



Strasbourg, le 3 décembre 2004

CDL-UD(2004)031
Fr. seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

dans le cadre de
**LA PRESIDENCE POLONAISE DU COMITE DES MINISTRES
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

et avec l'assistance de
L'INSTITUT POUR LA DEMOCRATIE – FRANCE
et de
LA FONDATION IUS ET LEX – POLOGNE

SEMINAIRE UNIDEM

**“BILAN DE QUINZE ANS D'EXPERIENCE
CONSTITUTIONNELLE
EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE”**

Varsovie, 19-20 novembre 2004

**LE POIDS POLITIQUE DES PRESIDENTS
ELUS AU SUFFRAGE UNIVERSEL
EN EUROPE POST-COMMUNISTE**

Rapport de
M. François FRISON-ROCHE
Chargé de recherche au CNRS
Centre d'études et de recherches de science administrative (CERSA)
Université de Paris 2 Panthéon Assas

Plan de l'article

Le poids politique des présidents élus au suffrage universel en Europe post-communiste

- I. L'éventail des pouvoirs présidentiels
 - § 1 : Les pouvoirs de décision
 - § 2 : Les pouvoirs de codécision ou de blocage
 - § 3 : L'influence des Cours constitutionnelles. Les exemples de la Bulgarie et de la Macédoine
- II. Les pouvoirs des présidents au sein de l'exécutif : Au-delà du parlementarisme et en deçà du présidentielisme
 - § 1 : Le rôle du président dans la nomination du premier ministre et du gouvernement
 - § 2 : Les pouvoirs du président en matière de relations extérieures
- III. Les pouvoirs des présidents vis-à-vis du parlement
 - § 1 : Les pouvoirs limités de dissolution du parlement
 - § 2 : Le droit de veto suspensif et la saisine de la Cour constitutionnelle
- IV. Les ressources de pouvoirs périphériques disponibles
 - § 1 : Le contrôle sur certains services de renseignement
 - § 2 : La présidence d'instance de type « Conseil de sécurité nationale »

Fonctions : Chargé de recherche au CNRS, Centre d'études et de recherches de science administrative (CERSA) Université de Paris 2 Panthéon Assas. (francois.frisonroche@free.fr)

Résumé de l'article en 16 lignes

Après la chute des régimes communistes, et pour les remplacer, les acteurs de la transition en Europe post-communiste ont le choix entre le modèle « parlementaire » classique et un modèle « semi-présidentiel ». Dans le contexte d'incertitude et de peur réciproques de l'époque, ce n'est pas un hasard si une majorité de pays choisit le second modèle qui permet de « neutraliser » les différents pouvoirs pour qu'aucune domination politique majeure ne puisse être exercée par un camp sur un autre. Cette « instrumentalisation » du droit est mise en place par l'intermédiaire d'une distribution caractéristique des pouvoirs au sein de l'exécutif qui induit des logiques institutionnelles et de comportements politiques. A travers l'étude d'un échantillon représentatif de six pays, on constate que le poids politique des présidents, élu au suffrage universel direct, est désormais une réalité dans le paysage politique de l'Europe post-communiste. Ces présidents disposent de pouvoirs certains, s'en servent et ne peuvent donc pas être assimilés à leurs homologues dans un régime parlementaire classique. Par leur jurisprudence, les Cours constitutionnelles ont largement précisé et affermi ces capacités présidentielles, encore augmentées par la mainmise sur certains services de renseignement ou la présidence d'instances du type « Conseil de sécurité nationale ». Toutefois, cette « ingénierie démocratisante » ne peut que très difficilement aboutir à une « présidentialisaton » de la vie politique car la « combinatoire » de diverses règles institutionnelles est impossible. On retrouve là l'ambiguïté politique initiale de la transition et la méfiance à l'égard des présidents qui ne devaient absolument pas ressembler à des substituts de secrétaires généraux du Parti.

A partir de 1989, l'effondrement des régimes communistes bouleverse le schéma politique et institutionnel de l'Europe médiane. Les principaux acteurs de la transition – ex-communistes et opposants- préfèrent souvent instaurer un modèle semi-présidentielⁱ plutôt qu'un modèle parlementaire classique. Leur choix n'est pas innocent dans le contexte d'incertitude et de peur réciproque de l'époque. Deux obsessions les tourmentent : instaurer la démocratie tout en s'assurant des parts de pouvoir. Ces obsessions les unissent et les forcent à coopérer quand bien même leurs motivations sont opposées et leurs intentions différentes. Pour les ex-communistes, il s'agit de ne pas perdre tout le pouvoir et, dans le pire des cas, de ne pas perdre tous les pouvoirs ; d'où la volonté chez eux de le fractionner suffisamment et d'équilibrer les compétences qui leur sont dévolues pour que l'incapacité éventuelle d'agir sur tous les leviers du pouvoir compense au moins la possibilité de contrecarrer l'action de celui qui en détiendrait une partie. En revanche, pour les opposants, il s'agit moins de conquérir le pouvoir que d'acquérir l'assurance que la parcelle de pouvoir qui pourrait leur échoir ne puisse pas leur être ravie, l'essentiel étant en effet d'assurer la survie de la dynamique qui se met en place.

Ce que les uns et les autres craignaient tous dans le modèle parlementaire classique, c'est le fait majoritaire ; autrement dit que l'exécutif et le législatif puissent se retrouver politiquement dans la même main. C'est au regard de la possibilité d'alternance complète et brutale qu'il permet d'envisager que le modèle parlementaire classique ne pouvait convenir ni aux dirigeants en place –qui risquaient de perdre tout le pouvoir -, ni aux opposants –qui risquaient de perdre le bénéfice de cette incroyable et fragile « révolution. » On se trouve là devant un paradoxe. Plus les acteurs politiques appelaient de leurs vœux, *una voce*, le modèle politique qu'ils souhaitaient –le modèle parlementaire à l'occidentalⁱⁱ- plus ils se sentaient, d'une seule voix encore, obligés de le rejeter dans sa réalisation concrète.

Une majorité de pays d'Europe post-communiste opte donc pour l'outil semi-présidentiel. Il semble, dès lors, intéressant de s'interroger sur le poids politique de ces présidents qui ne sont pas élus pour faire simplement de la figuration mais pour être des acteurs du jeu politique global.

Notre propos portera sur un échantillon restreint de six pays : la Bulgarie, la Lituanie, la Macédoine, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie. Les autres pays qui ont adopté un modèle semi-présidentiel l'ont fait trop récemment ou ne répondent pas, par leurs pratiques politiques, aux critères de la démocratieⁱⁱⁱ.

En Europe post-communiste, il faut considérer la constitution comme une construction qui porte la marque de sa genèse et de ses usages. L'élection des présidents au suffrage universel direct est, avant tout, un moyen ambigu de régulation du pouvoir en transition. Il ne s'agit pas d'enraciner la légitimité des présidents par un vote populaire mais plutôt d'empêcher que leur élection dépende de celle des parlements. Dans le même esprit, il faut leur donner une réelle autonomie pour équilibrer des pouvoirs en compétition. Dès lors, il apparaît d'autant plus intéressant de se pencher sur l'analyse des pouvoirs qui leur sont attribués. Pour ce faire, la seule analyse des textes, aussi instructive soit-elle, n'est pas suffisante car elle néglige l'apport essentiel de sa mise en œuvre. On fait référence ici aux nombreuses interprétations de ces textes par les Cours constitutionnelles. Ce sont là, en effet, les deux faces d'une même médaille, la première ne pouvant être appréciée qu'en fonction de la seconde.

La « technologie » semi-présidentielle consiste à accorder certains pouvoirs au président au sein de l'exécutif et vis-à-vis du parlement. Contrairement à un modèle parlementaire classique, le président dispose d'une compétence d'attribution qu'il peut souvent exercer sans contreseing. Ses pouvoirs ne sont donc pas purement nominaux. Non seulement il peut les exercer mais il le doit si l'occasion s'en présente car c'est la volonté des « pères fondateurs ». Certes, on peut constater au fil du temps qu'une certaine disparité existe entre pays différents mais, là encore, le texte constitutionnel, à lui seul, ne peut donner la mesure exacte de l'importance de certains pouvoirs qui s'exercent dans un contexte politique global. Autrement dit, l'institutionnel ne peut être séparé du politique. La genèse du texte est une variable déterminante de l'usage qui en est fait mais ce dernier dépend également des circonstances politiques.

Au sein de l'exécutif, certains pouvoirs, pris séparément ou d'apparence anodine, sont souvent négligés par les commentateurs occidentaux, car ils ne rentrent pas dans les grilles d'analyse classiques. Ces pouvoirs peuvent, pourtant, prendre une importance considérable quand ils sont arrimés à d'autres prérogatives. A l'inverse, la méfiance à l'égard de l'institution présidentielle se retrouve dans de nombreuses dispositions et tout particulièrement dans celles qui traitent de ses rapports avec le parlement. Les acteurs de la transition veulent éviter que les présidents puissent abuser de l'arme de la dissolution. Cette compétence qui heurte de front les principes affichés sous le régime communiste de l'omnipotence du « *parlement, organe suprême du pouvoir d'Etat* », est donc étroitement encadrée. Pour autant, les présidents ne sont pas désarmés face à l'action des Parlements puisqu'ils disposent, dans une majorité de pays, d'un droit de *veto* tout à fait substantiel qui leur permet de tempérer d'éventuels abus majoritaires, mais pas de porter atteinte à l'existence des Parlements et surtout à celle de leur majorité. Il en va de même de la saisine des Cours constitutionnelles que de nombreux présidents peuvent utiliser pour tempérer d'éventuels dérapages.

I. L'éventail des pouvoirs présidentiels

Les pouvoirs des six présidents de notre échantillon peuvent se diviser en deux groupes : les « pouvoirs de décision » et les « pouvoirs de blocage ou de codécision ». Cette première analyse devrait nous renseigner sur l'importance de l'influence que peuvent exercer ces présidents au sein du système institutionnel mais ne préjuge en rien de leur influence réelle car d'autres facteurs entrent évidemment en ligne de compte.

§ 1 : Les pouvoirs de décision^{iv}

Les pouvoirs des présidents sont condensés dans le tableau ci-dessous qui ne rend compte que des prérogatives juridiques et non de leur importance réelle. Cette comparaison permet de donner, toutefois, une certaine unité globale à ce groupe tout en révélant la variété de ses composants.

Les pouvoirs des présidents d'après les Constitutions

Pays	Bulgarie	Lituanie	Macédoine	Pologne (pc)	Pologne (c97)	Roumanie	Slovénie
Nomination du Premier ministre	○ Art. 99	● 84-4	○ 84/90	● 47/57	● 154	● 85/102	● 111
Révocation du Premier ministre	NON	○ 84-5	NON	NON	NON	○* 109 NON (2003) 106-1	NON
Dissolution de l'Assemblée Nationale	○ 102-3	● 58/87	NON	● 4-4/21-4/ 47 /62/66-5	○ 98-4,5 et 155	○ 89	● 111/117
Initiative législative	NON	● 68	NON	● 15/47	● 118/144-4	NON	NON
Droit de veto	● 101/102	● 71/72	● 75-3	● 18-3	● 122-5	NON	NON
Demande de nouvelle lecture	–	–	–	–	–	● 77/113-4	NON
Recours au referendum	NON	NON	NON	○ 19/47	○ 125-2	● 90	NON
Saisine de la Cour Constitutionnelle	● 150	● 106 (actes du Gvt uniquement)	NON	● 18-4/47-6	● 122-3/144-9	● 144a	● 160 (limité)
Nomination de juges à la Cour Constitutionnelle	● 147	○ 84-12/103	○ 84/109	NON	NON	● 140-2	○ 163
Pouvoirs en matière de politique étrangère et de défense	○ 92/100	● 84-1-2-3-14- 16/140	○ 79/84/86/ 119/120/121/ 124/125	● 28/32/33/ 34/35	○ 133-5	○ 91/92/93	○ 102
Pouvoirs de nomination	●○ 98-2	●○ 84-10-11-15	● 84	● 40/42/47 (limité)	● 227-5 (limité)	● 94/99	○ 107/131
Pouvoir réglementaire	NON	NON	NON	○ 45	● 234 (limité)	○ 92 (limité)	○ 108 (limité)
Peut participer au Conseil des ministres	NON	NON	NON	● 38	NON	● 87	NON
Droit de message et appel au peuple	● 98	NON	NON	● 39	● 140	● 88	NON
pouvoir de contrôle de l'administration	NON	NON	NON	● 47-11	● 144-10	NON	NON
Nomination d'un gouvernement intérimaire ou de service	● 99-5	● 84-7	NON	● 62	● 155	● 106-2	NON
Total des pouvoirs de décision	6	8	2	11	9	8	3
Total des pouvoirs de blocages ou de codécision	4	3	3	2	3	3	4
Total des absences de pouvoir	6	5	10	2	2	3	9

Note : ● : Pouvoir de décision ○ : Pouvoir de blocage ou de codécision.

*La réforme constitutionnelle roumaine du 19-10-03 a dissipé une ambiguïté puisqu'elle indique désormais que le président ne peut pas révoquer le Premier ministre.

Les pouvoirs entre un chef d'Etat parlementaire et semi-présidentiel sont différents par nature et cette différence est essentielle notamment en ce qui concerne les décisions non soumises à la procédure du contreseing. Un chef d'Etat parlementaire ne peut prendre aucune décision sans le contreseing du Premier ministre ou d'un ministre. Un chef d'Etat dans un modèle semi-présidentiel peut, au contraire, agir seul dans de nombreux cas de figure sans contreseing. Il n'est obligé de signer que si la constitution l'exige expressément. Quand aucune contre-signature n'est constitutionnellement requise, il possède un pouvoir de décision sans limite. Quand un acte du gouvernement doit être signé par le président, celui-ci possède un pouvoir de blocage des décisions ou, à tout le moins, un pouvoir de codécision.

Le tableau peut être lu soit horizontalement, soit verticalement. Une première lecture, horizontale, apporte un certain nombre de renseignements sur la fréquence des pouvoirs de décision qui sont dévolus aux présidents. On constate, par exemple, que la nomination du Premier ministre est, d'une manière générale, exercée par une majorité de présidents [5] dans les sept régimes examinés. De la même manière, on constate qu'ils ont, pour cinq d'entre eux, la possibilité de nommer un gouvernement de service. On remarque que, dans la même proportion, ceux-ci possèdent un droit de veto suspensif. Ils sont un peu plus nombreux [6/7] à pouvoir saisir la Cour constitutionnelle et à pouvoir exercer un droit de nomination. Ils ne sont plus que quatre à pouvoir adresser des messages au parlement ou à la nation et trois à disposer d'un droit d'initiative législative.

L'examen vertical révèle un autre aspect des choses. Certains présidents semblent mieux lotis que leurs collègues en matière de pouvoirs de décision. En Lituanie, en Pologne (même si on doit faire une distinction entre le régime de la « petite constitution et celui de la constitution de 1997) et en Roumanie, les présidents disposent apparemment de plus de pouvoirs que les présidents bulgare, macédonien et slovène.

§ 2 : Les pouvoirs de codécision ou de blocage

Les pouvoirs de blocage ou de codécision sont également ceux que l'on appelle des pouvoirs partagés. Quand un acte de gouvernement, dont le président n'a pas l'initiative par exemple, doit être accepté ou signé par lui, il possède un certain pouvoir de codécision ou de blocage des décisions. Celui-ci peut être atténué, voire diminué par le texte même de la constitution si elle prévoit que le président ne peut refuser une seconde proposition de nomination, par exemple. La constitution peut également obliger deux institutions à coopérer pour qu'une mesure soit décidée. Dans ce cas, c'est le rapport de force et le savoir-faire négociateur qui prévalent.

Pour illustrer ces propos, on peut donner quelques exemples concrets. Le président macédonien dispose du droit de nommer les ambassadeurs (84§2) mais c'est le gouvernement qui *propose la nomination des ambassadeurs* (91§11). Le président, étant dispensé de tout contreseing ministériel, peut donc parfaitement refuser de signer les décrets de nomination. C'est ce qui arriva lorsqu'un gouvernement décida de reconnaître Taiwan et d'y envoyer un ambassadeur. Le président Gligorov refusa de signer le décret de nomination et il n'y eut jamais d'ambassadeur macédonien à Taipei !

Le président bulgare nomme les plus hauts responsables au sein du pouvoir judiciaire (129-2). Ces nominations ne peuvent cependant se faire que sur proposition du Conseil judiciaire supérieur et le président ne peut refuser une seconde proposition de nomination. Dans ce cas il a une capacité limitée de blocage mais une capacité manifeste de codécision

car généralement de discrètes négociations s'effectuent avant que les propositions ne soient publiquement annoncées. Dans le même ordre d'idées, le président polonais doit préalablement obtenir l'accord du Sénat (125-2) s'il veut avoir recours au référendum et réciproquement. Il dispose dans ce cas d'une réelle capacité de codécision.

Le tableau indique également que de nombreux présidents ne disposent tout simplement pas de certains pouvoirs. Si l'on reprend une analyse horizontale, on constate que la majorité des présidents ne peut renvoyer le Premier ministre et qu'aucun d'entre eux ne peut participer aux réunions du Conseil des ministres (à l'exception du président roumain dans des cas très spécifiques). De la même manière, une majorité d'entre eux ne peut en aucune façon avoir recours au référendum ou exercer un contrôle de l'administration. La lecture verticale est également très instructive. Deux pays semblent se distinguer tout particulièrement, la Macédoine et la Slovaquie. Sur seize rubriques répertoriées, le président macédonien est absent de dix d'entre elles et le président slovaque de neuf.

En résumé, le panel des sept régimes que nous étudions dispose, d'une manière générale, de plus du double de pouvoirs de décision [48 au total] que de pouvoir de codécision ou de blocage [22 au total]. Cette remarque est bien évidemment à nuancer, puisqu'il existe des décalages d'un régime à l'autre. Mais on peut observer que les constituants semblent avoir privilégié les pouvoirs de décision des Présidents au détriment des pouvoirs de codécision ou de blocage. A se limiter à cette vision textuelle, on commettrait pourtant une erreur d'appréciation car d'autres facteurs entrent en ligne de compte, parfois inattendus.

§ 3 : L'influence des Cours constitutionnelles : Les exemples de la Bulgarie et de la Macédoine

Les constitutions énoncent souvent des principes d'ordre général. Dans leurs commentaires, de nombreux observateurs négligent le rôle et l'influence des Cours constitutionnelles. Pourtant, ces dernières ont joué -et continuent de jouer- un rôle primordial. Dès lors, il apparaît nécessaire de souligner l'influence déterminante qu'elles ont pu avoir dans la définition et la protection des prérogatives présidentielles, au nom de la séparation et de l'équilibre entre des pouvoirs concurrents. En effet, plusieurs de leurs décisions ont contribué à clarifier le rôle de chacun au sein du régime.

La Cour constitutionnelle bulgare est parmi les rares Cours européennes à pouvoir donner des interprétations obligatoires de la Constitution. Elle a su utiliser avec beaucoup de finesse ce pouvoir considérable, notamment aux heures des grandes confrontations politiques qui marquèrent les premières années de la transition.

Dans une décision^v, la Cour a indiqué que le président n'était pas *un organe d'Etat dépolitisé* et qu'il pouvait donc s'exprimer, prononcer des discours ou faire des interventions ayant une portée politique majeure.

Cette décision de la Cour, au regard de l'indépendance du président et de son influence politique en général, permet d'affirmer, sans aucun doute possible, que l'institution présidentielle en Bulgarie n'est pas simplement figurative. Elle va même à l'encontre du schéma classique d'un président en régime parlementaire. La ranger trop rapidement dans cette catégorie est donc une erreur que commettent bons nombres d'observateurs qui ont tendance à prendre la constitution de la Ve République ou celle des Etats-Unis pour seul étalon légitime dans leur démarche comparative.

De même en 1996^{vi}, s'appuyant sur la volonté des « pères fondateurs » et sur la « logique » dont ils avaient voulu doter la constitution en développant le principe de la séparation des pouvoirs, la Cour confirma que les décrets du président relatifs à certaines nominations n'avaient pas besoin d'être contresignés par un représentant du gouvernement.

C'est ainsi, encore, que la Cour macédonienne estima^{vii} que la loi d'organisation de la Défense nationale violait les pouvoirs du président qui est constitutionnellement le seul *commandant suprême des Forces armées* en lui imposant d'exercer son pouvoir de commandement par l'intermédiaire du ministre de la Défense. Depuis lors, le président macédonien exerce sa fonction en relation directe avec l'Etat major général sans passer par le ministre de la Défense. Même s'il faut relativiser le cas, on conviendra que c'est là une décision qui peut difficilement faire classer le président macédonien dans la catégorie des présidents exerçant leurs fonctions dans un régime parlementaire.

Les trois exemples cités apportent un éclairage différent sur l'effectivité de certains pouvoirs des présidents. La seule lecture des textes constitutionnels, même si elle est indispensable, est insuffisante pour appréhender la réalité du régime politique en place et du rôle du président en son sein. L'importance des pouvoirs respectifs de chaque institution est également à prendre en compte dans le contexte particulier de la transition que vivent ces pays.

II. Les pouvoirs du Président au sein de l'exécutif : au-delà du « parlementarisme » et en deçà du « présidentielisme »

Les présidents ne sont pas cantonnés, dans les faits, à un rôle purement protocolaire. Comme on va le voir maintenant, leur implication peut être déterminante, par exemple, dans le processus de désignation des chefs de gouvernement et des ministres. Le chef de l'Etat se trouve, en effet, souvent en situation d'orienter ou d'infléchir une décision. En aucun cas il ne s'agit d'une prérogative souveraine puisqu'il partage cette responsabilité, d'une manière ou d'une autre, avec le parlement ; sa marge de manœuvre personnelle est cependant d'autant plus importante que la situation politique interne du pays est compliquée. Il en va de même de son rôle dans le domaine des relations extérieures.

§ 1 : Le rôle du Président dans la nomination du Premier ministre et du gouvernement

Si, dans un modèle parlementaire classique, le rôle du président dans la nomination du Premier ministre et du gouvernement est, avant tout, d'ordre formel et protocolaire, il n'en va pas de même dans tous les pays ayant adopté le modèle semi-présidentiel. Les rôles y sont généralement beaucoup plus partagés entre le parlement et le président. L'intervention peut se dérouler soit en amont, soit en aval de l'élection par le parlement ; soit aux deux niveaux.

Les pays étudiés ici peuvent être schématiquement divisés en deux groupes quant au rôle du président dans le choix et la nomination du Premier ministre. Le premier groupe concerne les pays où le président dispose, constitutionnellement parlant, d'une marge certaine d'appréciation dans la nomination, la proposition ou la désignation du Premier ministre. Ce groupe comprend la Lituanie et la Pologne. Le second est celui où sa marge de manœuvre est plus ou moins réduite et où il se contente généralement de désigner seulement un mandataire chargé de former un gouvernement. Ce groupe réunit la Bulgarie, la Macédoine, la Roumanie et la Slovénie.

La discrimination établie entre ces deux groupes comporte évidemment une part d'arbitraire. Toutefois, dans le premier cas, la constitution donne, théoriquement, une certaine capacité de choix au président, tandis que dans le second cas, le président est pratiquement obligé de suivre le choix des partis politiques majoritaires représentés au parlement. Il va sans dire que les situations peuvent évoluer et qu'elles sont différentes d'un pays à l'autre en fonction de la capacité des partis à se former, s'implanter, se coaliser et surtout à s'imposer.

En Lituanie, *le Premier ministre est nommé et relevé de ses fonctions par le président avec l'approbation du Seimas* (92§1). En cas de démission du gouvernement, le président soumet pour examen au Seimas la candidature d'un Premier ministre (84-4). Si le président appartient à la même majorité politique que l'Assemblée, les possibilités de choix sont importantes ; y compris quant au choix des ministres. Ce fut le cas en 1993 avec le président Brazauskas et, en 1999, quand son successeur Adamkus choisit véritablement Paskas comme Premier ministre malgré l'opposition du parti conservateur. Dans le cas contraire, le choix est évidemment impossible, comme en période de cohabitation en France.

En Pologne, conformément à la constitution de 1997, le président désigne le Premier ministre qui doit ensuite obtenir la confiance de la Diète. A défaut de la lui accorder, celle-ci peut élire le Premier ministre de son choix mais doit encore lui accorder la confiance sur le programme présenté. En cas de refus, le président retrouve pour la seconde et dernière fois la faculté de désigner le Premier ministre qui, faute d'obtenir la confiance de la Diète, provoque sa dissolution.

Au-delà de la simplification et de la réduction des procédures par rapport à la petite constitution, c'est évidemment à une diminution des possibilités de manœuvre du président qu'a procédé la Constitution de 1997. Son rôle reste pourtant essentiel comme le montre actuellement l'action du président Kwasniewski dans le remplacement du Premier ministre Miller.

Le second groupe représente celui dans lequel le président est censé jouer un rôle mineur. Cette affirmation doit être nuancée.

Le président bulgare semble apparemment dépourvu de toute marge de manœuvre. Celui-ci, en effet, « *après consultation avec les groupes parlementaires, charge le candidat aux fonctions de Premier ministre désigné par le groupe parlementaire le plus nombreux, de former le gouvernement* » (99-1). En cas de majorité absolue d'un parti ou d'une coalition à l'Assemblée, le processus est alors relativement rapide.

Dans le cas contraire, son rôle devient indispensable car l'essentiel des tractations sur la composition du gouvernement (et donc sur le soutien parlementaire) se fait alors au cours de ces consultations qu'aucun délai constitutionnel ne limite dans le temps.

En Macédoine, la situation semble beaucoup plus difficile à analyser. En effet, le président est tenu à un délai strict pour effectuer d'éventuelles consultations politiques. Or la constitution n'a prévu aucune possibilité de sortie de crise puisque le droit de dissolution n'existe pas. Seul le compromis politique peut résoudre une crise. Il est à craindre que, de blocages mal résolus en mauvais compromis, la Macédoine ne tombe un jour ou l'autre dans une impasse constitutionnelle totale.

En Slovénie, « *le président, après avoir pris conseil auprès des dirigeants des groupes de députés, propose à l'Assemblée nationale un candidat au poste de président du gouvernement* » (111). Il dispose du droit exclusif de présenter un candidat. Sa liberté de choix, limitée lorsqu'il existe une coalition structurée, devient considérable lorsque le paysage politique est divisé. D'autant plus qu'il n'est pas légalement restreint quant au choix ou à la qualité de la personnalité qu'il peut présenter. Celle-ci n'a pas besoin, par exemple, d'être député. Evidemment, le président élaborera son choix en fonction de la capacité de son candidat à réunir la majorité nécessaire. Mais ce critère n'est pas nécessairement décisif dans le cas où les forces politiques sont également réparties au sein de l'Assemblée. C'est ce à quoi on a assisté, en 1997 par exemple, quand le Premier ministre, choisi par le Président Kucan, fut élu de justesse par 46 voix sur 90.

§ 2 : Les pouvoirs du président en matière de relations extérieures

Les pouvoirs dévolus aux présidents en matière de politique étrangère et de défense ne sont pas négligeables même s'il peut exister une variation importante d'une constitution à l'autre. Deux groupes de pays peuvent être discernés au sein de notre panel : le premier groupe, dans lequel le président exerce des responsabilités tout à fait conséquentes, est constitué de la Lituanie et de la Pologne. Dans le second groupe, il ne semble disposer que des compétences classiquement attribuées à un chef de l'Etat et donc d'une influence modeste. Toutefois, cette dernière remarque doit être nuancée pour deux raisons. D'une part, la période de transition a parfois amené les présidents à jouer un rôle plus important qu'il n'y pouvait paraître. D'autre part, la création d'organes spécialisés, comme les Conseils de sécurité nationale directement placés auprès d'eux, est un élément nouveau dont on n'a pas toujours évalué l'influence exacte.

Sans conteste, les constitutions de la Lituanie et de la Pologne accordent des pouvoirs importants au président en matière de politique étrangère. Le président lituanien *régle les principales questions de politique étrangère et, de concert avec le gouvernement, met en œuvre la politique étrangère* (84-1). Dans sa concision, le texte est sans équivoque : il est certainement celui qui dispose des plus larges potentialités dans le domaine des Affaires étrangères. Le cas de la Pologne est intéressant à signaler car la comparaison entre la « petite constitution » et celle de 1997 montre que les pouvoirs du président dans ce domaine ont été sérieusement restreints dans la seconde. Dans le texte de transition que constitue finalement la « petite constitution », le président *exerc(ait) la direction générale dans le domaine des relations extérieures* » (32-1) alors que désormais, il *coopère dans le domaine de la politique étrangère* (133-3). La différence n'est pas de degré mais de nature.

Les présidents bulgare, macédonien, roumain et slovène ont, apparemment, les compétences traditionnellement reconnues aux chefs d'Etat. Le balayage rapide des textes constitutionnels ne donne pas, toutefois, la véritable mesure du champ de compétences et de pouvoirs réels de plusieurs présidents au cours de la transition. Certes, il reste à vérifier que certaines habitudes d'implication dans ce domaine se pérenniseront. Pourtant, sauf à modifier certains textes, le fait que les décrets des présidents macédonien et slovène ne soient pas soumis au contreseing ministériel laissera toujours, par exemple, une marge d'appréciation aux présidents.

En matière de défense et de sécurité, on retrouve également les deux groupes de pays précédemment indiqués au sujet de la politique étrangère : l'un constitué de la Lituanie et de la Pologne ; l'autre de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Slovénie. Le cas de la Macédoine est plus délicat à apprécier du fait de la décision sus mentionnée de la Cour.

III. Les pouvoirs vis-à-vis du Parlement

Vis-à-vis du parlement, il y avait un quasi-blocage intellectuel. De manière schématique, on peut dire que ces pays vivaient encore avec en tête la théorie ou la fiction du parlement « *organe suprême du pouvoir d'Etat* ». Il était juridiquement et politiquement impensable, compte tenu de l'héritage, des pesanteurs, des traditions héritées du passé, de mettre le parlement à la merci, par exemple, d'une « dissolution royale ». Le droit de dissolution, quand il est prévu, est organisé, encadré, limité. Tout a été fait pour que le président ne dispose en aucun cas d'un complexe de supériorité généré par cette arme redoutable et pour que les parlementaires ne souffrent pas du sentiment d'infériorité lié à la présence d'une « épée de Damoclès » institutionnelle.

La faculté accordée dans plusieurs pays au président d'opposer son *veto* à des textes votés par le parlement ou encore de saisir la Cour constitutionnelle démarque, toutefois, ces pays du modèle parlementaire classique. Il y avait là en filigrane le signe donné par les constituants d'une recherche de contrepoids à la toute-puissance parlementaire découlant du modèle parlementariste fictif des dictatures communistes.

§ 1 : Le pouvoir limité de dissolution du parlement

La constitution macédonienne ne prévoit pas la dissolution de l'Assemblée par le pouvoir exécutif. Celle-ci ne peut être dissoute que si elle le décide elle-même par un vote (63). Ce pouvoir d'autodissolution se retrouve de manière subsidiaire en Lituanie (58§1) et en Pologne (4-3(pc) et 98-3(c97)). La Bulgarie, la Roumanie et la Slovénie (hormis le cas très spécifique prévu à l'article 81§2) ne prévoient pas une telle possibilité.

Même si c'est au président de prononcer la dissolution (sans contreseing), les constituants ont néanmoins encadré ce droit dans des limites plus ou moins contraignantes. Contrairement à leur homologue français, les présidents de notre échantillon ne disposent donc jamais du pouvoir d'apprécier l'opportunité politique du recours aux électeurs. La différence est suffisamment importante pour être très clairement soulignée.

Les conditions spécifiques du recours au droit de dissolution varient selon les pays. Elles concernent essentiellement la formation du gouvernement, l'adoption de son programme ou la confiance apportée ou refusée au gouvernement.

En Bulgarie, le président ne peut dissoudre que *s'il n'y a pas d'accord sur la formation du gouvernement* (99-5). Un motif sensiblement identique est prévu par la constitution roumaine (89-5). En Lituanie, deux cas sont prévus. Dans le premier, le président décide, seul, de dissoudre *si le Seimas désapprouve le programme du gouvernement* (58§2-1). Dans le second, le président ne peut décider de dissoudre que sur la proposition du gouvernement *si le Seimas exprime sa défiance au gouvernement* (58§2-2). Le pouvoir de dissolution du président slovène peut, lui aussi, s'exercer pour les mêmes motifs en deux occasions, l'une d'entre elles résultant de la mise en œuvre de la procédure dite de « défiance constructive ».

Etrangement, des consultations préalables à la dissolution ne sont prévues qu'en Roumanie (89-1) où le président est tenu de rencontrer non seulement les présidents des chambres mais également les dirigeants des groupes parlementaires. Dans les autres pays, l'absence d'obligation de consultations préalables à la dissolution montre bien que les constituants considéraient la dissolution avant tout comme l'aboutissement logique et

inélucltable d'un processus d'échec. Il semble qu'ils n'aient pas voulu l'apprécier comme un outil juridique d'équilibre entre l'exécutif et le parlement qui pourrait permettre de résoudre d'autres types de crise politique que gouvernementale. Les autres limitations au droit de dissolution sont classiques^{viii}.

§ 2 : le droit de *veto* suspensif et la saisine de la Cour constitutionnelle

Dans le cadre des pouvoirs dévolus aux présidents, deux pouvoirs apparaissent comme particulièrement importants vis-à-vis de la toute-puissance législative affichée des parlements : le droit de *veto* suspensif de la loi et le droit de saisine de la Cour constitutionnelle que les constitutions accordent aux présidents, (Roumanie et Slovénie exceptées pour le droit de *veto* et Macédoine exceptée pour le droit de saisine de la Cour).

Concernant le droit de *veto* suspensif, une remarque s'impose sur le caractère ambigu des termes utilisés par les constituants qui n'ont pas employé la formule de *veto* suspensif mais ont préféré les expressions *nouvelle délibération* ou *nouvel examen*^{ix}. Quant à la possibilité de saisir la Cour, elle est accordée à tous les présidents (à l'exception de la Macédoine), avec plus ou moins de générosité. Elle témoigne souvent de la volonté de permettre à ceux-ci d'exercer un arbitrage juridique pour pouvoir, éventuellement, obliger les autres institutions à respecter la constitution.

Les présidents bulgare (101 et 102-4), lituanien (71 et 72), macédonien (75), et polonais (18(pc) et 122 (c97)) disposent donc d'un véritable droit de *veto* suspensif. En cas de loi politiquement controversée ou en cas de majorité parlementaire fragile ou divisée, le président pourrait utiliser cette procédure pour montrer publiquement son opposition au gouvernement, étendre son champ d'influence politique ou, tout simplement, prendre date vis-à-vis de l'opinion publique. Le président roumain (77) n'est pas dans la même situation, car les lois ordinaires peuvent être adoptées à la majorité simple des voix des membres présents de chaque chambre (74).

Trois constitutions imposent que le président motive sa demande de *veto* : celles de la Bulgarie (101-1), de la Lituanie (71§1), et de la Pologne (18-3 (pc) et 122-5 (c97)). Cette obligation peut être considérée comme un frein à des manifestations d'opposition systématique du président.

Il nous apparaît essentiel ici de signaler que le président lituanien est l'un des rares présidents à ne pas pouvoir adresser une loi pour examen à la Cour constitutionnelle. Son droit de *veto* suspensif est donc une manière pour lui de critiquer le contenu d'une loi, voire de soulever un problème d'inconstitutionnalité.

En Pologne, dans ce domaine précis, les pouvoirs du président ont été largement limités entre la « petite Constitution » et celle de 1997. Si le principe du *veto* suspensif a été maintenu sans que soit exigé de contreseing (47-5 (pc) et 144-6 (c97)), la majorité requise à la Diète pour repousser le *veto* ou adopter de nouveau la loi a été profondément modifiée. Les constituants ont voulu empêcher également que le président joue sur les différents délais pour retarder l'adoption d'une loi et bloquer ainsi l'activité d'un gouvernement. C'est une autre illustration de la diminution significative des pouvoirs du président polonais sous la constitution de 1997.

D'une façon générale, les Cours constitutionnelles ont joué un rôle considérable pendant la période de transition. Soulignons brièvement dans quelles occasions les présidents, quand ils le peuvent, ont le droit de les saisir. Dans notre panel, on peut distinguer trois groupes différents. Le premier regroupe celui dans lequel le président n'a pas ou très peu

de possibilité de saisir la Cour. Il s'agit de la Macédoine, où il ne peut pas la saisir et de la Slovénie où cette possibilité se limite à solliciter un avis *lors d'une procédure de ratification d'un traité international, sur sa conformité à la Constitution* (160§11). On peut faire remarquer que dans ces deux pays les citoyens ont le droit de la saisir directement.

Le second groupe est constitué des pays dans lesquels le président dispose du pouvoir de la saisir. Il est formé de la Lituanie où le président, cependant, ne peut contester devant elle que *la conformité d'un acte de gouvernement à la constitution et aux lois* (106§3), de la Pologne (18 (pc) et 122 (c97)) et de la Roumanie (144) où il peut lui adresser toutes les lois.

Les missions de la Cour bulgare sont considérables (149) et dépassent celles généralement attribuées à ses homologues européennes puisqu'elle peut, outre la vérification de la constitutionnalité des lois, donner également des interprétations obligatoires de la Constitution. Or le président bulgare peut la saisir sur toutes ses attributions (150). La capacité d'action que cela lui permet oblige à classer ce pays à part dans un troisième groupe.

Dans quatre des pays étudiés, on le voit, le président dispose du pouvoir considérable d'endiguer, de modérer, de freiner, voire de contrebalancer la toute-puissance législative du parlement. En confiant, pour partie, cette fonction régulatrice à des présidents élus au suffrage universel direct, ils ont ainsi contribué à la mise en place d'un certain équilibre.

IV. Les ressources de pouvoirs « périphériques » disponibles

Dans leurs analyses, les commentateurs oublient d'aborder un sujet, pourtant essentiel, concernant ce que l'on pourrait appeler les pouvoirs « périphériques », mis à la disposition des présidents. Par pouvoirs périphériques, on entend le contrôle sur un ou plusieurs services de renseignement et la présidence d'une instance du type Conseil de sécurité nationale. Ces pouvoirs périphériques ne rentrent pas, à proprement parler, dans l'arsenal des pouvoirs explicites accordés par les constitutions car ils ne sont pas immédiatement perceptibles en termes de possibilités d'influence. Ce serait pourtant une erreur d'appréciation que d'ignorer ce phénomène sous prétexte qu'en Occident ce type de pouvoir est plus ou moins bien canalisé au profit du seul gouvernement ou ne figure pas dans les pouvoirs attribués aux présidents dans un régime parlementaire.

Dans les pays occidentaux, notamment ceux où un modèle semi-présidentiel a été établi, une longue pratique démocratique a régulé le contrôle sur les services de renseignement. Dans les pays post-communistes, une lutte souvent feutrée, parfois brutale, s'est déroulée pour partager ou, au contraire, monopoliser cette ressource importante de pouvoir.

En ce qui concerne la présidence d'une instance du type Conseil de sécurité nationale, elle est d'abord, et de toute évidence, une preuve supplémentaire que les pouvoirs constituants respectifs voulaient accorder aux présidents une place au sein des institutions qui ne soit pas simplement symbolique. Par l'utilisation de cette seconde ressource, les présidents comprirent très vite qu'ils pouvaient élargir notablement leurs pouvoirs et leur périmètre d'influence politique. Selon l'époque, selon leurs personnalités ou selon leurs capacités politiques, ils ont pu utiliser ces leviers de pouvoir avec plus ou moins d'efficacité.

Il faut signaler ce phénomène comme une spécificité qui démontre que le modèle institutionnel dans ces pays a été calibré pour permettre aux présidents de disposer d'une certaine autonomie politique et de pouvoirs certains.

§1 : L'éventuel contrôle sur les services de renseignement

Dès le début de la transition, la question du contrôle des services de l'ancien système totalitaire s'est posée avec d'autant plus d'acuité qu'ils étaient considérés comme le bras armé du Parti et qu'ils avaient fait la preuve de leur capacité de nuisance. Ils représentaient l'un des outils essentiels de la dictature et donc un enjeu de pouvoir considérable.

Dans le climat d'incertitude globale des débuts de la transition, le pouvoir n'était pas qu'institutionnel. Sa réalité et son efficacité dépendaient de l'information disponible et de la capacité d'anticiper les réactions de l'adversaire, voire de le manipuler. Dans tous les pays post-communistes, la réforme de ces services a été inscrite sur l'agenda de tous les gouvernements. Ce n'est qu'à partir du début des années 2000, quand l'adhésion à l'OTAN se concrétisa, que des réformes démocratiques prirent le pas sur les diverses tentatives de les utiliser au mieux des intérêts des gouvernements qui se succédaient ou des institutions qui les contrôlaient.

Dans le cadre d'un modèle semi-présidentiel, deux organes peuvent prétendre à leur direction et à leur utilisation : la présidence et le premier ministre. La question que l'on peut se poser est de savoir pourquoi la plupart des présidents ont pu disposer d'un tel outil ? Dans un régime parlementaire, un tel levier de pouvoir n'est jamais entre les mains du président, même partiellement.

Dans tous les régimes communistes, les services de renseignement étaient placés sous le contrôle du Conseil des ministres. Lors de la transition, les présidences ont été créées par les autorités communistes pour se réserver une capacité d'action. C'est donc le Parti qui décida du transfert du contrôle de ces services au Président. Les présidents Jaruzelski ou Mladenov, par exemple, ont pu ainsi disposer de ces moyens d'information et d'action. Dès les premières alternances, il ne fut plus possible de retirer cet important levier de pouvoir aux présidents. Walesa ou Jelev ont plus hérité de cette source de pouvoir qu'ils ne l'ont acquise de leur propre fait.

En résumé, le transfert des services de renseignement aux présidents résulte de la manifestation d'une volonté politique des acteurs de la transition : les présidents avaient pour vocation d'être un contre-pouvoir et devaient disposer d'outils d'information et d'influence. L'origine génétique de cette conception du rôle des présidents et des pouvoirs qui leur furent accordés nous éloigne donc assez considérablement de la conception d'un modèle institutionnel parlementaire.

§2 : La présidence d'instances, type « Conseil de sécurité nationale »

Largement ignorée par les commentateurs dans leurs analyses politiques ou juridiques, les organes du type Conseil de sécurité nationale exercent pourtant des fonctions non négligeables au sein du pouvoir. Cinq pays sur six en disposent et ils sont présidés par le Président. On peut se poser la question de savoir pourquoi de tels organes ont été créés, quelles fonctions leur ont été attribuées et quelle a été leur influence ? D'emblée, une remarque s'impose : si les constituants ont confié la présidence de ces institutions au Président, c'est qu'ils lui reconnaissaient directement une fonction d'acteur de la vie politique^x.

La Bulgarie, la Lituanie, la Macédoine, la Pologne et la Roumanie disposent ainsi d'une telle instance. La répartition géographique de ces pays est suffisamment étendue pour ne pas faire de cette institution une spécificité régionale ou politiquement marquée puisqu'on

y trouve aussi bien des pays d'Europe centrale que balkanique ou baltique, des pays déjà indépendants avant la chute du communisme que des pays nouvellement indépendants dont l'un est même issu de l'ex-URSS. Dans la mesure où le président devait être un acteur de la transition, on lui a donné les moyens d'accomplir ses fonctions. Dans sa nouvelle constitution de 1997, il est intéressant de constater que la Pologne n'a pas estimé nécessaire de supprimer cet organe qui assure non seulement une certaine prééminence du président (il préside cette instance) mais instaure, de fait, une visibilité de sa fonction en matière de sécurité intérieure et extérieure. C'est, d'ailleurs, parce qu'il préside un tel organe qu'il peut revendiquer l'accomplissement de certaines obligations de la part du gouvernement.

Tous ces organes ne portent pas le même nom. Ils recouvrent, en fait, des réalités parfois différentes. En Bulgarie, par exemple, ce Conseil n'est que *consultatif* (art. 100). En Lituanie (140) et en Roumanie (92), il ne concerne, *stricto sensu*, que les problèmes de défense. Par contre, en Macédoine (86) et en Pologne (135), il semble recouvrir un domaine plus large, *la sécurité de la République de Macédoine* ou *la sécurité nationale* en Pologne. Pour être périphériques ces pouvoirs n'en sont pas moins importants et leur détention par le président prouve bien que ces chefs d'Etat ne sont pas simplement là pour exercer des fonctions exclusivement symboliques ou protocolaires.

Au-delà de l'architecture institutionnelle, instructive mais insuffisante, il faut découvrir ce qui, à travers les rapports de force initiaux, la pratique politique et les contraintes spécifiques, a caractérisé le choix par le pouvoir constituant d'un modèle qui accorde un poids politique certain aux présidents.

ⁱ Pour peu qu'ils acceptent de tempérer la dogmatique constitutionnelle par l'étude des rapports de force politiques réels, le concept de modèle semi-présidentiel est largement accepté par les juristes et les politistes. Schématiquement, on rappellera que dans un tel modèle, 1) le président est élu au suffrage universel direct pour une durée déterminée et 2) le Premier ministre et le gouvernement sont responsables devant le parlement.

ⁱⁱ Qu'ils ne peuvent appeler démocratique tant le terme a été galvaudé sous le régime communiste.

ⁱⁱⁱ La Croatie, la Serbie et la Slovaquie ont également choisi ce modèle. L'alternative entre les modèles parlementaire et semi-présidentiel reste d'actualité puisque l'Estonie, la Tchéquie et la Lettonie envisagent la révision de leur constitution à cette fin.

^{iv} Les pouvoirs de décision d'un président sont ceux que l'on appelle également des pouvoirs propres. Il les exerce seul, sans avoir besoin de l'accord ou de l'initiative d'un autre organe. S'il est parfois obligé de procéder à des consultations préalables, il demeure entièrement libre de sa décision. Un pouvoir de décision peut être encadré néanmoins par des conditions nécessaires (en fait) ou obligatoires (en droit).

^v N° 25 du 21-12-95, A.C. n° 27/95 in *Réchénia i oprédélénia na constitutsioniya sed* (Décisions et arrêts de la Cour constitutionnelle) (1995), éditions Prof. Marin Drinov, Sofia, 1996 : 267-273.

^{vi} N° 13 du 25-07-96, A.C. n° 11/96, *Réchénia ...* (1996), op. cit., 1997 : 141-154.

^{vii} U.br. 135, 155/2001 du 18-09-02, J. O. 42/2002.

^{viii} Il s'agit de certaines limitations dans le temps et, pour les présidents polonais (228-7) et roumain (89-3), de l'interdiction de dissoudre lorsque des mesures d'exceptions sont en vigueur. La constitution roumaine interdit également qu'un président intérimaire puisse dissoudre (97-2).

^{ix} L'ambiguïté exige de distinguer les deux notions. Un *veto* suspensif n'est pas une simple demande de nouvelle délibération. La différence réside dans le mode d'adoption imposé de la loi, si le parlement veut passer outre la volonté du président. Dans une demande de nouvelle délibération, la loi peut être adoptée de nouveau à la majorité simple, qui peut donc être relative (comme c'est le cas en France). Dans le cadre d'un *veto* suspensif, la loi doit être adoptée de nouveau mais à la majorité absolue ou qualifiée. Or toutes les constitutions, (exceptée la constitution roumaine pour les lois ordinaires), imposent que les lois renvoyées par les présidents devant les parlements soient adoptées à la majorité absolue ou qualifiée. Le caractère de *veto* suspensif est renforcé par le fait que ce pouvoir présidentiel s'exerce sans aucun contreseing. La remarque est importante car, en cas de désaccord entre un président et un gouvernement, cette prérogative pourrait éventuellement devenir un outil d'opportunité politique et non pas seulement une simple mesure d'aménagement technique de la loi.

^x De tels « conseils », faut-il le rappeler, n'existaient pas dans les anciennes démocraties populaires.