure à la fois dans le texte constitutionnel et dans la pratique politique. Bruno Kreisky, Chancelier, est l'homme providentiel autrichien. On parle d'ailleurs de « l'ère Kreisky ». Bruno Kreisky accède à la tête du SPÖ (parti social démocrate) en 1967 et, ancien militant antifasciste<sup>688</sup>, il concentre sur lui la plupart des voix des électeurs de la génération 68, enfants de la contestation et de la révolte étudiante. Il œuvre pour la re-fondation de la gauche, pour sa reconquête. Alors que l'ÖVP, le parti conservateur, est seul au pouvoir et qu'une large part de l'électorat jeune semble se lasser et ne pas se sentir représentée, Bruno Kreisky parvient à redonner un souffle à la gauche, à re-politiser l'électorat et à re-mobiliser les acteurs politiques pour penser des réformes essentielles au renouveau de l'Autriche. Il transcende même les clivages en s'adressant aussi aux électeurs catholiques, traditionnellement attachés à l'ÖVP. Sa personnalité séduit jusqu'aux journalistes et sa popularité s'accroît, à laquelle les hommes de presse contribuent. En 1970, le SPÖ remporte les élections législatives et, bien que non majoritaire, s'engage seul sur la voie du gouvernement car l'ÖVP refuse de gouverner avec lui au sein d'une même coalition. Une « nouvelle ère » s'ouvre sous la houlette de Bruno Kreisky, chancelier<sup>689</sup>. « Les réformes des années Kreisky » sont nombreuses et touchent à divers domaines de la société. Sans rompre avec le système politico-économique mis en place par l'ÖVP, le chancelier promeut des changements sociaux profonds. Son style et sa personnalité plaisent tellement aux électeurs qu'il met à profit une vague de popularité sans précédent pour dissoudre le Conseil national et organiser de nouvelles élections législatives qui donnent la majorité absolue au SPÖ. Longuement populaire, il renouvelle cette opération de mise en jeu de sa responsabilité avant terme en provoquant des élections anticipées en 1975 et 1979, ce qui lui assure en totalité 13

---

<sup>688</sup> Issu des rangs du « parti austromarxiste » contre l'austrofascisme.

<sup>689</sup> Cf. Paul Pasteur, *L'Autriche, de la libération à l'intégration européenne*, Paris, La documentation Française, 1999, page 88.



années ininterrompues de gouvernement ! Il reste dans les esprits comme l'homme providentiel qui a participé à la démocratisation et au progrès de la société autrichienne. Sous l'« ère Kreiski », la stabilité politique, la discussion et le consensus l'emportent sur le gouvernement minoritaire et la répartition amiable des responsabilités à la tête de l'État. Dès 1974, il est mis fin à la répartition entre « rouge » et « noir » de la charge présidentielle et de la charge de chancelier puisque Rudolf Kirchschläger, catholique libéral sans étiquette politique, est élu au poste de président de la République par la population et qu'il remplira ses fonctions de magistrat suprême sans accroc avec le chancelier. Sous l'ère Kreiski, l'économie est utilisée pour servir les objectifs des choix sociaux formulés par le gouvernement, avivant ainsi les critiques de l'opposition. Par exemple, le plein emploi a un coût que les adversaires et successeurs de Kreiski dénonceront. Tous ces éléments issus à la fois des circonstances politiques et de la forte personnalité de Bruno Kreiski ont fait de lui un homme providentiel qui a durablement marqué le système. Il avait d'ailleurs tellement pris goût au gouvernement majoritaire<sup>690</sup> que lorsque le 24 avril 1983 le SPÖ perd la majorité absolue, il l'interprète comme un désaveu personnel et a quitté la scène politique, renonçant à toute responsabilité officielle.

Au Portugal, le Premier ministre n'est pas, au lendemain de la révolution des œillets, le centre d'impulsion du pouvoir puisque pour des raisons de négociation politique, l'accent est mis sur le président de la République et notamment sur la personne du général Eanes<sup>691</sup>. Pourtant, Mario Soares marqué l'histoire du Portugal démocratique. Premier ministre sous Eanes, d'avril 1976 à décembre 1977, puis de janvier à juillet 1978, il devient à son tour en 1986, un président de la République respectueux de sa charge, sans attitude présidentialisante, contrairement à son prédécesseur. Mario Soares, socialiste de la première heure, a subi la répression, l'exil, et la main de fer du général. Sans doute le souvenir cuisant de ces brimades anti-démocratiques, est-il suffisamment prégnant pour s'abstenir de faire aux autres ce qu'il aurait souhaité qu'on ne lui fit pas. Il a su, en tant que Premier ministre, marquer des points et batailler pour que le régime ne s'éteigne pas durant la « guérilla constitutionnelle » de 1978. C'est donc en véritable *leader* démocratique

---

<sup>690</sup> Le gouvernement majoritaire est peu répandu en Autriche où le scrutin proportionnel porte en général des coalitions au pouvoir.

que le Premier ministre Mario Soares a accompli une tâche délicate, à la tête d'un gouvernement monocolore mais minoritaire. A ce moment, « non seulement il lui faut gérer démocratiquement un pays qui n'a jamais connu la démocratie mais il lui faut appliquer une Constitution sous tutelle militaire »<sup>692</sup>. Structurellement la démocratie portugaise balbutiante n'incline pas à placer le Premier ministre sur le devant de la scène, mais politiquement, il ces débuts permettent de mieux comprendre comment l'ancien Premier ministre devenu président de la République contribue à la « normalisation de la fonction présidentielle » par la suite, réhabilitant le rôle de Premier ministre dans son pays sous ce régime. En atteste la place importante qu'a occupée Antonio Guterres lors de deux législatures dernières consécutives (l'antépénultième et la pénultième) à la tête du gouvernement portugais<sup>693</sup>. Reste que le Portugal a connu un président de la République autoritaire en la personne du général Éanes, avant d'accéder à la maturité politique.

#### **d) Les présidents autoritaires:**

Dans certains pays on a vu que le phénomène de personnalisation du pouvoir trouve parfois un remède dans la réorganisation constitutionnelle des pouvoirs (comme en Finlande avec la révision de mars 2000), et dans l'attitude qu'adopte le *leader*<sup>694</sup>. Il s'agit d'une sorte de parlementarisme « troisième génération », d'équilibre résidant dans des outils constitutionnels contraignants mais aussi dans une certaine conscience politique. Cela peut rassurer, quant au respect de la démocratie, mais ces limites ne sont pas suffisantes pour endiguer l'institutionnalisation d'un *leadership* présidentiel lorsqu'on est en présence d'une personnalisation régulièrement au pouvoir, *a priori* acceptée par le Peuple. La personnalisation est un phénomène extra-juridique qui, une fois institutionnalisé, peut se muer en un facteur aggravant et fortement anti-démocratique du système. C'est le cas en Russie, en Croatie et en Ukraine.

---

<sup>691</sup> Voir *supra*, première partie consacrée aux fondements historiques des régimes parlementaires bireprésentatifs.

<sup>692</sup> Roxane Garnier, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, Thèse de doctorat sous la direction d'Olivier Duhamel, Paris, Université Panthéon Sorbonne, 2001, page 169.

<sup>693</sup> *Idem*, page 207.

### 1) La démocratie russe bafouée:

Boris Eltsine a très tôt donné sans vergogne des coups de boutoir dans la démocratie russe naissante. En 1993, trois graves crises constitutionnelles ont mis les institutions à l'épreuve. Mais pour autant, sa personnalité, les situations quasi burlesques et pathétiques (si elles n'étaient pas si graves), ne lui ont pas permis de s'imposer comme un président autoritaire sur le pays. Par contre, son successeur prend cette place en s'appuyant sur la Constitution qui instaure un « régime politique inclassable qui s'inspire tout à la fois du régime présidentiel américain, du présidentielisme français, du parlementarisme dualiste de type orléaniste. Elle protège de façon excessive les prérogatives présidentielles qui sont les plus étendues des régimes démocratiques existants et qui rappellent le césarisme plébiscitaire »<sup>695</sup>. Vladimir Poutine (ancien Premier ministre sous Boris Eltsine et ouvertement désigné par ce dernier comme son dauphin) a aggravé la situation de détournement du pouvoir à des fins personnelles. La démocratie est plus que malmenée, elle est même bafouée lorsque le président de la République capte les pouvoirs des institutions périphériques, pensant incarner lui-même l'État, la Nation<sup>696</sup>. En effet, « pour la nouvelle équipe, « l'État c'est nous », c'est-à-dire la restauration de l'autorité étatique signifie l'affirmation des pouvoirs de l'exécutif central, concentré dans les différents organes politiques et administratifs fédéraux. Vladimir Poutine a concentré ses efforts, dès sa prise de fonctions, sur la soumission de ceux en qui il voyait un obstacle à l'exercice de son autorité présidentielle : les oligarques, les gouverneurs, les médias critiques. La « verticale du pouvoir » commence à Moscou et descend au niveau de la région ou de la république par le renforcement des représentations des administrations fédérales dans les provinces. (...) La politique présidentielle de « restauration de l'État » a pour corollaire l'affaiblissement des pouvoirs autres que

---

<sup>694</sup> Voir les écrits de Boris Mirkine-Guetzévitch et Albert Mabileau pré-cités.

<sup>695</sup> Patrice Gélard, Michel Lesage, « L'actualité constitutionnelle en Russie, la Constitution de la fédération de Russie », in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1994, page 194.

<sup>696</sup> Ainsi qu'il a déjà été rappelé plus haut, le président de la Russie n'est pas le chef de l'exécutif. Toutefois, il se comporte comme tel. « La Constitution ne qualifie pas le Président de la Fédération de Russie de « chef de l'exécutif ». Pourtant, le gouvernement est largement soumis à son autorité. Un tel lien de subordination n'existe pas entre le Président et l'Assemblée fédérale, mais, cependant, le Président dispose d'importantes prérogatives pour lui imposer ses volontés ou, au moins, tenter d'y parvenir », Dominique Colas, in *L'Europe post-communiste*, Paris, Puf, 2002, page 176.

l'exécutif fédéral »<sup>697</sup>. La direction autoritaire du pays par Vladimiroutine s'en ressent à travers la gestion de la guerre en Tchétchénie, à travers la gestion des privatisations des chaînes de télévision, à travers les conditions de détention des prisonniers, à travers les amitiés politico-financières du président... Autant d'éléments qui ne rencontrent pas de contre-pouvoir tendant à rééquilibrer le système dans le sens d'un respect de la démocratie.

## 2) Nationalisme et autoritarisme en Croatie:

Le président autoritaire de la Croatie est indéniablement Franjo Tudjman. Artisan de la première constitution, il dirige le pays à l'ancienne, en faisant peser sur l'ensemble du territoire tout le poids de son autorité personnelle. A l'occasion des dernières élections présidentielles du 7 février 2000 qui conduisent Stipe Mešić au poste de président de la République, les Croates ont clairement affiché leur volonté d'en finir avec les années de nationalisme et d'autoritarisme imposées par Tudjman (décédé en 1999). à la lecture de la Constitution de 1990, l'ancien président a interprété largement à son avantage les pouvoirs importants dont il disposait déjà. La présidentialisation outrancière a consisté à court-circuiter sans complexes le Parlement et le Gouvernement par des groupes de conseillers rattachés à la présidence. Or Stipe Mešić s'est justement présenté comme le candidat du contre poids, fervent partisan d'une re pondération des pouvoirs présidentiels. Les journaux ont d'ailleurs bien relayé le vent de liberté qui a soufflé à la mort de Tudjman sur la Croatie, désormais libérée d'une cruelle férule<sup>698</sup>. Chose très étonnante, bien qu'ayant « insufflé au régime un style autocratique depuis sa première élection en

---

<sup>697</sup> Marie Mendras, « La question de l'État : la recentralisation impossible ». in *Critique internationale*, n°12, juillet 2001, pages 154 et suivantes.

<sup>698</sup> « Après dix ans d'autoritarisme, l'anti-Tudjman, à la barbe grisonnante, au style décontracté et au parler populaire, incarne une vision plus humaine du pouvoir. » in *Le Figaro* du 9 février 2000 ; et : « Les Croates ont signifié leur volonté de rompre avec l'héritage de Franjo Tudjman en choisissant, lors du second tour de l'élection présidentielle lundi 7 février, le candidat qui, par son style, tranchait le plus avec l'autoritarisme et le nationalisme de Franjo Tudjman, le « père » de la Croatie indépendante », in *Le Monde*, 8 février 2000 ; ou bien encore : « En élisant Stipe Mešić à la tête de l'État, le 7 février, les Croates ont définitivement enterré l'époque des hommes forts. Le temps des dirigeants ordinaires est venu. Ils seront jurés sur leurs actes. » in *Courrier International*, n° 485 du 17 février 2000.

1991 », Tudjman avait été réélu en 1997 ; il était donc populaire<sup>699</sup>? Pourtant une complicité avec Slobodan Milosvic pour encourager le départ des Serbes vers la Bosnie durant le conflit Yougoslave, une politique franchement nationaliste , le renforcement du potentiel militaire du pays en dépit de l’embargo sur les armes, et finalement le contrôle total de la vie politiques sont à son actif<sup>700</sup>. Le dictateur a entraîné le pays dans une dérive autoritaire, tirant sa légitimité des victoires militaires du conflit yougoslave. Malgré sa réélection, il est durant son deuxième mandat sous le feu des critiques qui dénoncent sa gestion népotique du pays et divers scandales. Certes, les circonstances politiques n’ont pas été favorables pour le pays, mais cela justifiait-il d’annexer le pouvoir de la sorte? Affaibli par les résultats des élections législatives croates d’avril 1997 qui portent le HDZ, parti de l’opposition, au pouvoir et par un cancer, Tudjman annonce malgré tout qu’il ne renonce pas à son siège<sup>701</sup>. Il est effectivement réélu et c’est finalement la mort qui le détrône, délivrant le peuple du sortilège maléfique auquel il s’était lui-même lié par un processus pourtant démocratique.

### 3) La constante domination du président ukrainien:

Dès la mise en œuvre du processus constituant le président de la République croate s’est trouvé en opposition avec les députés. En effet, malgré l’indépendance, le pays n’adopte pas tout de suite une nouvelle constitution après l’abrogation de la constitution russe de 1977. De 1991 (année de l’accession à l’indépendance et de l’abrogation de la Constitution russe) à 1995 c’est l’ancienne constitution ukrainienne de 1978 qui est rétablie. Le processus constituant, conduit par Léonid Kravchouk, aboutit à un projet de loi promouvant une présidence forte, ce que contestent certains députés, notamment ceux du Roukh (parti nationaliste libéral).

<sup>699</sup> Cf. Christine Holzbauer-Madison, « La Croatie en 1998, la victoire de la tendance « dure » », in *Notes et études documentaires*, n° 5091-92, 1999, page 60.

<sup>700</sup> À ce propos Stipe Mesic, alors co-fondateur du HDZ (communauté démocratique croate) déclare : « Il décide de tout et tout seul, dans tous les domaines, jusqu’au nom des rues, au programme de l’Opéra et aux noms des équipes de football ». Béatrice Toulon « La Croatie en 1993-95, la reconquête », in *Notes et études documentaires*, n° 5027-28, 1996, page 145.

<sup>701</sup> Il s’accroche à tel point que « L’attitude du HDZ fait craindre à de nombreux opposants en Croatie que F. Tudjman, drapé de son attitude de « père de la nation croate », ne refuse de quitter le pouvoir s’il venait à être défait à la présidentielle de juin 1997 », Béatrice Toulon, « La Croatie en 1996, l’autoritarisme contrarié par la pression extérieure », in *Notes et études documentaires*, n° 5046-47, 1997, page 74.

Une controverse politique s'ouvre et aboutit à une grave crise politique qui provoque le départ du Premier ministre, remplacé par Léonid Kouchma. L'instabilité politique qui s'ensuit ne trouve pas de solution, hormis dans l'idée de mettre en place une constitution de transition plutôt que de retoucher l'ancienne ou de proposer un nouveau projet radical. Le président de la République L. Kravchouk, dont toutes les propositions sont rejetées par les députés (et notamment celle d'organiser un référendum pour connaître l'issue de la réflexion du comité constitutionnel), entre en désaccord avec le Premier ministre qui préside le comité constitutionnel. De son côté, le gouvernement n'est pas totalement soutenu par le Parlement et régulièrement les ministres démissionnent, à tel point que, le 27 août 1993 le président de la République « annonce qu'il assumera désormais la direction du gouvernement, afin de « surmonter la crise économique »<sup>702</sup>». Non content de dominer ouvertement l'exécutif et d'affronter directement le Parlement, Léonid Kravchouk essaie, sans succès, de faire adopter une loi lui accordant les pleins pouvoirs. Finalement les élections présidentielles de 1994 ont raison de lui puisque Léonid Kouchma le bat en juin, et met fin à ses velléités de conquête. Le problème n'est pas réglé pour autant, puisque le nouveau président exploite lui aussi à son profit la situation d'instabilité ministérielle permanente. Il fait adopter une loi sur les pouvoirs présidentiels clémente envers l'exécutif et menace même de faire trancher le litige l'opposant au Parlement par un référendum déterminant l'issue du duel<sup>703</sup>. Les députés manifestent une opposition si forte face à cette échappée présidentielle (par un vote de 252 voix contre 9 à la Rada) que le conflit se solde par un compromis entre les deux forces en présence<sup>704</sup>. Ces observations concernent la période pré-constitutionnelle puisque le pays n'était pas encore doté d'une nouvelle constitution que déjà le président de la République marquait son terrain. Mais elles sont valables pour la période post-constitutionnelle. En effet, la Constitution du 28 juin 1996 met en place un « présidentielisme ambigu » puisque le chef de l'État se voit attribuer un rôle

---

<sup>702</sup> Jean-Pierre Massias, *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris puf, 1999, page 445.

<sup>703</sup> Pratique outrancièrement plébiscitaire.

<sup>704</sup> Source, *idem*. Et aussi : Leonid Finberg, « L'Ukraine post-communiste (1994-1997) : une transition difficile », in *Les pays de la CEI*, Paris, La Documentation Française, 1998, page 12 : « Pratiquement toute la deuxième législature a été marquée par une confrontation permanente entre la Rada suprême et l'Administration présidentielle. Ce conflit, réel quoique souterrain, est lié au partage de la propriété d'État (« la propriété du peuple ») et au flou de la législation réglementant les rapports entre les diverses structures de pouvoir ».

prépondérant malgré l'existence d'un cabinet des ministres placé sous la direction d'un Premier ministre<sup>705</sup>.

Le président de la République n'est donc pas une institution désincarnée et isolée. Au contraire, il structure le système, avec plus ou moins de force. Ainsi cela s'est-il surtout vérifié avec force en France, au Portugal, en Croatie, en Russie, en Ukraine et en Pologne. Le charisme dont il peut faire preuve a donc une influence sur le système qu'il ne faut pas.

## **Section 2. L'influence du président de la République**

La question sous-jacente au problème de l'influence du président de la République, et des précédents créés par l'image qu'il dégage et la pratique qu'il tire des prérogatives constitutionnelles qui lui sont confiées est celle de la définition de la Constitution. Accorder de l'importance à l'image du président de la République et à l'interprétation qu'il produit lui-même de ses pouvoirs, aux précédents et donc à l'image de la règle (qui génère une pratique en rapport indirect avec la règle), c'est choisir de s'éloigner de la conception normativiste de la Constitution, pour reconnaître aux comportements des acteurs institutionnels une influence importante. Il est surprenant au regard de la tradition positiviste du droit en France et dans la plupart des pays de *civil law* d'accepter une vision réaliste de la constitution. La Constitution reste généralement perçue comme « l'ensemble des règles considérées comme étant fondamentales dans l'État, généralement relatives aux principes essentiels et aux normes de production de normes, et par conséquent situées au sommet de la hiérarchie des normes et protégées par une procédure de révision plus complexe que celle des autres lois »<sup>706</sup>. Évidemment le président de la République produit une interprétation qui, si elle ne se substitue pas au texte, et ne peut par sa nature être considérée comme officielle, entraîne tout de même certaines pratiques, et

---

<sup>705</sup> Voir *supra*, première partie sur les attributions constitutionnelles des présidents.

<sup>706</sup> Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2002, page 52.

oriente le jeu politique<sup>707</sup>. On se réfère habituellement lorsque l'on parle d'une Constitution à une « loi suprême qui réglemente l'organisation politico-étatique de la société, les autorités publiques et les droits civiques »<sup>708</sup>. Dans ce cas, elle est envisagée au sens large, ni uniquement formelle, ni uniquement matérielle. Afin de comprendre ce rapport étrange qu'entretiennent règle et pratique, on peut se tourner vers une définition de la constitution proposée par Bernard Lacroix, exprimée en ces termes:

*« 1. Traduction symbolique d'un rapport de force, une constitution ne peut initialement être comprise hors des circonstances et des conditions dans lesquelles elle voit le jour. (...) Conditions : une constitution n'est, en aucun cas, le fait de tous, mais toujours le fait de groupes isolables qui trouvent l'instrument de réalisation de leurs desseins dans le travail spécifique de « légistes ». 2. Produit culturel, une constitution n'a de signification pratique qu'à travers la répartition inégale de la culture politique entre professionnels et profanes, caractéristique de la société où elle est mise en place. 3. Système de ressources idéologiques enfin, susceptible, à ce titre, d'usages sociaux différenciés, une constitution ne joue pas le même rôle aux différents moments de son histoire. Sans même aborder la question des usages contradictoires dont elle peut être l'enjeu entre adversaires politiques, à un même moment, il est clair qu'elle ne revêt pas la même signification à la promulgation puis ultérieurement, lorsqu'elle devient, comme on dit, le support d'une tradition constitutionnelle »<sup>709</sup>.*

Les outils mobilisables pour appréhender intégralement la Constitution permettent de prendre la mesure de l'importance de la place symbolique occupée par le président de la République dans le système, de sa participation plus ou moins directe du président à la production des normes. Une définition normativiste de la Constitution, telle que proposée par Marie-Anne Cohendet est retenue, car elle demeure la norme supérieure de référence, mais son appréhension ne peut la détacher du contexte politico-social et la définition proposée par Bernard Lacroix vient en complément de l'approche strictement juridique, afin de mettre en lumière certains aspects constitutionnels. Cela permet d'envisager la fonction présidentielle sous l'angle de sa

<sup>707</sup> On renvoie à ce propos à la controverse opposant Michel Troper à Otto Pfersmann dans les n° 50 et 52 de la *R.F.D.C.*

<sup>708</sup> Genoveva Vrabie, *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Bucarest, Régie autonome, moniteur officiel, 2002, page 368.



charge symbolique, d'intégrer l'influence de la doctrine dans les paramètres influant sur le système politique. Cela engage à mentionner les applications variées du régime politique plus ou moins respectueuses de la Constitution selon les présidents et à comprendre comment un président peut finalement cumuler symboliquement deux glaives.

### **Paragraphe 1. La symbolique de la charge présidentielle**

La place et de la symbolique de la charge présidentielle, peuvent être abordées dans une optique quasi psychologique<sup>710</sup>. L'analyse psychologique n'est pas toujours considérée comme une méthode applicable au domaine juridique, mais elle constitue néanmoins un instrument fort utile de décryptage de la réalité<sup>711</sup>. Le droit comme représentation sociale de la psychologie individuelle et collective, permet de mettre en scène le peuple, le souverain, la loi. L'imaginaire développé par le peuple tout entier lorsqu'il crée une représentation de lui-même, souverain disant la loi, exprime cette dimension fantasmagorique, voire magique, produite par le psychisme collectif. Le président de la République peut catalyser sur sa personne cette projection collective. La dimension symbolique et collective, qui se projette ainsi échappe à la norme, mais peut être l'objet d'une étude croisée entre la discipline sociologique et la discipline juridique afin de prendre la mesure de l'importance du président de la République du régime parlementaire bireprésentatif<sup>712</sup>.

---

<sup>709</sup> Bernard Lacroix, « Les fonctions symboliques des constitutions », in *Le constitutionalisme aujourd'hui*, Paris, Economica, 1984, pp. 197 et 198.

<sup>710</sup> Voir psychiatrique, en témoigne la citation en tête de l'article de Philippe Braud consacré à « La réactivation du mythe présidentiel », dans l'ouvrage co-dirigé par Bernard Lacroix et Jacques Lagroye, *Le président de la République*, Paris, P.F.N.S.P., 1992, page 377 : « Il n'y a pas d'hommes politiques exceptionnels, il n'y a que d'exceptionnelles projections ». Et ensuite : « L'institution présidentielle ne fonctionne pas seulement comme une instance constitutionnelle, c'est-à-dire un ensemble d'interactions juridiquement réglées (Kelsen) ; elle relève aussi de la catégorie des « constructions symboliques ». Dans cette perspective, le président apparaît, dans l'univers des représentations symboliques, comme une référence structurante qui modèle et mobilise des attentes, offre un support à de multiples projections, fonde un ancrage sur des valeurs ».

<sup>711</sup> Ainsi que le font observer Christopher Pollmann et Hugues Rabault, dans leur article « La fonction psychique du droit », in *Droit et Société*, 2002, n° 50, page 123 : « le facteur psychique intervient à l'arrière-plan de toute organisation humaine ».

<sup>712</sup> « Le charisme personnel fait place à un imaginaire de l'autorité fondé sur une symbolique abstraite. La fameuse théorie qui peut aujourd'hui sembler relever du mode de pensée magique, des deux corps du roi manifeste un stade de la création d'identités abstraites débouchant sur les concepts d'État, de Nation etc. Il y a là un effort pour dégager le fondement d'autorité du principe charismatique personnel. L'effort d'abstraction du principe d'autorité et la contingence du personnel est précisément

Le mythe du Sauveur, de l'homme providentiel, est une transposition au niveau national de la psyché individuelle du citoyen. La crise de légitimité violemment vécue au niveau national, ajoutée à la tension sociale, aboutissent à une compensation organisée autour du recours au mythe du Sauveur qui, tel un père sublimé, reprendra en main la destinée du pays et redonnera à chaque citoyen la confiance en un devenir collectif, que ce dernier a perdue<sup>713</sup>. Le Sauveur, peut être le Roi, le Premier ministre ou le président de la République, c'est l'homme providentiel qui redresse le pays en imposant tel régime, en négociant la transition démocratique, en évitant la guerre, en mettant fin à une guerre, en relançant l'économie, ou tout simplement en redonnant espoir à ses concitoyens<sup>714</sup>... Mais le président de la République, alors porté par une grande vague de popularité, peut fort bien abuser de cette image, tirant un grand profit politique de sa position dominante. Dans un très bel ouvrage sur les mythes et mythologies politiques, Raoul Girardet explique la réversibilité du mythe, il dévoile « Napoléon le Grand et l'Ogre de Corse ». L'inversion du mythe suit logiquement la réversibilité des images, des symboles et des métaphores. L'ambivalence et la fluidité du mythe le font exister comme une combinaison planant au-dessus de l'imaginaire collectif, mobilisable à merci selon les circonstances politiques et historiques<sup>715</sup>. Le mythe ainsi produit par la collectivité est autant un filtre entre la réalité des faits et la connaissance de la règle qu'une variante explicative de ces faits. À ces deux titres il ne saurait être écarté de

---

l'œuvre des sciences politiques et juridiques.» Christopher Pollmann et Hugues Rabault, « La fonction psychique du droit », in *Droit et société*, n° 50, 2002, page 147.

<sup>713</sup> « Dans l'état de vacuité affective et morale qui accompagne de fait toute crise de légitimité politique le recours au Sauveur semble bien authentiquement relever de ce même type de mécanisme psychique qui, dans les incertitudes de la contestation adolescente, conduit à cet appel « pathétique » vers un nouveau maître, un nouveau tuteur, un nouveau guide. (...) À l'image du père retrouvé et réincarné, à l'image en d'autres termes d'un père fictif substitué à la réalité d'un père répudié, une autre image peut cependant être opposée : celle du meneur, du chef de bande, de l'ainé prestigieux dont on attend moins sans doute les certitudes d'une sécurité tutélaire que les ambiguïtés parfois douloureuses d'un certain type de subordination à la fois assujettissante et participante, admirative et complice ». Raoul Girardet, *Mythes et mythologies politiques*, Paris, Seuil, 1986, page 91.

<sup>714</sup> « c'est dans ces « périodes critiques » que les mythes politiques s'affirment avec le plus de netteté, s'imposent avec le plus d'intensité, exercent avec le plus de violence leur puissance d'attraction », in Raoul Girardet, *Idem*, Paris, Seuil, 1986, page 178.

<sup>715</sup> « Il apparaît bien, et que c'est d'une étonnante effervescence mythologique que n'ont cessé d'être accompagnés les bouleversements politiques des deux derniers siècles de l'histoire européenne. Dénonciation d'une conspiration maléfique tendant à soumettre les peuples à la domination de forces obscures et perverses. Images d'un Age d'or perdu dont il convient de retrouver la félicité ou d'une Révolution rédemptrice permettant à l'humanité d'entrer dans la phase ultime de son histoire et assurant à jamais le règne de la justice. Appel au chef salvateur, restaurateur de l'ordre ou conquérant

l'étude, sous peine de priver son lecteur d'une piste intéressante pour appréhender la place symbolique du président de la République dans le système politique<sup>716</sup>.

À cela s'ajoute la tendance du président de la République à s'appuyer sur sa légitimité populaire, tirée directement du suffrage direct, et sur cette imagerie populaire pour adopter et justifier certains comportements. Ce sont autant d'entailles réalisées par les coups portés au principe de spécialisation et d'équilibre des pouvoirs. Lorsque le président invoque le soutien du peuple pour justifier l'utilisation abusive de la procédure de référendum pour la révision de la constitution (comme en France le général de Gaulle en 1962), ou bien le veto pour faire front à la majorité parlementaire (comme en Pologne sous Lech Walesa), il malmène à la fois sa fonction d'arbitre en agissant directement sur le jeu politique et le principe d'équilibre des pouvoirs selon lequel les organes doivent travailler de concert en muselant le Parlement. La symbolique de la charge présidentielle découle logiquement de la légitimité du président de la République, de l'importance de ses prérogatives constitutionnelles, et elle peut être malmenée par une dérive plébiscitaire, qui déforme le régime mis en place. « Le déclin de la séparation des pouvoirs est étroitement lié aux variations de légitimité. La démarche privilégie évidemment la légitimité dans l'explication causale des altérations successives et cumulées qu'a subies la séparation des pouvoirs. Cela ne signifie pas pour autant que la légitimité constitue la variable déterminante du phénomène ; d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme la disposition du système des partis ou l'accroissement et les transformations considérables que connaissent aujourd'hui les interventions du pouvoir politique dans la société. Le recours à la légitimité permet toutefois d'expliquer certains avatars de la séparation des pouvoirs et de ramener à une plus juste mesure les controverses sempiternelles auxquelles ils ont donné lieu dans le constitutionnalisme français. En tout cas, la légitimité paraît se présenter

---

d'une nouvelle grandeur collective. La liste récapitulative est loin d'être close ». Raoul Girardet, *Ibidem*, page 11.

<sup>716</sup> « Le mythe politique est bien fabrication, déformation ou interprétation objectivement récusable du réel. Mais, récit légendaire, il est vrai qu'il exerce aussi une fonction explicative fournissant un certain nombre de clés pour la compréhension du présent, constituant une grille à travers laquelle peut sembler s'ordonner le chaos déconcertant des faits et des événements. » *Ibid.*, page 13.

comme une variable indépendante, autant qu'elle concerne à la fois la source du pouvoir et son acceptation par les individus –le consensus des gouvernés.<sup>717</sup>»

On peut donc logiquement en compte ce facteur psychologique de la charge symbolique de la présidence comme l'une des variables déterminantes du système politique. Elle est liée au mode d'élection du président, à son comportement, à sa personnalité, à l'adhésion populaire, de même qu'au système des partis. En fonction des circonstances historiques de la mise en place des régimes politiques, la légitimité des organes n'est pas la même. Par exemple, la légitimité en France sous la III<sup>e</sup> République résidait uniquement dans le Parlement, affirmation que l'on ne pourrait poser dans les mêmes termes pour la France de la V<sup>e</sup> République. Albert Mabileau précise en effet que « chaque pouvoir est porteur d'une légitimité qu'il transmet à l'ensemble du système politique ». Cette légitimité sert de base pour construire une symbolique de la charge présidentielle et le président s'appuie sur elle pour accentuer son importance en invoquant son élection directe, en invoquant sa représentativité et la haute charge qu'il se voit confiée. On a vu en première partie que le président de la République occupe une place particulière dans les régimes parlementaires bireprésentatifs, on peut constater ici qu'il est un symbole dans le système et que ce peut être renforcé et encouragé par l'interprétation qui est faite de ses pouvoirs.

## **Paragraphe 2. L'interprétation de ses pouvoirs par le président lui-même et par la doctrine**

Le président de la République est plus ou moins soutenu dans ses comportements politiques par la doctrine, qui peut critiquer ou justifier ses positions au regard de la Constitution et cela est fonction de la conception de la Constitution que retiennent les auteurs.

---

<sup>717</sup> Albert Mabileau, « Séparation des pouvoirs et rapports de légitimité, in *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica, 1984, page 108.

### a) Quelle conception de la Constitution?

Ce développement pose la question de la place de la Constitution dans la vie des institutions, de la définition unanimement retenue de la Constitution. En cela la définition donnée par le *Dictionnaire constitutionnel* nous éclaire car elle propose, au-delà de la distinction habituelle entre constitution formelle et constitution matérielle, une distinction entre constitution acte des gouvernés, constitution acte vivant, et constitution acte de société<sup>718</sup>. Le sens premier de la constitution est celui d'un « acte par lequel les citoyens définissent les conditions d'exercice du pouvoir politique. Les gouvernants ne sont pas libres d'acquérir le pouvoir, d'y rester et de l'utiliser comme ils veulent ; ils sont soumis au respect des règles édictées par la Nation. » L'objet (critère matériel de la constitution : l'ensemble des règles les plus importantes de l'État qui ressortent du droit constitutionnel) et le régime juridique (critère formel : ensemble des règles juridiques élaborées et révisées selon une procédure spéciale, supérieure à celle utilisée pour la loi ordinaire) qui sont les critères traditionnels de définition de la constitution<sup>719</sup>, représentent alors deux pans de la constitution entendue au sens d'acte des gouvernés, et considérée en droit uniquement<sup>720</sup>. À ce premier stade, on peut ajouter « la constitution, acte vivant, ouvert à la création continue de droits et libertés. Dès lors que le mode d'écriture principal et dominant de la constitution devient juridictionnel, la Constitution n'est plus un acte fermé, clos, fini au moment où il est produit, mais un acte ouvert, et en formation continue<sup>721</sup>. (...) Définir la Constitution comme un acte vivant oblige à reconsidérer le caractère traditionnellement reconnu à ce texte. Il n'est plus possible de la penser comme un écrit possédant par et en lui-même une signification s'imposant comme obligatoire aux acteurs juridiques puisque, précisément, le sens de ses dispositions n'est jamais fixé une fois pour toutes mais sans cesse redéfini». Puis finalement, le troisième volet de la définition, plus large, est que la Constitution

<sup>718</sup> Olivier Duhamel, Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, pages 208 et suivantes.

<sup>719</sup> A ce propos, se reporter au livre de Paul Bastid, qui retrace l'évolution de la notion de Constitution dans les théories constitutionnelles et philosophiques : *L'Idée de Constitution*, Paris, Economica, 1985, 197 pages.

<sup>720</sup> Définition donnée par le professeur Jean Gicquel dans son manuel *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 2001, 17<sup>ème</sup> édition, pages 160 et 161.

<sup>721</sup> On se rapproche alors de la conception très « dworkinienne » du livre ouvert, écrit à la chaîne par différentes mains (et en particulier celles des juges).

est un « acte qui informe la société –informe au sens de donner une forme, une structure, une signification à la société.<sup>722</sup> »

On peut effectivement retenir une conception réaliste de la Constitution mais si l'influence de la jurisprudence constitutionnelle est visible dans la défense des droits et grands principes fondamentaux, par l'intermédiaire de l'interprétation que les juges constitutionnels en font, on voit mal comment il serait possible de reconnaître aux acteurs politiques eux-mêmes une faculté d'interprétation aussi grande et aussi légitime que celle d'un juge de Cour constitutionnelle (dont la légitimité fait elle-même l'objet de vives discussions). La juridiction constitutionnelle est prévue pour trancher les litiges constitutionnels. Elle est habilitée à proposer une interprétation de la Constitution<sup>723</sup> et *a fortiori* à en assurer la défense, en dernier recours. Par contre, ne sont pas reconnues comme source du droit les interprétations que pourraient produire de leurs propres actes les gouvernants (fort heureusement, l'arbitraire n'étant pas l'apanage habituel de la démocratie, on ne peut être juge et partie). Dès lors, si l'on aborde la question de l'interprétation de ses actes par le président de la République lui-même ou par la doctrine constitutionnelle, on entre dans la sphère de l'influence indirecte, non légitimée par le texte constitutionnel. En ce qui concerne les actes du président, il peut s'agir (selon certains professeurs) de coutume constitutionnelle ou de convention de la Constitution<sup>724</sup>. En ce qui concerne la doctrine, elle se place sur le plan juridique pour donner une interprétation du droit qui joue soit dans le sens d'une légitimation des actes des gouvernants, soit dans le sens d'une critique et dans les deux cas pèse sur la production des règles pratiques du jeu politique et sur les conditions de l'effectivité du texte.

Dans tous les cas, il est reconnu, à des degrés divers, que la coutume, le jeu des acteurs, et l'interprétation provoquent un mouvement de balancier entre constitution et pratique. On retient l'analyse particulièrement extensive du professeur Jean Gicquel, qui, en plus de constater l'existence d'une coutume constitutionnelle,

---

<sup>722</sup> Jean Gicquel, *op.cit.*.

<sup>723</sup> Cette mission est mentionnée en toutes lettres dans la Constitution bulgare à l'article 149 de la Constitution : « la Cour constitutionnelle donne des interprétations obligatoires de la Constitution ».

<sup>724</sup> Pour les ultra réalistes, une constitution est simplement une

créatrice de droit, reconnaît aussi l'existence de conventions de la constitution<sup>725</sup>. Cette nécessité d'intégrer les acteurs politiques et leur production dans la définition de la Constitution est défendue par Bernard Chantebout dans son analyse la coutume constitutionnelle, qui a selon lui, une « portée pratique incontestable » puisqu'elle « permet souvent aux régimes politiques d'évoluer sans à-coups trop rudes et sans avoir à recourir à des révisions constitutionnelles trop fréquentes qui (...) sont souvent difficiles à réaliser.<sup>726</sup> » Le recours au juge est également un moyen de combler les déficits de la norme car « les constitutions écrites les plus détaillées ne peuvent tout prévoir : elles contiennent des dispositions ambiguës qu'il convient d'interpréter et des lacunes qu'il faut combler, rôle pouvant revenir au juge (jurisprudence constitutionnelle) ou aux pouvoirs publics eux-mêmes (coutume constitutionnelle).<sup>727</sup> »

Ayant pris la mesure de l'aspect vivant, social de la Constitution, de même que du rôle primordial des acteurs politiques qui donnent vie au texte, faut-il pour autant en conclure qu'il y a création constitutionnelle dans ces actes courants d'interprétation ? Ne serait-ce pas déposséder le peuple de sa voix, de son pouvoir, de son droit à dire le droit originel ? Il est important de constater que coexistent deux éléments, parfois complémentaires, parfois en contradiction, et que l'un prime indéniablement sur l'autre, de par la force symbolique qu'il dégage, de par sa fonction première : l'expression même de la volonté générale, par laquelle le peuple se lie lui-même. Car la Constitution est « le texte-base des droits des citoyens dans leurs rapports sociaux, dont, bien sûr, le rapport politique. Elle est, fidèle à la philosophie des lumières et à l'impératif de raison, acte de liberté.<sup>728</sup> » Il n'est donc pas envisageable de définir la constitution comme un ensemble comprenant « des

---

<sup>725</sup> « Il y a des mystères de politique comme il existe des mystères de religion, observait Chateaubriand. À cet égard, une constitution est aussi le fait de ses acteurs qui, n'étant pas des automates, disposent du pouvoir d'élaborer entre eux des règles de comportement non formalisées. Aucune constitution n'est restée telle qu'elle a été faite. Sa marche est toujours subordonnée aux hommes et aux circonstances, prétendait Napoléon. Ces règles, appelées par l'auteur britannique Dicey des *conventions de la constitution*, se rapportent au *mode d'exercice lato sensu* du pouvoir. On a prétendu, à juste titre, que le régime parlementaire anglais était la plus belle d'entre elles. Aucun texte n'est venu le consacrer et pourtant il est scrupuleusement respecté, au point d'être intériorisé par les protagonistes. » Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 17<sup>ème</sup> édition, 2001, page 164.

<sup>726</sup> Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2001, 18<sup>ème</sup> édition, page 28.

<sup>727</sup> Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, page 83.

<sup>728</sup> Yves Mény, Olivier Duhamel, *op. cit.*, page 212.

institutions, un esprit, une pratique<sup>729</sup> ». Si l'on peut accepter la légitimité d'un organe constitutionnellement habilité à vérifier la constitutionnalité des actes des gouvernants et à interpréter la constitution, et considérer sa jurisprudence comme révélatrice du droit, il est plutôt malvenu de reconnaître aux pouvoirs publics la même mission, d'une telle intensité, d'une telle responsabilité. Comment une personne seule, bien qu'éluë démocratiquement, pourrait-elle se trouver à la base d'une pratique assimilée comme du droit? La même remarque peut être étendue à un groupement politique, ou à un corps professoral. La pratique politique divergente de la règle constitutionnelle, si elle est fréquente, rend peut-être simplement compte de la nécessité de changer le droit pour l'adapter aux évolutions de la société. Sinon elle est seulement la manifestation d'une violation de la loi constitutionnelle. Finalement le recours à certaines interprétations doctrinales dans la justification d'un comportement *contra legem*, de même qu'à la coutume constitutionnelle, ne serait que le révélateur d'une tentative de légitimation de la violation de la règle suprême ce qui ne peut satisfaire le constitutionnaliste<sup>730</sup>. Les développements suivants rendent compte de pratiques qui ont été assimilées à du droit mais qui ne le sont certainement pas<sup>731</sup>.

## b) L'importance de l'interprétation doctrinale :

« Dans cette situation de tension et d'incertitude, où selon le mot de Pierre Bourdieu, « il n'est plus possible de s'en remettre à l'*habitus* mais où il faut en revenir au code », tous les intervenants ont donc un intérêt évident, pour fonder leurs

---

<sup>729</sup> L'esprit ne représente pas à lui seul la Constitution, pour reprendre le discours de Bayeux du général de Gaulle en 1964. Pour rendre justice à la contribution de Ferdinand Lassalle dans sa conférence sur « L'essence d'une constitution », précisons qu'elle insuffle l'esprit de la nation aux autres lois (cf. Philippe Raynaud et Stéphane Rials, *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, Puf, 1996, pages 122 et 123).

<sup>730</sup> « (...) le texte peut s'effacer devant la pratique politique qui est ainsi productrice de normes. La conversion doctrinale de la pratique politique en « principes juridiques non écrits » et leur réification en règles coutumières consubstantielles de la constitution s'opèrent ici à travers une réécriture de l'histoire du texte qui permet de les situer à son origine même. De cette façon, la doctrine atteste de la conformité de la pratique avec la règle contribuant par là à procurer à ceux qui s'en réclament les profits symboliques qui s'attachent à l'invocation de la constitution symbolisant le groupe et exprimant ses valeurs. » Yves Poirmeur, « La doctrine constitutionnelle et le constitutionnalisme français, in *Les usages sociaux du droit*, Paris, Puf, 1989, page 242.

<sup>731</sup> Pour certains auteurs, ultra réalistes, pourrait-on dire, la Constitution n'est même pas un texte, elle est une image, le produit de l'imagination d'une communauté légale. Dès lors il devient plus facile de



prises de décision, à affirmer la supériorité du texte et à lui confier ainsi sa force obligatoire. L'effectivité de la norme ne résulte donc pas « de la présence magique du texte », mais de l'utilisation qu'en font les associés rivaux pour définir et étendre leur pouvoir au détriment les uns des autres. Comme le dit Dominique Rousseau, « la lutte des lectures présuppose un accord entre les joueurs sur ce qui mérite qu'on lutte : la charte fondamentale. La communauté des joueurs partage en effet la croyance en la valeur de l'enjeu, à savoir que la définition légitime de la constitution est ce qui permet de maîtriser non seulement la conquête des positions de pouvoir mais aussi la reconnaissance du droit à l'action légitime. »<sup>732</sup> Les divers acteurs en présence peuvent fournir des interprétations variées et contraires de la Constitution. La doctrine qui n'est en général pas reconnue comme une source directe du droit participe pourtant de la légitimation des comportements du président de la République ou de leur critique. Le discours savant produit par les professeurs spécialistes devrait savoir se limiter au champ juridique et critique, mais il sert parfois de justification à la puissance du président de la République . Or, « quel est le rôle de la doctrine ? C'est de transformer l'ensemble des lois et des règlements, des normes admises d'une façon positive, en un système : le rôle de la doctrine est de systématiser le droit, de faire de l'ensemble de lois et de règlements un système de droit ; son rôle est d'élaborer la dogmatique juridique, qui fournira au juge l'ensemble des prémisses, des majeures, dont il a besoin pour dire le droit, de mettre à la disposition du juge et des justiciables un instrument aussi parfait que possible »<sup>733</sup>.

Mais la doctrine n'est pas l'unique source d'interprétation. Elle ne s'adresse pas au plus grand nombre. Dans la plupart des régimes parlementaires bireprésentatifs étudiés, on observe que le président de la République se perçoit souvent lui-même comme le représentant de la Nation à l'extérieur comme à l'intérieur du pays. Surtout il se pose en responsable face au peuple du fait de la mission de surveillance et de régulation qui lui est confiée par la Constitution. Ainsi en France, l'institution présidentielle bien que perçue par certains dès ses

---

justifier l'attitude des gouvernants. William Conklin, *Images of a constitution*, Toronto, University of Toronto press, 1989, page 6.

<sup>732</sup> Yves Poirmeur, « La doctrine constitutionnelle et le constitutionnalisme français », in *Les usages sociaux du droit*, Paris, Puf, 1989, page 244.

balbutiements comme une offense à la république démocratique, (Louis Blanc dira « nous avons un roi sauf l'hérédité »), est investie de cette légitimité moderne qui fera dire à Jules Simon : « Si je ne suis pas responsable devant le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France ». Le déplacement de la responsabilité du président de la République, inexistante devant le Parlement, devant le peuple, privilège dans le système politique un président populaire, aux accents parfois populistes. S'il choisit de combiner sa légitimité à la mission qui lui est constitutionnellement confiée le président de la République en régime parlementaire bireprésentatif est en mesure de produire une interprétation à la fois personnelle et officielle de ses pouvoirs. D'une manière générale, on peut affirmer que cette combinaison conduit généralement à déborder du cadre juridique strict et à s'émanciper du respect de la démocratie. Cela se passe de la sorte actuellement en Russie, en Ukraine et a pu être le cas par le passé en Croatie, en France et au Portugal.

Le président de la République peut, malgré le texte, malgré des articles clairs et précis, se comporter autrement, et fournir une justification très personnelle à son comportement. Sa responsabilité politique se limitant à la période électorale, seul le comportement en réponse de ses partenaires politiques constitue un garde-fou à un éventuel excès présidentiel. Cette limite est de l'ordre d'une rationalisation « troisième génération », une rationalisation du parlementarisme qui ne dépend plus de la précision du texte mais de l'entente entre les partenaires politiques sur des règles élémentaires et le sens à donner au texte à la lumière du civisme constitutionnel et politique dont ils sont capables de faire preuve. En Finlande, la présidente de la République Tarja Halonen semble avoir du mal à se défaire des compétences constitutionnelles anciennement reconnues au président de la République en matière d'affaires étrangères et européennes. Malgré la révision de mars 2000 qui oblige le président de la République à partager la compétence avec le Conseil des ministres concernant les affaires étrangères et l'exclut des affaires européennes (hormis pour un simple rôle de représentation à égalité avec le Premier ministre), elle a tenu à assurer sa présence à tous les sommets européens, même si

---

<sup>733</sup> Chaïm Perelman, *Éthique et droit*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1990, page 621.

elle a pris soin de laisser la parole au Premier ministre<sup>734</sup>. De plus, elle a contrevenu aux nouvelles dispositions constitutionnelles en ne suivant pas le gouvernement sur la nomination du directeur de la banque centrale. Logiquement, une telle opposition aurait dû être surmontée par le Conseil car le président de la République ne dispose plus d'une latitude aussi grande que celle qu'il avait avant en matière de décision avant la révision, mais visiblement la nouvelle Constitution n'est pas encore totalement assimilée et enracinée dans les comportements.

L'interprétation que fait le président de la République de ses propres pouvoirs est décelable à travers ses comportements politiques, ses déclarations, mais il n'y a pas à proprement parler d'interprétation officielle et officialisée. Par exemple, en refusant de signer les ordonnances préparées par un gouvernement d'une couleur politique opposée à la sienne en 1986, le président de la République français Mitterrand a fait savoir qu'il n'était pas en accord avec le fond des réformes et qu'il considérait ne pas avoir de compétence liée en ce domaine, contrairement à ce que dit la Constitution qui ne lui reconnaît de pouvoirs propres que dans certains cas précis<sup>735</sup>. De même l'actuel président de la République français, Jacques Chirac, alors en période de cohabitation avec le Premier ministre Lionel Jospin, socialiste, lors de son premier mandat, avait refusé d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres un avant-projet de loi sur la Corse car il le désapprouvait sur le fond. Dans les deux cas, ces comportements *contra legem* illustrent l'idée que se fait le président de sa charge, mais ne revêtent pas de forme matérielle. Comment alors contrôler cet acte que l'on peut qualifier de « négatif » (car il n'y a pas d'acte produit, le comportement se résumant à une omission)? De plus, il n'y a pas de recours possible devant le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État (plus haute juridiction

---

<sup>734</sup> Lire par exemple, Tore Modeen, « La Constitution finlandaise », in *R.F.D.C.*, 2000, page 942 : « La nouvelle Constitution a considérablement limité les pouvoirs autonomes du Président. (...) Traditionnellement, il a appartenu au Président de la République de conduire la politique étrangère. Il n'en conserve plus l'exclusivité. D'après l'article 93 il conduit la politique étrangère conjointement avec le Conseil des ministres. En ce qui concerne les affaires européennes, la préparation des décisions se fait au Conseil des ministres, si l'affaire n'appartient pas à la compétence de la Chambre. Le Président de la République a été laissé en dehors de ces affaires. » ; et Jacques Mer, « La Finlande en 2001 », in *Les pays d'Europe occidentale*, Alfred Grosser (dir.), Paris, La documentation Française, 2002, page 261 : « L'an 2000 avait vu, bien que la nouvelle Constitution rogne les pouvoirs du Président au profit du gouvernement et du Parlement, Mme Tarja Halonen manifester sa volonté d'exercer ces pouvoirs dans toute leur plénitude. En politique étrangère, elle a persisté en 2001 et a assisté à tous les sommets européens, mais c'est P. Lipponen qui y a exposé en détail les positions du pays. »

<sup>735</sup> Article 19 de la Constitution du 4 octobre 1958. Cf. page 188 du volume d'annexes.

administrative) qui refusent de contrôler les actes de gouvernement. Ces tentatives de fronde ont rapidement été désamorcées par la régulation de la pratique politique, car le président n'est pas habilité à produire du droit, c'est le parlement qui théoriquement produit le droit en démocratie.

Si l'architecture constitutionnelle ne garantit pas toujours un fonctionnement efficace de la démocratie car l'attribution des compétences constitutionnelles est peu claire ou déséquilibrée entre le président de la République et le Premier ministre, en pratique c'est surtout parce que différents éléments perturbateurs interviennent. Ces éléments, identifiables, mais dont l'influence exacte est difficilement quantifiable, ont été passés en revue. « La mise en œuvre de l'architecture constitutionnelle peut impliquer des adaptations constitutionnelles plus ou moins importantes », nous dit-on<sup>736</sup>. Il est important de rectifier la formule, qui convient tout de même à la situation, en précisant que ce n'est pas la Constitution en tant que telle qui subit des adaptations, car elle n'est pas modifiée par un comportement ou des variables déterminantes, elle reste entière, écrite comme au premier jour, à moins d'une révision constitutionnelle. Ce qui évolue et permet une adaptation, c'est l'interprétation, la réception de la règle par les acteurs politiques qui l'utiliseront, ou non, la mobiliseront, dans un sens ou dans un autre. En résulte-t-il des habitudes politiques, telles qu'elles font date et seront intégrées comme des coutumes, des us, des référents assimilés comme étant du droit puisque répétés et admis par tous ? Sur l'enjeu de la qualification de ces actes, nul besoin de s'appesantir, ce n'est pas l'objet de l'étude. Rappelons seulement qu'il paraît difficile de parler de précédent dans la mesure où ainsi que le rappelle Dominique Damamme il s'agit d'une « pratique indigène du monde parlementaire qui renvoie aux usages des Chambres, usages reconnus et protégés, partie intégrante de la légalité interne des assemblées, établis en application ou en complément de leur règlement intérieur »<sup>737</sup>. Les cas soulevés ne rentrent pas dans ce cadre strictement parlementaire. Toutefois, l'évocation du mot permet d'aborder son « usage profane », plus journalistique qui implique qu'un acte politique ainsi qualifié a des chances élevées d'être « institutionnalisé »<sup>738</sup>.

<sup>736</sup> Leonardo Morlino, *op. cit.*, page 682.

<sup>737</sup> Robert Damamme, « l'enjeu de la qualification », *in Politix*, 1992, n° 20, page 35.

<sup>738</sup> L'auteur mentionne à ce propos l'absence de vote d'investiture d'un nouveau gouvernement sous la V<sup>e</sup> République ou le refus de signature des ordonnances par le président de la République en 1986, sujets traités préalablement. Cf. *idem*, page 36.

Pourtant on a pu observer ailleurs que la stabilisation pratique n'a pas opéré et que le président de la République a persévéré dans la voie de la violation de la démocratie. Ainsi en Ukraine, en Russie (malgré maintes sanctions par la Cour constitutionnelle), en Croatie sous Tudjman, en Pologne avec Lech Walesa, ou jadis au Portugal avec Eanes. Il n'y a pas de lecture uniforme en la matière, chaque régime connaissant des applications différentes en fonction des époques et des acteurs du système politique.

### **Paragraphe 3. Un même régime, des applications variées en fonction des présidents**

Le droit existe, mais en marge du droit coexistent certains éléments décisifs qui ont une influence sur la place et la puissance du président de la République dans le système politique. Il s'agit certes de la personnalité du président, mais aussi de son interprétation des normes, corroborée par la doctrine constitutionnelle, ou encore d'autres éléments tels que les circonstances historiques et économiques qui fondent l'ensemble des régimes constitutionnels et la variété des systèmes politiques<sup>739</sup>. Tous ces points ont déjà été abordés précédemment et l'on a pu observer certaines illustrations de ces éléments selon les pays abordés.

Il résulte de ces combinaisons un panel varié de systèmes bien qu'à la base se trouve un seul régime assimilable à une sous catégorie particulière (type classique ou actif) du régime parlementaire bireprésentatif. À la croisée des chemins de la science

---

<sup>739</sup> « ... il est évident que la logique des comportements des acteurs politiques n'est pas essentiellement déterminée par des éléments d'ordre constitutionnel, mais dépend principalement de contraintes externes. La vie politique d'un pays est régie par de multiples facteurs, qu'on ne saurait ramener au droit : le choix des électeurs et donc les fluctuations des majorités politiques, les croyances des acteurs, (...) les stratégies des partis politiques, leurs rapports de force et leur aptitude à accéder ou à se maintenir au pouvoir, la structure du système partisan et celle du corps électoral appelé à se prononcer, toutes les informations disponibles sur l'état de l'opinion, à partir desquelles des professionnels du champ politique central anticipent les comportements de leurs adversaires et les coups politiques à jouer, le calendrier électoral politique. Tous ces paramètres –auxquels il faudrait en adjoindre bien d'autres pour être exhaustif– tissent les mailles du système d'action au sein duquel les acteurs se meuvent. Les règles constitutionnelles –dans la mesure seulement où elles s'appliquent– appartiennent évidemment à ce faisceau de schèmes cognitifs. Mais elles ne sont qu'un élément de ce système complexe qui oriente, conjugué aux autres facteurs, le comportement des loueurs, en leur permettant de penser le possible et le probable et de calculer de façon plus ou moins rudimentaire les coûts et avantages des diverses lignes d'action envisageables. » Yves Poirmeur, « La doctrine

politique et du droit, le système clos dans lequel évoluent les juristes normativiste s'ouvre. Cette ouverture permet toujours de décrire la norme mais aussi de comprendre les comportements générés autour de la norme dans le but de rendre compte littéralement des questions que pose le droit concernant le président de la République en régime parlementaire bireprésentatif<sup>740</sup>. On verra alors que les applications variées d'un régime à l'origine unique sont générées par d'autres éléments que la norme, puisque l'on observe une permanence quasi absolue dans ladite norme.

L'explication des comportements politiques est élaborée par des sociologues, des politologues, et ne relève pas de la science juridique. Mais en droit, il faut bien prendre la mesure de la pauvreté d'une appréhension qui reposerait uniquement sur l'analyse des normes, et accepter l'imperfectibilité même de la norme qui ne peut tout prévoir, tout contenir, et surtout pas les comportements *extra legem* ou *contra legem* du président, qui seraient légitimés *a posteriori* par la doctrine. Paradoxalement, le président de la République a pu agir dans son droit et être victime du jeu politique ou tout le contraire, agir hors du droit et se conforter dans sa place de *leader* politique tout en se conformant aux attentes de l'électorat. Par exemple on garde en tête la démission du président de la république irlandaise O'Dalaigh en 1976, devant le tollé soulevé par son action, pour avoir déféré, ainsi que ses compétences constitutionnelles le lui permettaient, un texte qu'il jugeait anti-constitutionnel devant la cour constitutionnelle. *A contrario*, la révision de la Constitution par référendum à l'initiative du général de Gaulle en 1962 qui n'a pas été sanctionnée ni constitutionnellement, ni par le peuple, alors que cette pratique était notoirement anti-constitutionnelle.

Au sein d'un même pays, et sous l'emprise du même texte constitutionnel, on trouvera aussi des applications variées du régime en fonction de la conjoncture politique et d'autres facteurs qui se combinent pour aboutir à un résultat très différent. Au Portugal par exemple, on distingue, comme en France et dans tous les autres pays ayant connu divers présidents, des « types de présidence ». On peut isoler

---

constitutionnelle et le constitutionnalisme français », in *Les usages sociaux du droit*, Paris, Puf, 1989, page 240.

la période d'initiative présidentielle sous Eanes entre 1978 et 1979 qui précède une période de guérilla institutionnelle entre 1983 et 1986 entre le président de la République et son Premier ministre<sup>741</sup>. Puis de 1986 à 1991 on observe une période de magistrature présidentielle d'influence due à Mario Soares. S'ensuit à nouveau une période de guérilla institutionnelle entre 1991 et 1995, pour finalement revenir, avec Jorge Sampaio, de 1996 à 2001 à une magistrature d'influence et de neutralité. La dernière présidence marque le retour au système à tendance parlementariste. A noter que la re-parlementarisation ne s'est pas effectuée par magie. Elle est liée à une prise de conscience politique du président, de même qu'à un changement de majorité et aux circonstances économiques plus ou moins favorables. Les révisions constitutionnelles n'ont pas fondamentalement transformé le régime, elle l'ont surtout allégé des références idéologiques. On peut donc dire que le régime est resté le même, mais qu'il a connu des applications variées selon les présidents de la République.

En France aussi le système évolue. Ainsi, à partir de 1978 on tente d'en finir avec une application patriarcale du texte. Valéry Giscard d'Estaing tente de rompre avec la pratique gaullienne. Au présidentielisme absolu pratiqué par le général de Gaulle et par Pompidou de 1962 à 1969 et de 1969 à 1974, succède un plus léger. Pendant les périodes de cohabitation sous Mitterrand, de 1986 à 1988 et de 1993 à 1995 on peut parler de présidentielisme neutralisé et de même pour la cohabitation qu'a connu Jacques Chirac de 1997 à 2002. En fonction des présidents, on peut donc affirmer que le régime, qui n'a pas connu de modification constitutionnelle quant à ses fondements, a connu des applications variées.

Les fluctuations dans l'application du régime en fonction des présidents de la République se réalisent en rapport avec le jeu politique parlementaire. Le système est davantage parlementariste, si la majorité stable, sans pour autant être trop écrasante, elle n'a alors pas besoin du correctif présidentieliste pour se structurer. Si la majorité

---

<sup>740</sup> Yves Poirmeur parle de « système normatif clos » dans son article « La doctrine constitutionnelle et le constitutionnalisme français », in *Les usages sociaux du droit*, Paris, Puf, 1989, page 240

<sup>741</sup> Déjà employée précédemment, l'expression « guérilla institutionnelle » fait aujourd'hui partie du lexique politique portugais. Elle a acquis droit de cité dans le langage journalistique au cours de l'année 1981. En réalité, elle recouvre deux situations conflictuelles dont la portée politique est différente : d'un côté celle qui oppose dans le cadre du même régime établi le Président à d'autres pouvoirs publics ; de l'autre, en marge du système établi, celle qui oppose le Président au système de partis lui-même ». Jorge Campinos, « Le cas portugais de 1979 à 1983 », in *Les régimes semi-présidentiels*, Maurice Duverger (dir.), Paris, puf, 1986, page 214.

est absolue, le président peut en tirer un soutien indéfectible pour asseoir une puissance politique forte et contraignante (le second glaive) ce qui fige le régime dans un système présidentieliste.

#### **Paragraphe 4. La théorie des deux glaives**

La théorie des deux glaives consiste à affirmer que le président de la République dispose d'un pouvoir d'autant plus fort qu'il cumule à la fois des prérogatives constitutionnelles importantes et une certaine puissance politique. Il a déjà été démontré que la personnalité du président, et son charisme, combinés à sa modalité d'élection peuvent faire du président de la République une personnalité de premier plan dans l'ordre national. La théorie des deux glaives se vérifie aussi à la lumière d'autres variables comme le système des partis, la majorité, et les conventions politiques qui seront abordées plus tard. Tant juridiquement que politiquement tous les facteurs peuvent être décisifs. Non seulement parce que le politique résulte pour partie de l'application du juridique, mais surtout parce que l'un et l'autre se répondent, s'influencent mutuellement à tel point qu'une disposition juridique a des conséquences politiques qui pourront alors engendrer des changements constitutionnels<sup>742</sup>. La présidence de la République est une institution populaire. Sa dimension vivante a trait à la façon dont le président de la République use pour asseoir sa personnalité, son style de gouvernement, sa « présidence ». La personnalisation du pouvoir est un phénomène facilement observable dans les pays d'Europe centrale et orientale en transition démocratique et politique. Ainsi en Croatie jusqu'en 1997 avec Tudjman, en Bulgarie de 1990 à 1997 lors de la présidence de Jelio Jeleu<sup>743</sup>, en Pologne avec Lech Walesa de 1990 à 1995<sup>744</sup>, en Russie avec Boris Eltsine de 1991 à 2000<sup>745</sup>, et en Ukraine avec Léonid Kravchouk de 1989 à 1994<sup>746</sup>. Certains chercheurs pensent même que c'est une manifestation inhérente au développement cohérent des nouveaux régimes démocratiques. Le

---

<sup>742</sup> L'exemple typique est celui de la Pologne : Lech Walesa appliquant la « petite constitution » de 1992 dans une optique de régime quasi personnel, provoque des remous politiques qui, à terme, aboutiront à la production d'un nouveau texte constitutionnel prenant le contre-pied des pratiques à tendance présidentieliste développées par l'artisan de la transition démocratique.

<sup>743</sup> Annexes pages 656 et 657.

<sup>744</sup> Annexes pages 759 et 760.

<sup>745</sup> Annexes page 729.



présidentialisme est-il une dérive autoritaire du constitutionnalisme libéral déjà perçu dans les pays d'Europe centrale et orientale ou bien un simple avatar du mimétisme constitutionnel ? Les deux sans doute. Le charisme d'une personne, élue au suffrage universel direct, dans une période politique sensible, ajouté aux pouvoirs qui lui sont constitutionnellement confiés pour remplir la tâche de président de la République, ne font que renforcer la possible personnalisation du pouvoir et donc la radicalisation du système dans un sens présidentieliste, ce qui donne effectivement au président de la République un deuxième glaive<sup>747</sup>. Mais cette occurrence n'est pas systématique et demeure contingente.

Ailleurs en Europe, pour les démocraties parlementaires plus anciennes, on a pu parler d'effacement de l'exécutif. Comme le soulignent Constance Grewe et Hélène Ruiz-Fabri, l'Irlande, et l'Autriche sont touchées par ce processus d'effacement du président de la République<sup>748</sup>. On ne peut toutefois parler véritablement d'effacement pour ces pays puisqu'il n'a jamais été question d'un président de la République vraiment fort du fait des circonstances géopolitiques, culturelles, et du texte constitutionnel. Dans le cadre du régime parlementaire bireprésentatif classique, comme en Irlande, le chef de l'État n'a pas à prendre une place considérable dans la mesure où c'est le gouvernement qui dirige la politique de la nation et sur lequel pèse la responsabilité. Les présidents sont *de facto* effacés dans ces régimes parlementaires bireprésentatifs classiques. En Autriche, l'effacement du président de la République est lié aux circonstances historiques, au comportement des présidents, au mode de scrutin proportionnel pour les législatives qui atténuent le caractère dualiste du régime. Il n'y a jamais eu d'abus présidentiel en Autriche. Par contre, il est évident que la parlementarisation du système induit un effacement plus général de l'exécutif. Mais l'effacement de l'exécutif qu'elles identifient pour les anciennes démocraties parlementaires bireprésentatives ne se constate pas de façon généralisée ni homogène, puisque il n'est pas automatique. Ainsi en Finlande il a fallu procéder à une révision de la Constitution pour cela. L'affirmation d'effacement de l'exécutif ne peut être étendue à certains des régimes parlementaires bireprésentatifs à tendance

---

<sup>746</sup> Annexes page 744.

<sup>747</sup> Cf. Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein, Ernst Veser, « Duverger's concept : semi-presidential government revisited », in *European journal of political research*, 1998, vol. 34, page 217

<sup>748</sup> Cf. Leur ouvrage *Droits constitutionnels européens*, Paris, Puf, 1995, 1<sup>ère</sup> édition, pages 482 et suivantes. Elles affirment, citant Philippe Lauvaux dans son ouvrage sur le parlementarisme (*Le parlementarisme*, Paris, Puf, 1987) qu'« Il est d'usage courant de constater que, « dans le

présidentialiste. Par contre, dans certains régimes, les périodes de cohabitation ont aplani les risques d'excès de la part du président, par exemple en France entre 1997 et 2002. Mais ce n'est qu'un effacement temporaire qui disparaît lorsque les éléments sont à nouveau combinés dans le sens d'un renforcement du président. Ailleurs, il est vrai que le système semble rentrer dans une phase de parlementarisation, malgré un passé présidentiel, ainsi au Portugal où le système s'est stabilisé.

Que le président de la République soit trop effacé, comme en Autriche, ou pas assez, comme en France sous de Gaulle ou Mitterrand, il fait toujours débat car il ne correspond pas au moyen terme prévu par la Constitution établissant le régime parlementaire, à savoir un arbitre, présent. « L'effacement du rôle présidentiel peut toutefois faire débat comme, par exemple, en Autriche, lors de l'élection présidentielle de 1998. L'occasion d'intervenir a effectivement été donnée à T. Kléstil, le Président sortant très largement réélu, à l'issue des élections législatives de 1999 ; pendant quatre mois il a négocié avec les partis pour tenter d'éviter la formation d'un gouvernement de coalition entre les conservateurs d'extrême-droite, mais a dû finalement se résigner à l'investir, tout en l'exhortant à respecter ses engagements en faveur de l'Europe et des droits de l'homme. »<sup>749</sup>

La théorie des deux glaives ne se vérifie donc pas systématiquement dans tous les régimes parlementaires bireprésentatifs étudiés. Mais elle lorsqu'elle est constatée, elle est d'autant plus forte que le Gouvernement l'emporte sur le Parlement dans le jeu du système politique et que les décisions sont adoptées sans recours à la procédure législative normale (par le biais du référendum par exemple en France, sous de Gaulle). Alors, le contrôle de l'activité gouvernementale est court-circuité et l'on aboutit à un système de pouvoir dans lequel le président de la République ou les membres du gouvernement bénéficient d'un assentiment de la population en guise de débat parlementaire. Le président de la République catalyse finalement sur lui le pouvoir politique alors qu'il ne bénéficie pas de la prérogative politique adéquate pour agir de la sorte. De plus, et cela est valable pour toutes les démocraties parlementaires bireprésentatives, anciennes et récentes, la politisation de l'administration publique augmente l'efficacité du pouvoir du président de la

---

parlementarisme d'aujourd'hui, le chef de l'État ne revêt qu'une importance secondaire », tant la tendance à l'effacement est générale. »

République et sa puissance puisqu'il procède à des nominations à des postes significatifs dans la haute administration. Par exemple, il peut désigner, sans contreseing, des membres de la Cour suprême, des membres du Conseil supérieur de la magistrature, *etc* (ainsi en France, au Portugal, en Lituanie, en Roumanie, en Ukraine, en Russie et en Pologne).

En traitant des deux glaives dont dispose le président de la République, on aborde donc la question de la délégation de la volonté du peuple et de la représentation du peuple par le président. Cette question a déjà été abordée en partie puisque la question était posée de savoir si le président de la République peut être considéré comme un représentant du peuple, au même titre que le Parlement. En rapport avec la justification habituellement avancée de la représentation du peuple dans cet organe représentatif en démocratie parlementaire, il a été démontré que le président de la République représente le Peuple mais qu'il n'a pas le monopole de cette représentation et que sa représentation n'est pas au centre du régime parlementaire ni de la même nature que celle du Parlement. Les critiques de la représentation, fondent leur argumentation sur l'impossibilité de déléguer une volonté, et donc l'impossibilité de pratiquer une démocratie autre que directe<sup>750</sup>. Ainsi le président de la République est d'autant moins convaincant dans sa qualité de représentant du peuple, que, contrairement au Parlement, il agit seul, et sans contrôle pour ce qui est de l'utilisation des pouvoirs dispensés de contreseing, donc sans contrepoids politique. Le président de la République en régime parlementaire bireprésentatif représente un danger pour l'équilibre des institutions. Ce danger est d'autant plus présent lorsque l'institution présidentielle, déjà marquée par le charisme du président de la République et par son influence, se combine avec d'autres facteurs politiques tels que : le système des partis et les conventions politiques. Au titre des divers éléments qui contribuent sans aucun doute à renforcer le président de la République dans les systèmes politiques étudiés figurent donc différents éléments, juridiques et politiques. Pour les éléments juridiques, nous avons vu qu'il s'agit de l'élection du président de la République au suffrage universel direct d'une part, et des prérogatives constitutionnelles qui lui sont accordées d'autre part.

---

<sup>749</sup> Françoise Dreyfus, « Les Présidents de la République élus au suffrage universel direct : comment fait-on ailleurs ? », in *Après-demain*, n°440-441, janvier-mars 2002, page 9.

<sup>750</sup> Dominique Turpin, « Représentation et démocratie », in *Droits* 1987, n° 6, page 81. Voir *supra*.

En ce qui concerne les facteurs politiques, on ne peut omettre de mentionner la majorité parlementaire et le soutien que cette dernière apporte au président de la République. C'est finalement la combinaison des contraintes déjà dégagées par Jean-Luc Parodi et Olivier Duhamel, mentionnées préalablement, des ressources soulignées par Jean-Claude Colliard, et des facteurs extra juridictionnels mentionnés par Marie-Anne Cohendet et mis en exergue au cours de cette étude, qu'émerge l'archétype du président de la République fort en régime parlementaire bireprésentatif. Jean-Claude Colliard précise en effet que la combinaison de certaines ressources juridiques et politiques aboutit à forger un président de la République (élu au suffrage universel direct en régime parlementaire) disposant d'une position institutionnelle aussi prééminente que celle du président français. Au titre des ressources juridiques il cite l'élection au suffrage universel direct qui donne sa légitimité au président (mais qui n'est pas une condition suffisante), et les pouvoirs constitutionnels, qui lui donnent sa capacité d'agir. Au nombre des ressources politiques, il cite la majorité parlementaire qui détient le contrôle au Parlement et porte le Président au pouvoir, et le fait que cette majorité le reconnaisse comme son chef et se conforme à ses directives<sup>751</sup>. Il convient donc d'aborder maintenant le rôle des partis et de la majorité dans la structuration d'un pôle fort autour du président de la République, capable de le soutenir ou de le neutraliser.

---

<sup>751</sup> Jean-Claude Colliard, « Le président et le système des partis », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Alain Bockel (et alii, dir.), Toulouse, Istanbul, 2000, pages 204 et 205.

CHAPITRE SECOND  
LE JEU POLITIQUE, CRISTALLISATION DU RAPPORT  
ENTRE RÈGLE ET PRATIQUE

Le passage de la théorie, de la règle écrite, à la pratique, à l'application de cette règle, se fait par le jeu politique. Le jeu politique est l'application de la règle par les acteurs institutionnels ou sociaux élus ou non et les interactions entre ces divers acteurs. Le jeu politique agit comme un miroir déformant et en fonction de facteurs extérieurs à la règle, celle-ci subit des adaptations, des interprétations qui varient en intensité et en légalité. Le jeu politique sépare la règle de la pratique. Rythmé par les élections, les majorités politiques, les partis politiques, et les conventions politiques qui donnent le pouls des rapports entre le président de la République et le Premier ministre, le jeu politique cristallise le rapport entre la règle et sa pratique .

**Section 1. Les rapports entre Premier ministre et président de la République, neutralisation, collaboration, ou subordination?**

Les différentes configurations des relations entre président de la République et Premier ministre varient en fonction du rôle des partis qui les entourent et les soutiennent. Mais elles dépendent avant tout du résultat des élections. En cas de cohabitation, les rapports de force sont tels qu'ils influent sur les positions du président de la République et du Premier ministre et aboutissent à des appropriations parfois surprenantes de la règle ! Le Premier ministre en régime parlementaire est important. A quoi sert le premier ministre en régime parlementaire ? Il est un pivot du régime parlementaire, même bireprésentatif, soutenu par un parti, sa majorité, même en période de cohabitation<sup>752</sup>.

---

<sup>752</sup> Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de premier ministre dans le régime parlementaire*, Pais, L.G.D.J., 1976, page 213. « Le Premier ministre étant entre le chef de l'État qui le nomme, en tant que régulateur de l'ordre constitutionnel et du jeu politique, et le parlement sur la confiance duquel il s'appuie, devient en fait un organe d'équilibre. Il est nommé par le chef de l'État, mais son choix dans le parlement est une condition du régime parlementaire, en ce sens qu'il est le chef de la majorité, en tant que leader du parti majoritaire. De cette liaison et double dépendance –la première ayant un caractère essentiellement politique– il résulte que le Premier ministre devient non

## Paragraphe 1 : Le rôle structurant des partis

Le rôle des partis structure les rapports entre président de la République et Premier ministre. Tout dépend du pôle majoritaire. Si l'on se trouve en présence d'un système politique à majorité parlementaire fortement structurée, l'un des deux acteurs de l'exécutif est son chef et donne l'impulsion à tout le système politique. Si l'on se trouve en présence d'un système fonctionnant sur la base de coalitions politiques, la primauté du président de la République comme du Premier ministre peut s'en trouver amoindrie. De la structure des partis et de la majorité, découlent les rapports entre président de la République et Premier ministre qui rythment la vie du système politique et donnent une indication sur le caractère du système<sup>753</sup>.

### a) *Leader* de la majorité présidentielle ou parlementaire ?

Qui est le chef de la majorité<sup>754</sup>, le président de la République ou bien le Premier ministre? En s'interrogeant sur les fondements de l'autorité présidentielle, sujet qui préoccupe qui se soucie du respect de la démocratie parlementaire en Europe, on peut trouver différents facteurs, qui, combinés ensemble, permettent d'expliquer comment un président de la République peut devenir très fort. La combinaison des pouvoirs constitutionnels et du mode de scrutin est indéniablement une formule qui peut conduire à augmenter la puissance du président. En effet, s'il est doté d'attributions conséquentes et supporté par une majorité importante (parfois

---

seulement un chaînon pour unir le chef de l'État et le parlement, mais aussi un facteur d'équilibre dans l'exercice du pouvoir politique ».

<sup>753</sup> Voir en ce sens l'analyse de Pierre Avril, *in Essais sur les partis politiques*, Paris, Puf, 1990, page 176 : « C'est le système que forment ensemble les partis qui apporte le point de vue pertinent, parce qu'il introduit une autre dimension. Un système donné de parti exprime la conception particulière de la représentation politique qui prévaut dans le régime et qui contribue à le définir, parce que les normes de la loi électorale la traduisent, parce qu'elle s'inscrit dans la structure de l'autorité ».

<sup>754</sup> On distingue généralement trois sortes de majorité, (qui peuvent d'ailleurs parfois se superposer) :

« 1. Pluralité, c'est-à-dire le plus grand nombre de suffrages exprimés. (...) »

2. Au sens organique, désigne les membres d'une assemblée appartenant aux groupes qui soutiennent le gouvernement : la majorité parlementaire. Elle peut être rigide et permanente ou, au contraire, fluctuante (...)

3. Majorité présidentielle : stricto sensu, c'est l'ensemble des électeurs qui ont voté pour le président de la République ; par extension, désigne les partis et les personnalités qui ont soutenu le candidat lors de son élection ».

*In Lexique droit constitutionnel*, Pierre Avril et Jean Gicquel, Paris, puf, 2001, page 87.

absolue) issue du scrutin majoritaire utilisé pour les élections tant présidentielles que législatives, le président concentre toutes les chances d'asseoir sans difficulté son autorité sur ses partenaires et sur le jeu politique<sup>755</sup>. D'ailleurs il a été constaté que « tout en ayant à déployer son action dans le cadre d'un régime représentatif doté d'un Parlement qui puise lui aussi sa légitimité, directement ou indirectement, dans le suffrage universel, le Président s'est montré d'autant plus respectueux de la Constitution qu'elle a été conçue de façon à assurer sa prééminence »<sup>756</sup>. Ainsi on note que l'affirmation de Montesquieu selon laquelle l'homme est porté à abuser du pouvoir qui lui est confié, est toujours d'actualité et ce phénomène sera d'autant plus renforcé qu'il sera combiné à des paramètres propres au jeu politique, comme le fait d'être *leader* de la majorité politique.

N'y a-t-il qu'aux États-Unis, en régime présidentiel, que le président est à la fois le *leader* de son parti et chef du gouvernement ? Apparemment non, car lorsque le président est doté d'une forte personnalité, et qu'il se trouve être à la tête d'une majorité, il peut se muer en chef de l'exécutif. Cela a pu se produire en France, au Portugal. En théorie, contrairement au cas de figure du régime présidentiel, le président de la République du régime parlementaire doit rester neutre, car il n'est pas le « véritable » chef de l'exécutif, prérogative qui est expressément réservée au Premier ministre. Les impératifs de neutralité et d'arbitrage font de lui le magistrat suprême et posent généralement une limite à ce qu'il ne se trouve pas à la tête d'un parti politique. Mais la pratique dément parfois la règle puisque même s'il se garde bien de conserver le poste officiel de président du groupe majoritaire, en cas d'identité de couleur politique entre la majorité gouvernementale et la majorité présidentielle, le président de la République conserve une influence et un ascendant sur les membres de sa majorité politique. En Croatie, curieusement, alors que dans toutes les autres Constitutions figure l'interdiction pour le président de la République de cumuler sa fonction avec toute autre fonction publique, privée ou politique, le président est autorisé à rester à la tête de son propre parti<sup>757</sup>. Depuis toujours le droit

<sup>755</sup> On rejoint l'analyse de Daniel Gaxie intitulée « Les fondements de l'autorité présidentielle », publiée dans l'ouvrage co-dirigé par Bernard Lacroix et Jacques Lagroye, *Le président de la République*, Paris, P.F.N.S.P., 1992, pages 333 et suivantes.

<sup>756</sup> Marcel David, *La souveraineté du peuple*, Paris, Puf, collection « questions », 1996, pp. 331 et 332.

<sup>757</sup> Article 96 de la Constitution croate : « Le Président de la République ne peut exercer aucune autre fonction publique ou professionnelle autre que dans un parti ».

constitutionnel tient les partis politiques hors de son champ scientifique<sup>758</sup>. Ce pan de la vie politique reste dans une zone ombrée qui n'est pourtant pas négligeable car elle entre dans l'appréciation du caractère fluctuant des pouvoirs du président de la République en pratique. C'est parce que le président est soutenu par une majorité constituée de députés qui lui restent soumis et dévoués, ou de ministres, qu'une lecture exorbitante de ses pouvoirs, dans le cadre d'un système virant à l'autoritarisme, lui sera pardonnée<sup>759</sup>.

Être *leader* de la majorité, suppose que l'on se trouve en système majoritaire. Mais on peut aussi bien imaginer que le président de la République soit *leader* politique, *leader* de son parti dans un système pratiquant la proportionnelle. Or, d'où vient que l'on choisisse un système majoritaire plutôt que proportionnel et cela a-t-il vraiment une influence sur le système politique ? Ce sont les conditions historiques de l'instauration d'un régime politique qui imposent tel ou tel mode de scrutin dans le système politique (tant pour les législatives que pour les présidentielles). Pour la France, on a pu parler de « fabrication majoritaire », ce qui renvoie à l'idée d'un scrutin choisi dans le but de structurer artificiellement la vie politique pour soutenir le président<sup>760</sup>. Mais le système a en partie échoué, puisque le scrutin peut engendrer une cohabitation. Le fait majoritaire peut encourager le président de la République à conduire lui-même sa propre majorité. On peut s'étonner de cette relation de cause à effet, car selon la logique du régime parlementaire, la majorité est au surtout un soutien pour le Gouvernement. Si le gouvernement et le président de la République sont de la même famille politique, on peut comprendre comment le soutien majoritaire bénéficie au président de la République. Connaître le chef de la majorité renvoie aux rapports qu'entretiennent le Premier ministre et le président de la

---

<sup>758</sup> À ce propos citons Pierre Avril, dans son ouvrage *Essais sur les partis politiques*, Paris, puf, 1990, page 109 : « Le droit constitutionnel classique ignore les partis qu'il tient pour un phénomène extérieur à son ordre et relevant du simple fait, ce qui revient à dire que les principaux acteurs de la scène politique n'apparaissent pas au programme... Bien plus, au mépris de l'évidence, leur influence est niée par la règle traditionnelle proscrivant le mandat impératif : comble de la fiction juridique, elle incarne l'espèce de schizophrénie qui semble perturber les rapports de la Constitution avec la réalité observable. »

<sup>759</sup> « En d'autres termes, ce qui distingue un exécutif fort mais démocratique d'un exécutif autoritaire ne réside pas dans le fait qu'il s'appuie sur un parti majoritaire, mais dans la nécessité de s'assurer l'assentiment et la confiance des députés qui le soutiennent. », *op. cit.*, page 125.

<sup>760</sup> Pierre Avril, *idem*, page 205.



République<sup>761</sup>. La plupart du temps, aucun chef de la majorité n'est véritablement désigné, bien qu'il y ait des porte-parole de partis, des représentants de partis, des présidents de mouvement politique. Le président de la République n'est jamais officiellement déclaré chef de la majorité<sup>762</sup>, mais officieusement, lorsqu'il y a identité de couleur politique, on remarque que le président de la République peut sans difficulté s'improviser chef de la majorité, se comporter comme tel. Ainsi cela s'est-il produit en Croatie, en Bulgarie, en Roumanie, en Lituanie, au Portugal et en Pologne. Dans ces cas, lorsqu'il y a identité de couleur politique entre le président de la République, le gouvernement et la majorité parlementaire, on note que cela renforce le président, œuvrant pour lui comme un « second glaive ». On a pu parler de majorité présidentielle. Or la notion de majorité présidentielle n'existe pas réellement en régime parlementaire. Toutefois, ce terme rend compte d'une réalité politique qui influe sur les rapports de force. On observe que la majorité présidentielle recouvre effectivement une réalité, même si elle ne conduit pas le président de la République à la tête de ladite majorité puisque traditionnellement ce poste est réservé au Premier ministre. Les présidents des pays étudiés se sont ainsi trouvés à plusieurs reprises en situation de force lors de l'identité des majorités. Ainsi en Bulgarie sous Jeleu (Union des Forces Démocratiques) pendant les deux premières années de son mandat de 1992 à 1994 ; en Roumanie, de 1990 à 1996 et depuis 2000 entre Iliescu et le PDSR (anciennement Front de Salut National) ; en Croatie sous Tudjman (HDZ) de 1992 à 2000 ; en Lituanie sous Brazauskas (Parti travailleur) de 1993 à 1996 et sous Adamkus de 1998 à 2000 ; en Pologne sous Kwasniewski (SLD), de 1995 à 1997 ; au Portugal sous Soares (PSD) de 1986 à 1996 ; en France, à tout moment, sauf en période de cohabitation. On peut noter la singularité française qui déroge aux courtes périodes identifiées pour les autres pays. En France, on est rarement en non identité de majorité. Ailleurs cela arrive plus

---

<sup>761</sup> Voir en ce sens Jean-Marie Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V<sup>e</sup> République », in *Revue du Droit Public*, 1993, page 987. A la question « qui est le chef de la majorité ? » il répond que le problème est plutôt symbolique et touche à la nature des relations entre Premier ministre et président de la République et cette remarque est applicable à l'ensemble des régimes étudiés.

<sup>762</sup> *Idem*, page 989 : « Il n'en reste pas moins que ce genre de pudeur –prononcer ou non le nom de « chef »- constitue bien dans le champ politique une nuance chargée de sens. Tout ceci montre que la notion de chef de la majorité constitue un indicateur des rapports de force et du climat psychologique entre les deux têtes de l'exécutif d'une part, entre celui-ci et les groupes qui forment la majorité d'autre part. Mais elle ne recouvre pas en revanche un phénomène spécifique doté d'une vitalité et d'une dynamique propres qui lui assurerait une durée au-delà des circonstances contingentes où elle s'est manifestée ».

souvent. En France on est souvent en présence d'une majorité absolue<sup>763</sup>; ailleurs cela se présente avec moins de fréquence.

Le système des partis contribue à donner au président de la République la place primordiale de chef d'un parti. À la question de savoir « qui gouverne ? » en réalité, James Mac Gregor répond que « sauf en France, il n'existe aucun cas en Europe occidentale ou orientale où un parti, ou le parlement, ou le Président, puisse gouverner à la fois directement et légitimement »<sup>764</sup>. En réalité il faut préciser que ces situations où un parti ou le président ou le Parlement, gouvernent directement, sont répandues en régime parlementaire bireprésentatif et illégitimes. En effet, il n'est pas légitime pour le président de la République d'exercer la réalité du pouvoir exécutif à la place du Gouvernement puisqu'il usurpe alors la véritable essence du régime parlementaire : que le cabinet, investi de la confiance de la chambre, gouverne effectivement. Tudjman et le HDZ ce sont comportés ainsi en Croatie, de même Valdimir Poutine en Russie. La vie du parti politique suit une évolution, franchissant différents seuils qui le conduisent à passer de la reconnaissance de son droit de critique à son incorporation dans la scène politique pour passer ensuite à celui de la représentation, lorsqu'il accède aux institutions représentatives, pour finalement intégrer le seuil du pouvoir exécutif. Cette évolution dont on doit le découpage en quatre étapes distinctes à Rokkan<sup>765</sup> se vérifie dans les pays d'Europe étudiés et de manière flagrante dans les pays d'Europe centrale et orientale. On ne peut dire que tous les partis connaîtront cette évolution. Ce qui les différencie les uns des autres c'est leur solidité, leur longévité pour franchir ces étapes, mais tous ceux qui accèdent à la dernière étape ont logiquement connu les trois étapes précédentes, passant par un processus de maturité politique. Certes pour les pays d'Europe

---

<sup>763</sup> C'est ce qui permet à Givani Sartori de dire que le système français est un « système mixte » de gouvernement du fait de la présence de deux têtes de l'exécutif, dont l'une peut prendre l'ascendant sur l'autre en fonction de l'homogénéité de la majorité parlementaire, appliquant ainsi une convention de la constitution et non le texte lui-même qui ne prévoit pas que le président de la République se conduise comme un chef de l'exécutif. « My interpretation is then, that French semi-presidentialism has evolved in a truly *mixed system* based on a *flexible* dual authority structure, that is to say, a bicephalous executive whose 'first head' changes (oscillates) as the majority combinations change. With a unified majority the president decisively prevails over the prime minister and the constitution applies is a material one (the convention of the constitution) », in *Comparing constitutional engineering*, Londres, Mac Millan, 1997, pages 124 et 125.

<sup>764</sup> Se référer à son article « Qui gouverne ? Partis, Parlements, cabinets, cours constitutionnelles et présidents en Europe centrale et orientale post-communiste », in *L'Europe centrale et orientale*, Notes et études documentaires, n° 5006-007, 1995, page 29.

centrale et orientale on ne trouve plus de situation de parti hégémonique comme sous la domination soviético-communiste, mais malgré le « rétrécissement des basses électorales » et « la désaffection civique », malgré la « fragmentation » en de nombreux partis, des fronts se présentent, qui dépendent plus souvent de coalitions que de sursauts majoritaires (sauf dans les cas des pays cités précédemment) mais permettent malgré tout d'afficher un soutien au gouvernement<sup>766</sup>.

Le modèle majoritaire, souvent présenté comme inhérent à la démocratie, n'est pas toujours pratiqué. En effet, il existe un modèle de consensus fort répandu qui ne saurait être négligé puisqu'il concerne de nombreuses démocraties parlementaires européennes pratiquant le régime parlementaire bireprésentatif et notamment parmi les plus anciennes l'Irlande, l'Islande, la Finlande, l'Autriche et parmi les plus récents en Europe centrale et orientale la Macédoine et la Slovénie. Ce modèle de consensus peut s'expliquer par le choix du mode de scrutin (proportionnelle) qui aboutit à la formation de coalitions qui tempèrent la puissance du président.

## **b) La coalition comme contrepoids**

Développée par Arend Lijphart, la notion de modèle de consensus ne peut être passée sous silence lors de l'étude des démocraties parlementaires européennes<sup>767</sup>. Le consensus est le mode de gouvernement correspondant à une

---

<sup>765</sup> Paolo Pombeni, *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Paris, puf, collection « recherches politiques », 1992, page 98.

<sup>766</sup> À ce propos l'article de Georges Mink intitulé « Les partis politiques de l'Europe centrale postcommuniste : état des lieux et essai de typologie », éclaire sur cette question ; in *L'Europe centrale et orientale : entre la stabilisation et l'implosion*, Notes et études documentaires, n°4984-4985, 1993, pages 13 à 23.

<sup>767</sup> Voir l'article que consacre Philippe Lauvaux à « La démocratie majoritaire, conception et discussion d'un modèle polaire », in *Pouvoirs*, 1998, n° 85, et le premier paragraphe, page 5 : « Tocqueville : « Il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu ; car en dehors de la majorité dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste » (*De la démocratie en Amérique*). Ainsi, l'expression de *démocratie majoritaire* comporte un aspect indéniablement tautologique. Le processus démocratique n'est-il pas celui de l'identification de la *senior pars* à la *major pars* ? Or elle est devenue presque un lieu commun du fait de l'étonnant succès de la typologie des régimes démocratiques proposée par Arend Lijphart et qui distingue parmi ceux-ci un modèle majoritaire et un modèle de consensus. Lijphart définit ces deux modèles comme des types idéaux, mais l'un et l'autre à des degrés différents. Le premier constituerait un « paradigme » au sens khunien, c'est-à-dire un concept largement admis mais jamais réellement éprouvé. Le second, au

pratique effective du pouvoir<sup>768</sup>. Ce mode de gouvernement est rendu possible par la constitution de coalitions gouvernementales qui poussent les acteurs du jeu politique à discuter plutôt qu'à imposer unilatéralement. Ce mode de gouvernement concerne une partie des régimes parlementaires bireprésentatifs, soit tout au long de leur vie constitutionnelle, soit à certains moments de leur histoire constitutionnelle (après une révision du mode de scrutin par exemple, et en fonction du résultat des élections). Au titre des anciennes démocraties parlementaires d'Europe de l'ouest sont concernés : l'Islande, l'Irlande, le Portugal, la Finlande, et l'Autriche. Au titre des régimes parlementaires bireprésentatifs de l'Europe centrale et orientale, on peut citer la Pologne (avec l'UDS de 1991 à 1993, puis l'Alliance de la gauche démocratique de 1993 à 1997, et enfin avec l'Alliance électorale Solidarité, AWS, depuis 1997) ; la Bulgarie (avec l'Union des Forces Démocratiques de 1991 à 1994, puis de 1997 à 2001 avec la Force démocratique unifiée (coalition de l'UFD, de l'UP et du PSDB) ; l'Ukraine (depuis les élections législatives au scrutin mixte du 30 mars 2002, une coalition de gauche dirigée par Viktor Yushchenko) ; la Roumanie (avant les dernières élections législatives de 2000, le pays ne fut gouverné que par des coalitions : le Front Démocratique du Salut National de 1992 à 1996, puis la Convention Démocratique de la Roumanie de 1996 à 2000) ; la Croatie (en tout cas pour le dernier gouvernement en date). Le modèle de consensus peut concerner des régimes basés dans toute l'Europe et dans tous les cas il s'agit de pays appliquant le mode de scrutin proportionnel pour les élections législatives. Le succès du gouvernement de consensus peut s'expliquer par une certaine maturité politique atteinte par le système politique, par une régulation interne de la vie politique, mais aussi par une culture politique qui n'est pas toujours en rapport avec le texte constitutionnel (on pense par exemple au Portugal, et à l'Autriche pour le dualisme). Les deux facteurs combinés : mode de scrutin et culture politique décident de la place accordée au président de la République dans le système politique et du succès du modèle de consensus.

---

contraire, correspondrait à la pratique effective, et du reste souhaitable, des régimes démocratiques existant dans le monde ».

<sup>768</sup> Arend Lijphart est à l'origine d'un mouvement d'analyse qui prend en considération le pluralisme, comme culture politique, ainsi dans les *consociational democracies* ; terminologie répandue depuis son article « Consociational democracy », in *World politics*, vol XXI, n°II, pp. 207-225.

La légitimité du choix du mode de scrutin est politique. Celle de la représentation proportionnelle peut se résumer en quelques mots : « on crédite souvent le scrutin majoritaire d'une plus grande capacité à faire naître une majorité, la représentation proportionnelle d'une plus grande justice, d'une meilleure représentativité. Si le vote est de plus en plus conçu comme celui de la manifestation d'intérêts parmi lesquels certains sont trop minoritaires pour passer au travers du filtre du scrutin majoritaire, la représentation proportionnelle peut légitimement apparaître comme un remède à l'étouffement des minorités»<sup>769</sup>. Par contre, mécaniquement, l'influence de la représentation proportionnelle sur la structuration du jeu politique, conduit au pouvoir diverses formations politiques, et peut encourager la coopération au risque de voir le jeu politique se bloquer<sup>770</sup>. « Plutôt qu'une césure majorité-minorité, qui donne à la majorité et à elle seule le droit de décider (même si c'est dans le respect des droits de la minorité), la participation organise ou tente d'organiser des relations consensuelles. Certes, *in fine*, une majorité décide mais tout est fait pour associer au maximum les opposants ou les participants minoritaires. L'idée que chacun, même minoritaire, doit pouvoir être associé à la décision ou à l'institution se substitue à l'idée que la majorité, parce qu'elle est majorité, représente la nation *tout entière*<sup>771</sup> ». On s'accorde donc pour dire que non seulement le choix du mode de scrutin est un « baromètre politique » qui indique dans quelle direction va pencher le système, mais en plus on peut affirmer clairement que le scrutin est un « agent déterminant » du système, qu'il conduise au consensus (si le système politique a une certaine maturité politique), ou à l'instabilité gouvernementale (dont le président de la République pourra tenter de tirer profit en asseyant son autorité régulatrice)<sup>772</sup>. La représentation proportionnelle ne conduit donc pas systématiquement et de façon permanente au gouvernement de consensus (par exemple en Slovénie, en Bulgarie, en Lituanie où elle a surtout été l'argument de l'ouverture à la démocratie pour le respect des minorités) mais elle y contribue certainement.

---

<sup>769</sup> Yves Mény et Marc Sadoun, « Conception de la représentation et représentation proportionnelle », *in Pouvoirs*, 1985, page 11.

<sup>770</sup> Bernard Owen résume cela en parlant mathématiquement de justice de la représentation et sociologiquement et politiquement de représentation des minorités. Cf. « Aux origines de l'idée proportionnaliste », *in Pouvoirs*, 1985, page 15 et s.

<sup>771</sup> *Idem*, page 12.

<sup>772</sup> Pour reprendre les termes de Bernard Owen, *Ibidem*, page 26.

Le gouvernement de coalition issu notamment de la mise en pratique du mode de scrutin proportionnel ne se rencontre donc pas dans tous les pays. Par exemple en Grande Bretagne, la structuration du jeu politique passe toujours par le phénomène majoritaire et « un gouvernement de coalition serait une aberration dans les pays anglo-saxons ». « Par contre il serait difficile de comprendre les systèmes politiques de l'Europe sans prendre en considération le mode de fonctionnement des coalitions. Sur le continent européen c'est la norme »<sup>773</sup>. Un gouvernement de coalition formé de représentants de plusieurs formations politiques, est par définition hétérogène, il pondère le risque de phénomène majoritaire, répartit la charge du pouvoir, et évite finalement une pratique univoque du pouvoir qui se produit lorsqu'il y a superposition des majorité parlementaire, gouvernementale et présidentielle. La coalition n'est pourtant pas toujours la solution idéale aux maux du régime parlementaire. Il est des pays où, malgré une longue tradition de gouvernement de coalition, le consensus ne fonctionne pas ni parfaitement, ni continuellement. Cela peut être s'expliquer par le changement des circonstances politiques, comme en Autriche par exemple ; ce peut être lié au personnage du président de la République, comme en Finlande.

En Autriche, le système de « proportionnalité »<sup>774</sup> régissant les rapports entre les partis depuis 1945 et dont a découlé un partage systématique des postes entre les deux formations politiques dominantes –le parti socialiste et le parti populaire– semble avoir été totalement intériorisé par les électeurs et contribue à la dépolitisation de l'élection présidentielle<sup>775</sup>. « Ceux-ci, en effet, sont loin de voter aux élections présidentielles de manière partisane, ce qui contribue à expliquer que lorsque les Chanceliers, généralement à la tête d'une coalition formée des deux partis dominants, appartenaient au parti populaire, les Présidents appartenaient au parti socialiste, et inversement. Toutefois, de 1970 à 1986, les gouvernements ont été dirigés par des socialistes, tandis que le Président appartenait à ce parti ou avait bénéficié de son soutien. À nouveau, depuis la formation, le 4 février 2000, d'un gouvernement de coalition entre le parti populaire et le parti libéral (extrême droite)

---

<sup>773</sup> Vernon Bogdanor (dir.), *Coalition government in western Europe*, Londres, Heinemann, 1983, page 1.

<sup>774</sup> Système de *Proporz*.

<sup>775</sup> Armel le Divellec parle de « la neutralisation intériorisée » dans son article consacré à « La neutralisation de la présidence de la république en Autriche », in *R.F.S.P.*, 1996, page 42, car l'intériorisation de la neutralisation passe d'abord par le système de *Proporz* qui a pour effet de dépolitiser la présidence de la République.

de J. Haider, le principe de proportionnalité a cessé de fonctionner, le Président Kléstil comme le chancelier Schüssel appartenant tous deux au parti populaire»<sup>776</sup>. Dans ce cas le scrutin proportionnel et le gouvernement de coalition ont joué dans le sens d'un amoindrissement progressif et inéluctable de la charge présidentielle. C'est d'ailleurs ce que souligne Arnel le Divellec, spécialiste du régime parlementaire autrichien, lorsqu'il explique que le « chef d'État ne peut exercer d'influence que dans la mesure où le Parlement l'accepte ou bien ne parvient pas à désigner une personnalité qui reflète une majorité »<sup>777</sup>. L'accord entre les partis a toujours pu se faire convenablement dans le cadre des coalitions, il n'y a jamais eu de difficulté majeure en Autriche pour que le président voie son rôle limité à celui de « correctif ». Le Parlement exerçant pleinement sa fonction représentative et de désignation du Gouvernement, n'a nul besoin que le président de la République occupe une place importante.

En Finlande, par contre la position du président de la République était particulière avant la révision constitutionnelle de 2000 puisque même lorsque le gouvernement de coalition était composé principalement de la même couleur politique que lui, il a pu être amené à prendre des décisions contre l'avis du gouvernement, et restait, non pas le *leader* de la majorité politique, mais une sorte de président-gouvernant atypique. Toutefois, Kekkonen, habile technicien politique, a été un chef de parti extrêmement énergique. Briguant la présidence, il a abandonné officiellement ses fonctions partisans, tandis que son ancien parti restait l'un des deux principaux partis du centre, ce qui n'est pas resté sans influence sur le mode de gouvernement du pays. A l'inverse de l'Autriche, les accords au sein du gouvernement ont toujours été difficiles à trouver, du fait de la coalition ce qui explique que le président de la République s'en soit détaché. Parfois même le président a fait preuve d'une autorité particulière pour sortir le pays de l'ornière, justement au moment où le consensus ne s'imposait pas efficacement, à cause de circonstances politique, historique, ou économique difficiles<sup>778</sup>. Souvent les présidents de la République se sont même trouvés dans l'obligation de nommer un Conseil exclusivement composé de

---

<sup>776</sup> Françoise Dreyfus, « Les Présidents de la République élus au suffrage universel direct : comment fait-on ailleurs ? », in *Après-demain*, n°440-441, janvier - mars 2002, page 10.

<sup>777</sup> Arnel le Divellec, « Le parlementarisme en Autriche, enseignements pour une approche renouvelée du régime parlementaire », in *R.D.P.*, 1998, pages 157 et 158.

<sup>778</sup> On pense alors au président Mannerheim qui en 1944-46 a dû faire face à une guerre contre l'URSS sur fond de désaccord national. Les communistes, alors soutenus par l'URSS ne se sont logiquement pas montrés solidaires avec le gouvernement d'après-guerre.

fonctionnaires, car aucune entente politique n'était plus possible. Cette autorité dont a fait preuve le président, et l'appui qu'il trouvait auprès de lui dans ces ministères n'ont pourtant pas eu raison du système parlementaire<sup>779</sup>. Après la réforme de 2000, malgré l'effet d'annonce, le président de la République n'est pas cantonné à la portion congrue de la gouvernance politique, car il conserve la gestion des affaires étrangères, de concert avec le gouvernement. Le gouvernement de coalition ne joue donc pas toujours dans le sens d'un modèle de consensus et dans le sens d'un amoindrissement de la puissance présidentielle. C'est plutôt la révision constitutionnelle qui a joué ce rôle en l'occurrence, pour limiter un président qui avait eu tendance à s'émanciper trop, ne correspondant plus assez au profil du régime parlementaire classique<sup>780</sup>. Il serait précocement de tirer des analyses de cette nouvelle répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le président de la République finlandais et le Gouvernement, mais il est acquis que la Finlande a clairement choisi de s'orienter vers un nouveau mode d'exercice du pouvoir exécutif en redistribuant les tâches entre président de la République et Gouvernement, en favorisant la collaboration de ces deux organes en matière de politique étrangère et en offrant la prépondérance au deuxième pour les affaires internes<sup>781</sup>. On pourrait dire que la Finlande tente de se rapprocher d'un mode de gouvernement « à l'autrichienne », d'un modèle de consensus effectif, où le gouvernement, incarné par le Premier

---

<sup>779</sup> Ainsi que le fait observer Paavo Kastari dans *La présidence de la Finlande*, Neuchâtel, éditions de la Baconnière, 1961, page 88 : « Le système finlandais a cependant conservé son essence nettement parlementaire, et les assises de cette structure ont révélé une solidité remarquable. Si parfois certains ministères, lors de situations politiques compliquées en politique étrangère ou intérieure, ont pu s'appuyer plus sur le Président que sur les groupes parlementaires, le principe essentiel de la confiance dont jouit le gouvernement a été maintenu dans toute sa force, de sorte que même un ministère d'expédition détaché des partis n'a aucune peine à considérer un accès de mécontentement exprimé à par un vote de méfiance à la Chambre comme une nette invitation à se démettre. »

<sup>780</sup> Ainsi Paavo Kastari écrivait à ce sujet comme propos introductif à son ouvrage sur *La présidence de la Finlande*, *Idem*, page 7 : « Dans les conditions normales, la contribution du chef d'État à la vie politique est considérable mais elle augmente lors des crises, si bien qu'il est alors difficile pour un théoricien de ranger le système politique du pays dans les catégories usuelles. Certes, il est évident que le régime porte les marques du parlementarisme, dont le principe est même expressément confirmé dans les lois fondamentales ; mais le chef de l'État ne s'est pas parlementarisé comme dans bien des autres pays pour n'être plus qu'un symbole : il a conservé ses possibilités d'utiliser avec une grande les droits que lui reconnaît la constitution, et il y a parfois recouru. Cette combinaison d'un pouvoir présidentiel efficace et du parlementarisme a parfois été considérée par certains spécialistes étrangers comme une particularité difficile à comprendre : une tentative de résoudre un problème impossible, comparable à la quadrature du cercle. »

<sup>781</sup> Voir en ce sens, Tore Modeen, « Le régime politique de la Finlande », in *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Genoveva Vrabie (dir.) Bucarest, Régie autonome moniteur officiel, 2002, page 126 : « Le pouvoir exécutif appartient au plus haut niveau au Président de la République et au Conseil des ministres. (...) Le Président de la République dirige la politique extérieure du pays. Traditionnellement, ce pouvoir était le plus important du Président. La nouvelle



ministre, tient le rôle central. Indéniablement, le système des partis, combiné au mode de scrutin, contribue toujours à favoriser les coalitions et cela se vérifie à chaque élection en Finlande. Actuellement coexistent environ une douzaine de partis enregistrés, dont neuf siègent au Parlement : le parti Social-démocrate, le Centre, le parti du Rassemblement, l'union des gauches, le parti du peuple suédois, l'union Verte, l'union Chrétienne finlandaise, les Finlandais authentiques et le groupe de Réforme. Le gouvernement actuel est composé de plusieurs partis de tendances différentes : les sociaux-démocrates, le parti du Rassemblement (conservateurs), l'alliance des gauches, le parti du peuple suédois (parti de la minorité suédophone) et les Verts. Le premier ministre, Paavo Lipponen, en place depuis 1999, est social démocrate. La coalition regroupe des tendances politiques diverses. Ce phénomène, lié au mode de scrutin employé pour les élections législatives, engendre aussi l'éclatement de la représentation. Le groupe d'opposition est formé de partis de tendance plus conservatrice : le Parti du Centre, le parti démocrate-chrétien et le parti des « vrais Finlandais ». Le gouvernement en place conduit une politique libérale qui fait l'objet de critiques internes par l'union des gauches et les Verts. La présidente de la République ne reste pas insensible aux orientations du gouvernement et réagit, parfois avec les moyens dont elle ne dispose pas en théorie. Ainsi par exemple, elle s'est prononcée pour la désignation au directoire de la Banque centrale contre l'avis du Gouvernement et a finalement opté pour la désignation d'un directeur professionnel, écartant les deux nominations politiques conservatrices prévues par le Gouvernement<sup>782</sup>. Pourtant la popularité de Tarja Halonen n'a pas souffert de ce désaccord entre les deux têtes de l'exécutif, et certains membres du gouvernement étaient même satisfaits de cette décision. La variété des tendances représentées au gouvernement peut expliquer ces réactions. De même, durant l'année écoulée, des oppositions se sont fait sentir entre les partis au gouvernement, que le Premier ministre a su désamorcer, les critiques les plus vives venant de l'alliance des gauches et des Verts. La coalition devrait durer jusqu'au terme du mandat des ministres, les prochaines élections étant prévues pour 2003 (sauf cas de crise ministérielle concernant la gestion du nucléaire, sujet sensible). La stabilité gouvernementale en

---

Constitution prescrit cependant qu'il doit agir en accord avec le Conseil des Ministres. Il est aujourd'hui trop tôt pour apprécier l'importance de cette limitation du pouvoir présidentiel. »

<sup>782</sup> Se reporter aux explications détaillées de Jacques Mer sur la vie politique finlandaise interne, « La Finlande en 2001, stabilité politique sur fond de morosité économique », in *Les pays d'Europe occidentale*, Alfred Grosser, Paris, La documentation Française, 2002, pages 261 et s.

Finlande n'est donc pas garantie par une majorité uniforme. Il faut sans cesse rediscuter pour trouver un compromis. Dans ces conditions la présidente de la République n'est pas assurée d'obtenir un soutien inébranlable en s'affirmant contre les décisions du gouvernement en matière de nomination ; elle ne doit pas non plus faire face à une situation de cohabitation aussi frontale qu'en France. Ce moyen terme généralisé contribue finalement à préserver l'équilibre des institutions et surtout à favoriser la discussion en garantissant l'échange. Le président de la République n'est ni trop puissant, ni complètement insignifiant ; et ces éléments du jeu politique, combinés aux nouvelles données constitutionnelles le limitent en ne lui offrant pas de véritables moyens de pression sur le système.

Au Portugal, qui a connu une instabilité ministérielle pendant les premières années suivant le retour à la démocratie, les conservateurs, qui ont gagné les élections législatives de 1980, n'ont pas soutenu la candidature du Président sortant lors de l'élection présidentielle qui s'est déroulée quelques mois plus tard. Cela n'a pas empêché le Président Eanes d'être réélu au premier tour, en raison de sa personnalité, un général charismatique du mouvement de libération du pays, et des choix non-partisans des électeurs. Les élections législatives sont pratiquées à la proportionnelle selon le système d'Hondt sans pourcentage minimal pour obtenir des sièges. Le système repose entièrement sur les partis qui constituent, comme dans les autres pays, des listes et concluent des alliances pour faire liste commune afin d'attirer un maximum d'électeurs. Les partis sont d'ailleurs protégés par la Constitution, de même que la liberté de constituer et d'adhérer à un parti<sup>783</sup>. Le choix du système politique peut trouver sa justification dans un souci de représentation la plus juste, au sortir d'une période de dictature. Mais on peut douter de son efficacité. Aucun parti politique n'a pu obtenu la majorité absolue entre 1974 et 1976. Les gouvernements formés qui se sont succédé étaient soit composés de techniciens mal perçus par les politiques et par le peuple, soit des gouvernements de coalition, ce qui augmentait les difficultés de fonctionnement puisque le modèle de consensus restait lettre morte. Petit à petit le gouvernement de coalition fut délaissé au profit de gouvernements socialistes homogènes mais minoritaires pour finalement laisser la place aux gouvernements socialistes majoritaires, lorsque le système a atteint sa maturité

---

<sup>783</sup> Voir à ce propos les précisions données par Pierre-Henri Chalvidan et Hervé Trnska dans leur ouvrage *Les régimes politiques de l'Europe des douze*, Paris, Eyrolles, 1991, pages 133 et suivantes.

politique. La proportionnelle n'a pas engendré comme dans les pays d'Europe centrale et orientale récemment ouverts à la démocratie une multiplication excessive des partis. L'opposition se joue principalement entre le parti socialiste et le parti démocrate et depuis 1987 du fait de la « majoritarisation » de système, et la primauté du Premier ministre sur le système et dans le régime parlementaire portugais ne fait plus aucun doute depuis la crise présidentielle de 1979. Hormis la parenthèse présidentialisante excessive conduite par Eanes, la place privilégiée fut toujours celle de Premier ministre, véritable *leader* de la majorité<sup>784</sup>.

On peut observer, au vu des résultats des dernières élections législatives et présidentielles au Portugal, en Irlande et en Finlande, que dans chacun de ces pays le président appartient au même parti que le Premier ministre qui dirige, dans les trois cas, un gouvernement de coalition. La coalition tempère-t-elle les velléités de puissance du président de la République ? Le score du président pour les élections est toujours plus élevé que celui du parti vainqueur des législatives, mais c'est uniquement lié au fait de l'utilisation de modes scrutins différents (sauf pour l'Irlande). Ainsi on peut observer que si le président de la République est bien campé dans sa position de garant du fonctionnement des institutions, c'est le Premier ministre qui reste seul responsable et en charge des fonctions gouvernementales en régime parlementaire<sup>785</sup>. Sauf en France où finalement la combinaison du scrutin majoritaire pour les deux élections accentue les risques d'avoir un *leader* de la

---

<sup>784</sup> Jorge de Pinho Campinos, « Le régime politique du Portugal », in *Les systèmes politiques de l'Union Européenne*, Yves Guchet (dir.), Paris, A. Colin, 1994, pages 410 et 411.

<sup>785</sup> Ce peut être une explication, parmi d'autres : « Dans les pays européens qui ont institué l'élection directe de leur Président –quelles qu'aient été les raisons de ce choix- on constate que, même lorsque le chef de l'État dispose formellement de prérogatives lui permettant d'intervenir dans les affaires gouvernementales, il n'use pas de ce pouvoir. Cette situation est liée à une interprétation consensuelle des partis politiques sur la nature du régime. En effet, l'idée que, dans un régime parlementaire, le premier rôle est confié au chef du gouvernement qui conduit la politique de la nation avec le soutien d'une majorité au Parlement domine actuellement dans tous les cas de figure. Il en résulte que l'élection décisive, dont dépendra la composition politique du gouvernement, est bien celle des députés –dont le mandat est, partout, plus court que celui du Président de la République- ; en conséquence, les leaders des partis politiques sont candidats aux élections législatives qui leur donneront accès, en cas de victoire, au poste de Premier ministre. Le choix des candidats à l'élection présidentielle, lorsqu'ils appartiennent à une formation politique procède, dans ces conditions, d'une philosophie très différente. Le rôle limité du Président, qu'il résulte des dispositions formelles de constitution comme en Irlande ou, depuis 1987, en Finlande, ou de la neutralisation de fait de la fonction comme en Autriche ou au Portugal, après que Mario Soares, leader du Parti socialiste et ancien Premier ministre, ait achevé son second mandat en 1996, conduit à désigner à la candidature des personnages ayant souvent eu d'importantes fonctions gouvernementales qui n'ambitionnent plus d'occuper le devant de la scène politique, mais jouissent néanmoins d'un certain prestige. » Françoise

majorité en guise de président... Sauf en Russie, en Ukraine, et en Croatie sous Tudjman où le président de la République, malgré les divers modes de scrutin appliqués aux élections nationales, demeure la pièce maîtresse de l'agencement du pouvoir.

La mise en œuvre du mode de scrutin proportionnel conduit à la formation de gouvernements de coalition qui peuvent être parfois minoritaires . On peut tout aussi bien rencontrer des gouvernements minoritaires dans des pays pratiquant le scrutin majoritaire. Dans ce cas, on est en présence d'un gouvernement qui ne bénéficie d'aucun appui plus fort, qui se distingue ou qui « sorte du lot ». Ce mode de gouvernement se rapproche finalement d'un fonctionnement « parlementariste » typique puisqu'il oblige les acteurs politiques à privilégier la discussion politique pour atteindre la stabilité et la préserver. Le président de la République ne trouve alors aucun soutien fort dans l'équipe gouvernementale, elle-même en position d'équité face au parlement. *A priori* le président de la République se trouve donc dans la position idéale de l'arbitre neutre, garant du fonctionnement régulier des institutions, chargé de protéger l'équilibre du système ; mais on peut imaginer qu'il tente de tirer parti de cette fragilité pour s'imposer.

### **c) Le cas particulier des gouvernements minoritaires**

Le gouvernement minoritaire ne dispose pas d'une assise parlementaire dès sa constitution, mais au contraire il doit se constituer un soutien à mesure de son fonctionnement et des alliances entre les partis. « Si on les a qualifiés de minoritaires, c'est seulement pour souligner que le noyau de voix sur lequel ils peuvent compter n'atteint pas la majorité arithmétique des sièges au Parlement et ne représente même parfois qu'une minorité assez faible »<sup>786</sup>. Cette minorité place la coalition et les partis dans une relation de dépendance et d'alliance les uns vis-à-vis des autres ; elle encourage le dialogue et l'entente. Les cas de figure sont extrêmement variables selon les pays en question : ce type de gouvernement

---

Dreyfus, « Les Présidents de la République élus au suffrage universel direct : comment fait-on ailleurs ? », in *Après-demain*, n°440-441, janvier-mars 2002, page 8.

fonctionne plus ou moins bien, et le président de la République réagit différemment selon les pays.

Ainsi en Irlande, « la compétition électorale s'est jouée sur le mode binaire entre le *Fianna Fail* et le *Fine Gaël*, même s'il arrivait qu'aucune des deux grandes formations n'emportât la majorité absolue. La mieux placée d'entre elles devait alors pour gouverner composer avec quelques alliés, d'un côté les indépendants, de l'autre les travaillistes. Mais dans les années 80 ces situations allaient se multiplier et s'aggraver du fait de l'érosion des deux principaux partis, du renforcement les travaillistes et de l'arrivée de petites formations nouvelles (démocrates progressistes, verts et gauche démocratique). De sorte qu'on a vu bientôt apparaître de véritables gouvernements minoritaires (...) dirigés tantôt par le *Fianna Fail*, tantôt par le *Fine Gaël*, mais tributaires les et les autres d'appoints plus ou moins précaires<sup>787</sup> ». On n'a pas observé que le président de la République tire avantage de cette situation de fragilité du système pour s'imposer sur la scène politique.

Par contre, dans les pays du nord, au nombre desquels on compte la Finlande et l'Islande, le phénomène du gouvernement minoritaire et de coalition a acquis une stabilité et une permanence telles que des coalitions majoritaires peuvent désormais se former.

Pour les pays d'Europe centrale et orientale, le scrutin proportionnel, et la pratique de la coalition comme du gouvernement minoritaire sont une façon démocratique, de respecter l'expression du peuple, jusque dans ses minorités. Toutefois, la maturité politique n'est pas toujours de mise. C'est-à-dire que le fonctionnement du système n'a pas toujours eu le temps d'atteindre une régulation naturelle, un équilibre intériorisé par les partenaires politiques. On observe que sous couvert d'ouverture démocratique animée d'un esprit égalitaire, la proportionnelle a souvent contribué à fragmenter le paysage partisan opérant une « groupuscularisation », ce qui contribue à favoriser les conditions d'instabilité politique et met en danger la démocratie naissante<sup>788</sup>. Mais ce cercle vicieux ne se répète pas toujours et tous les pays ne sont

---

<sup>786</sup> Benoît Jeanneau, « Pour une réhabilitation des gouvernements dits minoritaires », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, page 538.

<sup>787</sup> *Idem*, pages 534 et 535.

<sup>788</sup> Parmi les diverses explications avancées, celle de Christian Bidégaray : « Cette même ambiguïté se retrouve à propos du choix d'un mode de scrutin. Ayant souffert du parti unique, les pays de l'ancienne Europe de l'Est refusent de participer à des groupements, associations ou syndicats qui puissent rappeler les anciens groupements obligatoires comme les jeunesses communistes léninistes etc. D'où une dérive vers une extrême fragmentation des partis », « Réflexions sur la notion de transition démocratique », in *Pouvoirs*, n°65, 1993, page 144.

pas concernés de façon équivalente par cette remarque. Pourtant, si le gouvernement minoritaire ne pose pas trop de difficultés actuellement en Slovénie, où le président de la République n'abuse pas de sa position, il a pu s'avérer dangereux en Bulgarie par exemple lorsque le gouvernement minoritaire de l'Union des Forces Démocratiques, vainqueur des élections législatives mais sans majorité écrasante trouvait en Julio Jeleu alors président de la République son principal soutien jusqu'en 1994.

Certes, pour préserver l'idéal démocratique, on peut avancer que « dans un État de Droit on n'a pas juridiquement tort parce que l'on est politiquement minoritaire (Laigniel). Car, la norme, par excellence, est l'œuvre de la collaboration entre les deux parties du Gouvernement démocratique : la majorité et la minorité. Alors que l'exigence de son efficacité implique la stabilité qui n'est pas l'immobilité »<sup>789</sup>. On peut reprendre une idée d'Hauriou pour illustrer la délicate question des gouvernements minoritaires: le droit n'est pas un simple élément de stabilité de la société, il est aussi le produit de multiples équilibres<sup>790</sup>, le gouvernement minoritaire, issu du mode de scrutin, en est la preuve.

La variété des exemples de gouvernements minoritaires démontre que leur existence n'entraîne pas automatiquement une instabilité chronique (même si leur apparition peut dénoter un contexte de crise politique et d'instabilité potentielle), mais que leur maniement requiert une expérience et une intelligence politiques souvent liées à la culture et à l'héritage politiques<sup>791</sup>.

Le scrutin à la proportionnelle n'est pas la seule cause de l'existence des gouvernements minoritaires. La collaboration entre les partis, la qualité de leur entente c'est-à-dire la « société politique », entre aussi en ligne de compte<sup>792</sup>. De plus, le gouvernement minoritaire peut s'avérer un réel succès soit qu'il soit relativement homogène, soit qu'il soit dirigé par une forte personnalité à même de conduire les opérations dans un contexte *a priori* délicat. En atteste le succès du

<sup>789</sup> Slobodan Milacic, in « À l'Est, l'État de droit pour induire la démocratie ? », *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, page 626.

<sup>790</sup> Mathieu Doat, "Quelques remarques sur la méthodologie d'Hauriou: entre droit et faits", in *Revue de la Recherche Juridique*, 2002, page 621.

<sup>791</sup> Cf. Sur ce point les observations de Kaare Strom, dans son ouvrage *Minority government and majority rule*, Cambridge, Cambridge University press, 1990, pages 10 et 11.

<sup>792</sup> C'est l'idée que développe Benoît Jeannau, *op. cit.*, page 540 et suivantes.

gouvernement Rocard en France de 1988 à 1991, homogène mais bénéficiant seulement d'une majorité relative, ayant eu recours au soutien des centristes et des communistes pour compenser sa majorité relative, transcendant les clivages politiques pour porter un projet de société commun. Est-ce ce genre d'équilibre que risque de rompre la cohabitation ?

## **Paragraphe 2 : La cohabitation ou la mise à l'épreuve du système présidentieliste**

Il s'agit de la « coexistence institutionnelle entre un chef de l'État et une majorité parlementaire politiquement antagonistes »<sup>793</sup>. A terme ce peut être l'occasion de retourner au texte de la Constitution pour trancher les litiges entre institutions car la cohabitation peut inverser les rapports de force et donc changer le système politique. Elle est surprenante, surtout dans les pays de tradition majoritaire où l'on trouve habituellement une identité de couleurs politiques à la chambre et à la présidence<sup>794</sup>. La cohabitation c'est aussi le verdict des urnes, une leçon qu'imposent les citoyens à leurs dirigeants, les pressant de faire front ensemble malgré leurs différences pour le bien du pays<sup>795</sup>.

### **a) Neutralisation du président par la cohabitation, théorie du sabre de carton**

<sup>793</sup> Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel, op.cit.*, page 13.

<sup>794</sup> En témoigne l'ouverture de l'article de Michel Dobry au sujet de la première cohabitation française (1986-88), *Idem*, page 251 : « (...) il n'est pas si fréquent dans notre vie politique qu'en quelques jours les circuits du pouvoir, les chaînes hiérarchiques et les flux de communication s'inversent aussi ostensiblement ; il n'est pas si fréquent qu'en quelques jours le président de la République change de place et de poids dans le système institutionnel ; il n'est pas si fréquent qu'en quelques jours à peine on assiste à un profond et systématique glissement dans la distribution du pouvoir sans que, en aucune façon, ce qu'on appelle le cadre constitutionnel ne subisse, dans sa « forme », la moindre modification, transformation, ou torsion ».

<sup>795</sup> « C'est à « l'opinion publique » qu'il faut, de part en part, attribuer l'avènement, le contenu et le destin de la cohabitation. (...) C'est elle qui, par son attachement surprenant à la cohabitation condamne ses « grands » protagonistes à respecter ses règles, c'est elle qui délimite la marge du désaccord possible entre eux (...). » Michel Dobry, « Le Président en cohabitation », dans Bernard

Pour affirmer sa puissance dans le système politique en période de cohabitation, le président ne dispose plus d'une épée de Damoclès ni même d'un sabre de carton<sup>796</sup>. Il dispose encore d'un sabre de carton lorsqu'il est membre de la majorité parlementaire, sans en être le *leader*. Dans ce cas de figure, il ne peut diriger sa majorité ni se retourner contre elle ; le sabre de métal est entre les mains du Premier ministre. Mais il ne devrait plus *a priori*, en période de cohabitation, avoir les moyens d'hypothéquer le jeu politique. Privé de son soutien au Gouvernement, et de sa majorité présidentielle, il doit reprendre son rôle d'arbitre. Les écarts entre la règle et la pratique seront moindres puisque le président de la République n'est plus en position de domination du jeu politique. Finalement les choses « rentreront dans l'ordre » puisque l'équipe Parlement/Gouvernement travaille de concert, et que le Premier ministre concentre réellement entre ses mains les pouvoirs de l'exécutif, ainsi qu'il est précisé dans la plupart des Constitutions étudiées. Si l'on se place dans une logique parlementaire, la cohabitation aboutit donc à neutraliser le risque de dualisme exécutif. Mais inversement, si l'on se place dans une logique gouvernementale, elle peut semer la confusion en cassant la dyarchie au sommet de l'exécutif. « En réalité l'élection présidentielle conçue comme marquée d'un enjeu de gouvernement s'avère finalement plus perturbatrice que bénéfique. Elle dévalorise l'élection parlementaire, pourtant structurellement dominante, et contribue à hacher le rythme électoral »<sup>797</sup>. On voit donc bien que la cohabitation est un pis-aller. Elle offre ponctuellement l'occasion d'intégrer un correctif parlementaire dans la pratique du régime, comme par exemple en France sous la V<sup>e</sup> République, mais elle souligne surtout le caractère fondamentalement menaçant pour la démocratie parlementaire du système dualiste<sup>798</sup>. D'autant plus qu'il peut exister malgré tout en période de cohabitation des tensions politiques, conduisant à des violations de la Constitution.

---

Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République*, Paris, P.F.N.S.P., 1992, pages 271 et 272.

<sup>796</sup> Théorie développée par Maurice Duverger.

<sup>797</sup> Armel le Divellec, « Réflexions sur l'avenir du système de gouvernement de la V<sup>e</sup> République », *in R.D.P.*, 2002, numéro spécial, page 225.

<sup>798</sup> Faisant écho à cette affirmation, on peut lire que pour Gilbert Guillaume, il est clair que « La longévité de la V<sup>e</sup> République autorise l'alternance de deux schémas institutionnels : le régime s'inscrit dans la logique présidentielle voulue par son initiateur et perpétué par ses successeurs ; la volonté des électeurs conduit à la « cohabitation » qui marque un retour certain au régime parlementaire. Des deux schémas, seul le second est en conformité avec la lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 ». Se reporter à son article « Les dysfonctionnements de la V<sup>e</sup> République : une



Ces périodes sont courtes et rares en France, mais peuvent être bien plus lourdes de conséquences ailleurs (en Lituanie par exemple). Dans tous les cas elles font entorse à l'esprit démocratique du régime. Ainsi que le fait observer Marie-Anne Cohendet, en période de cohabitation, les violations de la Constitution sont d'autant plus inacceptables que « les opinions politiques du Président ne correspondent plus à celles de la majorité des citoyens »<sup>799</sup> (ainsi en Pologne).

### **b) Les tentatives de résistance des présidents « cohabitationnistes »**

La cohabitation ne se déroule pas toujours dans un esprit de complémentarité, de franche collaboration ou d'entente cordiale mais plutôt dans une ambiance d'indifférence, de froideur, ou au même de guerre ouverte. En effet, trois cas de figure peuvent se présenter :

1- Premièrement, soit le président de la République s'est toujours comporté comme un arbitre neutre, et peu importe qu'il y ait concordance ou non entre sa couleur politique (en réalité il ne devrait pas en avoir) et celle du Parlement (qui est donc *a fortiori* logiquement celle du Gouvernement), cela n'a pas d'incidence car il se comporte toujours en arbitre, selon l'idée qu'il se fait de sa charge par rapport au texte constitutionnel.

2- Deuxièmement, soit le président de la République n'est pas de la même couleur politique que la totalité du gouvernement de coalition, lui-même composé de ministres de couleurs politiques différentes, et même s'il tente de s'imposer, une négociation pourra prendre place.

3- Troisièmement, soit le président de la République est radicalement opposé à la majorité gouvernementale et se fait de la charge présidentielle une idée forte, alors les risques de tension sont prévisibles et les blocages inévitables.

Le problème réside dans la domination qu'un groupe de pouvoir établit sur un autre. En société, on peut observer que c'est manifestement inévitable, seul un postulat marxiste permet d'y échapper, au moins en théorie. La domination d'un groupe de pouvoir est tolérable jusqu'à un certain point : celui des limites démocratiques

---

dyarchie virtuelle au sein de l'exécutif », in *Mélanges en l'honneur de Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, page 484.

<sup>799</sup> « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », in *R.D.P.*, numéro spécial, 2002, page 174.

constitutionnellement posées. Encore faut-il que la responsabilité puisse jouer pleinement.

Une analyse des conflits opposant les différentes institutions d'un pays met en lumière concernant les pays d'Europe centrale et orientale, que la majorité des oppositions entre président de la République et Premier ministre ont lieu sur la nomination et la révocation des hauts fonctionnaires, le droit de veto, la dissolution du Parlement, le référendum, les décrets ayant force de loi en situation d'urgence<sup>800</sup>. C'est toujours le profil du président de la République actif en régime parlementaire bireprésentatif qui pose problème. D'ailleurs dans la majorité des pays d'Europe centrale et orientale c'est le régime parlementaire monoreprésentatif qui a été retenu. Logiquement, conformément à l'esprit du régime parlementaire, il ne devrait pas y avoir d'opposition entre président de la République et Premier ministre, même en régime parlementaire bireprésentatif puisque le président de la République y est conçu comme un arbitre. Pourtant la légitimité que le président de la République tire de son élection lui permet parfois de prendre l'ascendant sur les institutions concurrentes dans le jeu politique. L'arbitre doit pourtant théoriquement rester en place, insensible aux variations politiques, permanent dans sa neutralité. Ainsi en est-il en Autriche, en Irlande, en Islande et dans une moindre mesure en Finlande. Pourquoi cela ne fonctionne-t-il pas de la sorte en France, en Croatie, en Bulgarie, en Roumanie, en Pologne, Russie et en Ukraine? Pourquoi dans ces cas, la solution proposée par les politiques est-elle parfois celle de la démission du président de la République? Ne peut-on imaginer que les deux institutions fonctionnent indépendamment l'une de l'autre et en harmonie? Il est des pays où la cohabitation a pu sérieusement mettre en danger l'équilibre du système politique.

---

<sup>800</sup> James P. Mac Gregor, « Qui gouverne ? Partis, Parlements, Cabinets, cours constitutionnelles et Présidents en Europe centrale et orientale post-communiste », in *Europe Centrale et Orientale*, Notes et études documentaires, n° 5006-5007, 1995, pages 24, 27 et 28. « Certaines constitutions d'Europe centrale et orientale ont doté leur Président de davantage de pouvoir que dans d'autres pays voisins, à telle enseigne que ces chefs d'État, bénéficiant par ailleurs d'autres sources de pouvoir de nature plus informelle, sont considérés par leur Gouvernement et leurs assemblées parlementaires comme de véritables calamités ». Et plus loin : « (...) la majeure partie des différends ont pour thème les nominations et les révocations des hauts fonctionnaires. C'est là en effet, que les responsabilités constitutionnelles entre le Président et le Gouvernement se chevauchent le plus et que le Président a le plus de pouvoir, en dehors des situations de crise. Les vetos présidentiels représentent la seconde source de conflit ». Et encore : « Le Gouvernement, qui n'a souvent guère de recours face à un

De 1976 à 1986 le Portugal est présidé par le général Eanes. Il ne lui a fallu pour être élu pour ces deux mandats consécutifs qu'un seul tour de scrutin, ce qui atteste de sa popularité à ce moment. En 1976 il remporte les élections avec 61,5% des voix et en 1980 avec 56,4%. Il gagne toujours avec une majorité confortable donc. De sa légitimité électorale et révolutionnaire toute neuve, il va tirer durant toute la première législature démocratique, une attitude franchement personnelle et hostile à l'esprit du régime, imposant sa propre vision du système politique. Les premières années de cet apprentissage douloureux, de 1976 à 1982, sont qualifiées de « guérilla institutionnelle » puisqu'une période de cohabitation s'ouvre avec la courte victoire des socialistes aux législatives. Du 25 avril 1976, date des élections législatives, au 12 août 1982, date de la révision constitutionnelle, six années de tumulte marqueront à jamais le régime et verront finalement *in extremis* capituler un président de la République aux vellétés de puissance avouées. Au nombre des « violences institutionnelles » infligées par le général Eanes au système, on peut compter : l'accaparement d'un domaine de compétence propre dans les affaires étrangères et notamment dans les rapports entre le Portugal et l'OTAN ; l'intervention directe dans certains ministères ; l'intervention dans les relations entre les partis politiques afin d'influer sur l'adoption de certains projets de loi de l'opposition ; l'imposition d'un gouvernement de son choix suite au retrait de la confiance manifestée au gouvernement Soares ; la révocation du Premier ministre sur un coup de tête, sans un vote favorable du Conseil de la Révolution; la désignation de trois gouvernements présidentiels successifs<sup>801</sup>. En réalité c'est justement la crise gouvernementale qui va conduire à la crise politique généralisée et à l'ascendant du président de la

---

Président déterminé, sort habituellement pendant des confrontations relatives aux nominations et aux révocations ».

<sup>801</sup> Il y eut d'abord le gouvernement Nobre da Costa désigné le 29 août 1978 par le général, mais dès le 11 septembre, il est assailli par plusieurs motions de censure puisque les deux principaux partis, le parti socialiste et le Parti social démocrate s'opposent à ce diktat présidentiel (sans pour autant faire « gouvernement commun » d'ailleurs). Loin d'être intimidé, profitant de l'absence d'alliance entre les partis, Eanes remet le couvert en nommant un autre gouvernement, avec à sa tête Mota Pinto, investit le 20 novembre 1978. Fort de l'expérience précédente, Eanes souhaite asseoir le nouveau gouvernement sur une majorité stable. Mais le gouvernement ne sera jamais vraiment suivi ni par les socialistes ni par les communistes qui voteront contre lui la motion de censure à la suite de laquelle il démissionnera le 6 juin 1979. Finalement, dans une ultime tentative, Eanes nomme pour la troisième fois un gouvernement présidentiel, avec Maria de Lurdes Pintasilgo à sa tête, le 1<sup>er</sup> août 1979, qui se chargera d'assurer la transition puisque le régime parlementaire ne fonctionnant plus, il faut dissoudre. En réalité, le général a tenté de tirer profit de la fracture à gauche entre les socialistes et les communistes pour imposer sa voix, sans succès, mais au prix d'une instabilité temporaire traumatisante.

République pendant quelques années sur le système<sup>802</sup>. Mais il a fini par se soumettre devant le résultat des élections législatives du 2 décembre 1979 qui donnèrent la victoire à l'Alliance démocratique, sans pour autant se démettre. Et le Portugal a repris doucement contact avec la démocratie, puisque s'en suivirent des années d'instabilité liée aux discordances au sein de la gauche. Mario Soares a connu la cohabitation en tant que Premier ministre du général et en tant que président de la République. Dans le premier cas il a confié « avoir eu quelques difficultés ». Par contre les rapports entre Soares et Cavaco Silva s'avèrent moins problématiques, ce que l'on peut attribuer, en suivant l'analyse proposée par Patrice Gélard concernant « la qualité des relations » entre les deux têtes de l'exécutif « à leur conception de la Constitution »<sup>803</sup>.

En Pologne, assez rapidement, Lech Walesa s'est imposé comme un président charismatique et autoritaire. Tout d'abord il s'est entouré d'un gouvernement *bis* au palais présidentiel, opérant comme un deuxième centre de pouvoir. À plusieurs reprises, obligé de composer avec un gouvernement qui ne lui plaît pas vraiment, qui n'est pas majoritaire et qui subit la rivalité du deuxième gouvernement présidentiel officieux, le président de la République a demandé, sans succès, les pleins pouvoirs, afin de prendre des décrets. Finalement, ne bénéficiant pas d'une majorité de soutien au parlement du fait de la fragmentation de la représentation parlementaire après les législatives de 1991, le président de la République choisit de faire front à la majorité parlementaire<sup>804</sup>. Cela se manifeste surtout par et le refus de signer des ordonnances du Gouvernement. Puis il utilise aussi la dissolution du Parlement, dès 1991, dans le seul but de se renforcer. Mais ces opérations sont des échecs cuisants puisque l'élection présidentielle de 1995 confirme la restauration de velours amorcée avec les élections législatives de 1993. Dès 1995 des voix se sont élevées pour proposer que certains pouvoirs du président de la République soient contresignés avant d'éviter détournement de pouvoir, mais c'est encore prématuré. Il faut attendre 1997 pour obtenir une nouvelle Constitution qui ne correspond plus du tout à la vision

<sup>802</sup> Voir en ce sens la lecture de la crise proposée immédiatement et très finement par Jacques Georgel, « La crise politique de 1978 au Portugal », in *R.D.P.*, 1979, page 443.

<sup>803</sup> Patrice Gélard, « La stabilité retrouvée au Portugal », in *R.D.P.*, 1989, page 174.

<sup>804</sup> Georges Mink, « La Pologne en 1991. L'année politique : la naissance confuse de la Troisième République », in *L'Europe centrale et orientale, Notes et études documentaires*, n° 4964-65, 1992, pages 142 à 146. Voir aussi le chapitre XXVII consacré à « La dérive présidentialiste » en Pologne,

présidentialiste de Walesa imprimée dans la petite Constitution. La majorité des conflits qui ont opposé entre 1993 et 1995 le président de la République Lech Walesa au Gouvernement concernaient les nominations que n'approuvait pas le président de la République tout engagé qu'il était dans la voie de la « décommunisation » de la Pologne<sup>805</sup>. Mais finalement on peut tirer un bilan plus positif concernant l'application de la nouvelle constitution polonaise puisque la dernière cohabitation entre le président de la République ex-communiste Aleksandre Kwasniewski et le gouvernement de coalition AWS/UW de 1997 à 2001 ne s'est pas trop mal déroulée. En effet, le chef de l'État a certes fréquemment eu recours au veto pour faire obstacle aux projets de loi du gouvernement, mais ces veto ont été pour la plupart surmontés. Finalement la cohabitation qui le plus porté atteinte à la vie équilibrée du système politique est interne à la majorité législative et gouvernementale, entre les libéraux et les diverses droites<sup>806</sup>.

En Russie, la cohabitation se passe mal entre le parlement et le président car en réalité le président sait toujours s'entourer d'un gouvernement proche et soumis. Il semble que le président de la République profite de l'éclatement de la représentation parlementaire pour asseoir son autorité. Boris Eltsine, lors de sa présidence de la République, entre en guerre ouverte contre le Congrès des députés composés de différentes factions politiques dont ne se dégage pas un pôle majoritaire de soutien au président. La première accroche a lieu au sujet de la nomination du Premier ministre en décembre 1992. Le gouvernement Gaïdar est renversé par une motion de censure dont le président de la République ne veut pas tenir compte ! Finalement la crise aboutit à la négociation d'un texte portant sur le protocole de désignation du Premier ministre. Une seconde crise a lieu au sujet de l'annonce de l'intention du dirigeant de mettre en place une administration présidentielle, et d'organiser un référendum. Une motion de défiance est initiée par des députés opposés à cette idée et gèle les relations président/parlement (la destitution n'a pas lieu, le vote ne rassemble pas la majorité requise à cet effet). C'est un prétexte pour se dresser contre le projet anti-constitutionnel du président de la République d'organiser un référendum le 25 avril

---

pp. 237 à 239 de l'ouvrage de Jean-Michel de Waele sur *L'émergence des partis politiques en Europe centrale*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 1996.

<sup>805</sup> Georges Mink, La Pologne en 1993-1995. Transformation ou restauration ? le bilan », in *Notes et études dcumentaires*, n° 5027-28, 1996, page 186.

1993. Non seulement le président brave la Constitution en choisissant d'organiser un référendum alors que le texte exige que l'initiative soit lancée par deux tiers des parlementaires ou un millions de citoyens, mais en plus il prend des décrets présidentiels dont les parlementaires contestent la légalité devant le Cour constitutionnelle. La crise conduit à l'impasse constitutionnelle et le succès du président, même s'il est reconduit par les électeurs, est relatif. Une troisième crise illustre l'opposition grave entre président et Parlement. En septembre 1993 B. Eltsine prend un décret présidentiel tendant à l'interruption des fonctions législatives, administratives et de contrôle du Congrès et du Soviet suprême de la Fédération de Russie. La dissolution est inconstitutionnelle, le Congrès reçoit le soutien en renfort de la Cour constitutionnelle dont le président prononce l'inconstitutionnalité du décret. Le blocage est inévitable et l'issue de la crise se trouve dans l'envoi de troupes par le président pour encercler le parlement et finalement le détruire ! Ces diverses crises politiques graves de cohabitation entre un président tout-puissant et un parlement divisé se déroulent sous l'empire de l'ancienne Constitution restaurée pour assurer la transition politique. Malgré ces leçons d'un proche passé (la transition politique), malgré l'attachement à la démocratie, pétition d'intention des constituants en rupture avec un passé plus lointain (la période soviétique), la nouvelle Constitution russe instaure un président fort. Pourtant, les crises politiques concernant la désignation et la nomination des Premier ministres se sont soldées en faveur du Parlement (au prix d'interminables discussions, il est vrai). Ainsi en 1998 lorsque S. Kirienko est contesté et qu'il démissionne, le président souhaite le remplacer par V. Tchernomirdine. Les parlementaires ne l'entendent pas de cette oreille tentent de négocier des modifications constitutionnelles en échange de leur soutien à ce gouvernement présidentiel. N'étant pas satisfaits, les communistes n'ont pas suivi et c'est finalement E. Primakov qui sera investi<sup>807</sup>. Les avatars de la vie politique russe illustrent à quel point l'État de droit est encore fragile car malgré cette victoire des parlementaires sur l'autoritarisme présidentiel, aucun gouvernement, d'inspiration présidentielle, n'a jamais pu s'appuyer sur une majorité homogène et fidèle au Parlement.

---

<sup>806</sup> Lire le compte-rendu de l'année 1998, « La Pologne en 1998. Un présent rassurant, un avenir plus incertain », de Georges Mink, in *Notes et études documentaires*, n°5091-92, 1999, page 138.

En France dans une moindre mesure, on a décelé aussi en période de cohabitation quelques sursauts de « présidentialisme ». Le refus de signature des ordonnances en 1986<sup>808</sup> par F. Mitterrand (par trois fois le président de la République a refusé de signer des ordonnances gouvernementales pour l'application de lois d'habilitation votées par le Parlement), et le refus d'inscrire un avant-projet de loi concernant la Corse à l'ordre du jour du Conseil des ministres par Jacques Chirac en 2000 en sont l'illustration parfaite. Ces refus n'entrent pas dans le cadre des pouvoirs d'appréciation autonome du président de la République puisqu'ils ne figurent pas à l'article 19 de la Constitution qui donne la définition exacte des pouvoirs du président dispensés de contreseing. Le président de la République dispose d'une compétence liée. Les refus n'étaient donc ni justifiés ni justifiables, mais ils n'ont pas empêché à terme le Gouvernement de réaliser ses réformes. L'action était surtout politiquement stratégique<sup>809</sup>.

### c) Le moyen terme, est-ce possible ?

Au vu de ces deux développements, on note que le système de partis, le mode de scrutin, combinés à la personnalité des dirigeants et à la Constitution dont ils disposent aboutit à des résultats différents. Tout dépend de « l'architecture constitutionnelle » et du système de partis. On pourra affirmer avec Leonardo Morlino que le régime le plus équilibré est celui dans lequel l'architecture constitutionnelle est neutre (c'est-à-dire qu'elle reflète le mieux possible les intérêts de la société civile) et que le mode de scrutin ne déforme pas le poids des partis au Parlement<sup>810</sup>. Peut-on envisager de trouver un équilibre dans le jeu politique qui allie

---

<sup>807</sup> Se reporter au livre de Jean-Pierre Massias, *Droit constitutionnel des États de l'Europe de l'Est*, Paris, puf, 1999, pp. 267 à 277 et 371 à 375, qui retrace bien l'évolution de ces crises politiques.

<sup>808</sup> « La cohabitation génère une autre difficulté au niveau des ordonnances : l'article 38 de la Constitution permet au gouvernement de réaliser son programme après habilitation du Parlement. Cette procédure ne pose pas de problème jusqu'en 1986, lorsque, pour la première fois, le chef de l'État excipe d'un prétendu pouvoir discrétionnaire pour refuser de signer certaines ordonnances ; son attitude constitue une méconnaissance de la Constitution et de la volonté nationale », Gilbert Guillaume, « Les dysfonctionnements de la Ve République : une dyarchie virtuelle au sein de l'exécutif », in *Mélanges en l'honneur de Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, page 166.

<sup>809</sup> Ainsi que l'a très finement démontré Daniel Gaxie dans son article « Jeux croisés. Droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in *Les usages sociaux du droit*, Paris, puf, 1989, pp. 209 à 229.

<sup>810</sup> À ce propos, il faut se reporter à l'intéressant article de Leonardo Morlino, « Architectures constitutionnelles et politiques démocratiques en Europe de l'Est », in *Revue française de science*

l'importance des élections législatives (dont dépend la formation du ministère), la réalité du principe de responsabilité politique de tous les dirigeants et permette de restaurer le Parlement dans sa fonction d'unique représentant légitime du peuple<sup>811</sup> ? On peut envisager d'engager une réforme du mode de scrutin afin que toutes les élections législatives se fassent à la proportionnelle, encourageant les acteurs politiques à davantage de dialogue politique et de consensus. La proportionnelle, et la formation de gouvernements de coalition ou minoritaires qui en résulte empêche que le président de la République (c'est pire encore dans un système dualiste) ne se prévale d'un appui parlementaire ou gouvernemental homogène et fort.

On peut envisager une modification constitutionnelle des attributions du président de la République dans le sens d'une clarification et d'une suppression de ses pouvoirs décisifs non soumis à contreseing. On peut imaginer un toilettage dans constitutions afin d'éliminer toute référence au dualisme, toute répartition des pouvoirs entre président de la République et Premier ministre.

On peut envisager aussi que les partis trouvent un accord ensemble, une convention politique afin de ne pas porter au pouvoir non pas le *leader* de leur majorité (qui briguerait plutôt le poste de Premier ministre<sup>812</sup>), mais une personne objective et neutre.

---

*politique*, vol. 50, n°4-5, août 2000, pages 679 à 711. L'auteur démontre que les fortes variations enregistrées dans la qualité des démocraties instituées dans les pays de l'Europe centrale et orientale sont liées à la combinaison entre un cadre théorique plus ou moins neutre et un système de partis plus ou moins stable. Ainsi, selon la démonstration de l'auteur, on note deux systèmes de fonctionnement typique des constitutions : soit dans un sens manipulateur, soit dans un sens neutre. Dès lors soit la mise en œuvre de la constitution qui résulte du fonctionnement des institutions est adaptative, c'est-à-dire que les règles sont partiellement ou pas du tout appliquées, soit la mise en œuvre est pertinente, c'est-à-dire les leaders doivent s'adapter aux règles, tout dépendra de la stabilité du système. Cela permettra par exemple à l'auteur d'affirmer que la Pologne, sous la petite constitution de 1991, a une architecture constitutionnelle manipulative au regard des pouvoirs du président dans la constitution, du mode de scrutin, de la centralisation de l'État.

<sup>811</sup> La solution du retour au monisme est envisagée par Marie-Anne Cohendet, comme par Armel le Divellec (*op. cit. in R.D.P.*) comme une réponse à apporter aux dérives du système français, c'est envisageable pour l'ensemble des pays concernés par le mode bireprésentatif d'administration du régime. Jean-Claude Colliard ajoute qu'il est impossible de réconcilier les deux élections législative et présidentielle et que « la difficulté structurelle de tenir à l'existence de ces deux élections attributives » est telle qu'il préconise de supprimer totalement ce hiatus puisque « la contradiction née de l'élection présidentielle reste irréductible ». Se reporter à son article « La singularité française », *in Pouvoirs*, n°85, 1998, pages 47 à 62.

<sup>812</sup> La plupart des pays concernés par cette étude ne rencontrent pas ce problème dans la désignation de leurs dirigeants. En Europe occidentale, centrale, orientale et balte, les Premiers ministres et les gouvernements gouvernent. C'est bien à ce résultat que parvient James Mac Gregor, lorsqu'il se pose la question de savoir « Qui gouverne ? Partis, Parlements, cabinets, cours constitutionnelles et Présidents en Europe centrale et orientale post-communiste », *in Notes et Études documentaires*, n° 5006-07, 1995, page 24.



## Section 2. Les conventions et traditions politiques

L'écart possible entre règle et pratique se lit dans certaines habitudes qui se développent en dehors de ce que le texte prévoit par exemple pour la désignation du président de la République ou bien celle du Premier ministre. Ces attitudes peuvent dénoter de l'existence d'une convention constitutionnelle<sup>813</sup> ou de ce que certains appellent une coutume constitutionnelle<sup>814</sup>, en tout cas plus certainement de l'existence d'une « constitution de réserve »<sup>815</sup> et posent la question de la réalité et de la pertinence de l'architecture constitutionnelle choisie pour ordonner le pays.

### Paragraphe 1 : Élections et nominations, les exceptions à la règle

La désignation par le président de la République du Premier ministre peut souffrir des entorses par rapport au texte constitutionnel et connaître quelques adaptations. Ainsi sous Boris Eltsine le Gouvernement procède davantage du président qui marchande ensuite le soutien des parlementaires. Pourtant la Constitution prévoit que l'impulsion doit être donnée par le Parlement. On peut attribuer cet écart à une interprétation extensive du dualisme prévue dans la

---

<sup>813</sup> Pour Pierre Avril, ces conventions sont des créations de normes. S'il paraît difficile de le rejoindre sur l'angle de la convention comme création d'un droit nouveau, (à moins de se placer dans une perspective hyper réaliste !), il est certain toutefois que ces conventions créent des situations d'habitus politique et juridique : « certaines pratiques ne se bornent pas à spécifier l'interprétation des dispositions écrites, car elles sont manifestement insusceptibles de s'y rattacher ; elles ne complètent pas la norme générale édictée par le texte en lui adjoignant des normes particulières d'application, elles ajoutent des normes générales supplémentaires qui ne sont pas seulement interprétatives mais bien absolument créatrices », in *Les conventions de la Constitution*, Paris, Puf, 1997, page 92.

<sup>814</sup> La discussion doctrinale est vive sur le point de savoir s'il existe des coutumes constitutionnelles, pratiques générales, répétées et acceptées comme étant le droit. Il semble dangereux, pour le respect du texte suprême d'accepter l'existence de coutume, ou même de parler de pratiques constitutionnelles. Voir à ce sujet l'article de Jean-Claude Maestre, « À propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : l'utilité des constitutions », in *R.D.P.*, 1973, pp. 1275 à 1303.

<sup>815</sup> À ce propos, en France, une longue polémique existe sur la notion de Constitution. Malmenée par l'interprétation présidentialisante dominante, la Constitution a été mise en sommeil parfois. Certains auteurs se sont donc questionnés sur sa nature (« La Constitution, Lazare ou Janus », Pierre Avril, in *R.D.P.*, 1990, pp. 949 à 960), d'autres ont salué le retour à la norme (Dominique Rousseau, « Une résurrection : la notion de Constitution », in *R.D.P.*, 1990, pp. 5 à 22). D'autres auteurs avaient déjà critiqué ses incertitudes (« Les incertitudes de la Constitution sous la Vème République », Stéphane Rials, in *R.D.P.*, 1984, pp. 567 à 606) et la pratique dévoyée qui en était tirée (« La Constitution jugée par sa pratique », in *RFSP*, 1984, pp. 875 à 909). Le fait d'écarter la Constitution ou de l'oublier pendant un temps ne l'efface ni ne l'élimine. Elle est toujours présente et valable, mais peut être mise en réserve le temps de la domination politique.

Constitution par le président de la République<sup>816</sup>. Également on l'a vu auparavant, il existe des adaptations dans la nomination et l'investiture du Gouvernement par le Parlement en France, malgré le texte constitutionnel, tous les gouvernements ne se présentent pas pour obtenir l'investiture du Parlement. Ailleurs, pour parer à ces éventualités anticonstitutionnelles, l'élection du Premier ministre ou son investiture par le Parlement est prévue, pour garantir le régime parlementaire.

Pour l'élection présidentielle, on observe en Irlande comme en Islande, que si un seul candidat se présente à l'élection, aucun tour de scrutin n'est. Les hommes politiques ne briguent pas intensément ce poste, celui de Premier ministre étant plus convoité. En Finlande, il est d'usage par courtoisie politique, de laisser le président sortant briguer un second mandat afin de ne pas lui faire une concurrence déloyale au moment de l'élection. D'une manière générale l'élection du président de la République ne devrait pas être politisée, le président de la République du régime parlementaire devant se situer au-dessus des partis, comme un arbitre neutre. Le président de la République française fait donc figure d'exception comparé à ses homologues voisins en Europe central puisqu'il est le seul à se faire élire sur un programme, aussi minime soit-il. En Irlande, Finlande, Autriche et Portugal, nul besoin de faire campagne sur un programme politique, puisque le président ne dispose pas des moyens ni des compétences pour gouverner. Ce ne sera pas à lui d'infléchir la politique gouvernementale et de ce fait la compétition électorale n'est pas vraiment teintée de politique.

## **Paragraphe 2 : La « constitution de réserve »**

Les pays dans lesquels les pouvoirs du président sont exercés en dessous de ce que prévoit le texte constitutionnel bénéficient en quelque sorte d'une constitution de réserve, un texte en sommeil, auquel il serait possible de recourir pour trancher un éventuel litige.

Sont concernés par cette catégorie la Finlande, l'Autriche, l'Irlande, mais aussi la Macédoine et la Slovaquie. Le fait que le président se situe en dessous des pouvoirs

---

<sup>816</sup> Article 83 de la Constitution russe.

qui lui sont donnés par la Constitution, par exemple en Autriche ou en Islande emporte comme conséquence qu'il pourra à tout moment réveiller ses pouvoirs constitutionnels jamais utilisés. Ce fut le cas en 1976, lors de la crise politique en Irlande. Le Président a finalement démissionné car il a usé de prérogatives qui lui sont propres, mais cela ne correspondait pas à l'image que le peuple se faisait du président. On peut aussi parler de « constitution de réserve », sous Weimar. La république de Weimar est un exemple type car des pouvoirs en sommeil, furent remobilisés en fonction des circonstances politiques.

Inversement les pays dans lesquels le président de la République agit au-delà de ses pouvoirs bénéficient aussi d'une « Constitution de réserve », qui est mise entre parenthèses le temps de la domination, ce qui crée des habitudes de mode de gouvernement qui peuvent marquer les esprits et les habitus politiques.

Qu'il bénéficie d'attributions constitutionnelles effectivement conséquentes ou d'un réseau de variables lui permettant de s'émanciper du texte et de la raison politique ; qu'il soit conçu comme un arbitre dans la Constitution de son pays ; qu'il se situe au-dessus ou en deçà des capacités offertes par le texte, le président de la République devrait être soumis à un contrôle permanent et objectif tout au long de son mandat. Car, ainsi que Mirkine-Guetzévitch l'a compris les efforts de rationalisation sont souvent vains non pas à cause d'une mauvaise rédaction du texte, mais surtout à une mauvaise mise en application et au comportement anti-démocratique des gouvernants.

## CONCLUSION DU TITRE

Le président de la République en régime parlementaire bireprésentatif peut construire sa popularité, tirant sa légitimité du scrutin direct par lequel il est élu. En cela les premières élections qui ont lieu au suffrage universel direct peuvent être marquantes dans la vie d'un régime politique. On observe ainsi dans de nombreux pays que le premier président élu au suffrage universel direct marque considérablement le système politique de sa personnalité. Sans doute les circonstances des transitions démocratiques, pour les pays observés en Europe centrale et orientale, justifient-elles cet état de fait, qui ne perdure généralement pas. Le système politique a donc besoin de temps pour opérer la réception de la règle et l'intégrer à un fonctionnement harmonieux des institutions. On a pu observer ce phénomène au Portugal, en France, en Finlande, en Bulgarie, en Roumanie, en Croatie, en Russie et en Ukraine par exemple. Dans d'autres pays, la marque laissée par le président dans le système est moins visible comme en témoignent les expériences irlandaise, islandaise, slovénienne, et macédonienne sans doute parce que le président en plus d'un texte peu généreux à son endroit, n'a pas adopté une interprétation présidentialiste.

Les circonstances politiques entourant le président de la République influent aussi sur la puissance qu'il concentre ou non entre ses mains. Ainsi le mode de scrutin pratiqué pour les élections législatives et la construction d'une majorité, plus ou moins homogène est-il déterminant. La puissance du président varie aussi selon qu'il se trouve face à un gouvernement de coalition, à gouvernement majoritaire ou minoritaire, ou bien qu'il se trouve en situation de cohabitation. On remarque alors que la vie du régime se structure autour de cette occurrence décisive dans l'application du texte constitutionnel. Le président de la République se situera parfois en deçà du texte comme en Autriche, ou bien au-delà, comme parfois en Lituanie, ou en Pologne.

La potentielle puissance du président de la République ne peut être mentionnée sans qu'il soit fait allusion au contrôle que l'on peut appliquer au chef de l'État.