# THÈSE POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

**En Droit public**

**École doctorale Droit et Science politique**

**Centre d'études et de recherches comparatives constitutionnelles et politiques (CERCOP)**

# L'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen


**Présentée par Geoffroy HERZOG**
**Le 24 juin 2022**

**Sous la direction de Julien BONNET et Stéphane PINON**


**Devant le jury composé de**

| | |
|---|---|
| **Benjamin FARGEAUD**<br>**Professeur de droit public, Université de Lorraine** | ***Rapporteur*** |
| **Pauline TÜRK**<br>**Professeure de droit public, Université Côte d'Azur** | ***Rapporteur*** |
| **Mathilde HEITZMANN-PATIN**<br>**Professeure de droit public, Université du Mans** | ***Président*** |
| **Vasco PEREIRA DA SILVA**<br>**Professeur de droit public, Université de Lisbonne** | |
| **Julien BONNET**<br>**Professeur de droit public, Université de Montpellier** | ***Directeur*** |
| **Stéphane PINON**<br>**Maître de conférences HDR en droit public, Université de La Rochelle** | ***Directeur*** |

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

# Remerciements

Je souhaite d'abord exprimer ma reconnaissance à mes directeurs de thèse : M. Julien Bonnet et M. Stéphane Pinon. Leur disponibilité, leur exigence, leurs relectures systématiques et leurs conseils nombreux ont été particulièrement précieux pour l'achèvement de ce travail de recherche. Je tiens également à remercier l'ensemble des membres du jury pour avoir accepté de lire et juger cette thèse.

Je remercie aussi tous les enseignants qui m'ont accueilli dans leurs équipes de chargés de travaux dirigés : M. Serge Velley et Mme Céline Fercot à l'Université Paris Nanterre ainsi que M. Michaël Bardin et M. Pierre-François Fressoz à l'Université d'Avignon. Enseigner sous leur direction m'a beaucoup appris.

J'adresse également mes remerciements à l'ensemble des membres du CERCOP. Malgré la distance, j'ai toujours été chaleureusement accueilli et j'ai pu bénéficier de conseils précieux tant de la part des enseignants que de mes camarades doctorants.

Merci à mes parents, ma belle-famille et mes amis pour leur soutien moral et matériel durant ces longues années de doctorat. Leur patience, leur bienveillance et leurs encouragements ont été une source de réconfort précieuse.

Enfin, et surtout, merci à Floriane. Son soutien infaillible et ses encouragements constants ont été indispensables pour l'achèvement de ce travail.

# Principales abréviations

| | |
|---|---|
| ***AIJC*** | Annuaire international de justice constitutionnelle |
| ***AJDA*** | Actualité juridique du droit administratif |
| **Cass. crim.** | Chambre criminelle de la Cour de cassation |
| **CE** | Conseil d'Etat |
| **Cons. const.** | Conseil constitutionnel |
| **coll.** | Collection |
| **dact.** | Dactylographié |
| **dir.** | Sous la direction de |
| ***Droits*** | *Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridiques* |
| **Ed.** | Editions |
| **ex.** | Exemple |
| ***Histoire@Politique*** | *Histoire@Politique* Politique, culture, société. Revue électronique du Centre d'histoire de Sciences Po |
| **HS** | Hors-série |
| ***Ibid.*** | *Ibidem* |
| **JORF** | Journal officiel de la République française |
| ***JP Blog*** | *JP blog, le blog de Jus politicum, revue internationale de droit constitutionnel* |
| ***Jus politicum*** | *Jus politicum - Revue de droit politique* |
| **LGDJ** | Librairie générale du droit et de la jurisprudence |
| **n°/No.** | Numéro |
| **not.** | Notamment |
| ***op. cit.*** | Ouvrage précité |
| **p.** | Page ou pages |
| ***Pouvoirs*** | *Revue Pouvoirs* |
| **PUAM** | Presses universitaires d'Aix-Marseille |
| **PUF** | Presses universitaires de France |
| ***RDP*** | *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* |
| ***Revus*** | *Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava – Journal for constitutional theory and philosophy of law* |
| ***RFDA*** | *Revue française de droit administratif* |
| ***RFDC*** | *Revue française de droit constitutionnel* |

| | |
|---|---|
| ***RFHIP*** | *Revue française d'histoire des idées politiques* |
| ***RFSP*** | *Revue française de science politique* |
| ***RHFD*** | *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique* |
| ***RIDC*** | *Revue internationale de droit comparé* |
| ***RIPC*** | *Revue internationale de politique comparée* |
| ***RJO*** | *Revue juridique de l'Ouest* |
| ***RUDH*** | *Revue universelle des droits de l'homme* |
| **s.** | Suivant(e)s |
| **t.** | Tome |
| **UE** | Union européenne |
| **v.** | Voir |
| **Vol.** | Volume |

# Sommaire

**INTRODUCTION**

**PARTIE 1 : L'INFLUENCE LIMITÉE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DIRECTE SUR LE RÔLE DES PRÉSIDENTS DANS LES RÉGIMES PARLEMENTAIRES**

**Titre 1 : La recherche d'un pouvoir préservateur des institutions par l'élection présidentielle directe dans les régimes parlementaires**

Chapitre 1 : L'intégration insatisfaisante de l'élection présidentielle directe dans la classification des régimes politiques

Chapitre 2 : L'identification du régime parlementaire « à modération présidentielle » indifférente à l'élection présidentielle directe

**Titre 2 : La recherche d'un pouvoir préservateur des institutions difficile à articuler avec la justice constitutionnelle**

Chapitre 1 : La complémentarité contestée des présidents élus par le peuple et de la justice constitutionnelle

Chapitre 2 : L'articulation possible des présidents élus par le peuple et de la justice constitutionnelle

**PARTIE 2 : L'INFLUENCE LIMITÉE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DIRECTE SUR L'ÉQUILIBRE DES RÉGIMES PARLEMENTAIRES**

**Titre 1 : Les conséquences limitées de l'élection présidentielle directe sur le statut des présidents**

Chapitre 1 : L'élection présidentielle directe comme fondement contesté de la puissance du Président

Chapitre 2 : La responsabilité politique limitée des présidents élus par le peuple

**Titre 2 : Les conséquences limitées de l'élection présidentielle directe sur le fonctionnement des institutions parlementaires**

Chapitre 1 : Une intervention limitée des présidents dans l'exercice de la fonction gouvernementale

Chapitre 2 : La survenance possible de conflits institutionnels dans les régimes parlementaires

**CONCLUSION GÉNÉRALE**

# Introduction générale

**1.** L'étude de l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen repose sur un constat : celui de la surestimation doctrinale des effets de ce mécanisme juridique. Si l'importance de la désignation du chef de l'Etat par le peuple ne saurait être niée, il est possible d'atténuer les attentes qui l'entourent.

**2.** A cet égard, l'élection populaire du Président se voit généralement conférer une importance considérable pour déterminer la nature des régimes politiques étudiés. De nombreux qualificatifs sont employés : présidentiel, parlementaire, semi-présidentiel, semi-parlementaire, présidentialiste, hybride ou encore mixte. Quelle que soit la formule retenue, l'élection populaire est souvent présentée comme un critère de distinction. Il existerait donc un lien indissoluble entre le mode de désignation du chef de l'Etat et le fonctionnement des institutions. L'élection présidentielle par le peuple permettrait ainsi à son bénéficiaire d'exercer une influence prédominante sur les autres organes de l'Etat. L'élection sans la participation du peuple conduirait, à l'inverse, à l'effacement de l'institution présidentielle.

**3.** Si les dispositions constitutionnelles encadrant l'institution présidentielle sont parfois rédigées de manière similaire, il est fréquent que leur application diffère fortement en fonction de l'Etat dans lequel elles sont mises en œuvre. Il semble exister un accord pour leur attribuer des fonctions de représentation ou d'assurance de la continuité de l'Etat. Cependant, des divergences apparaissent régulièrement sur la manière de les interpréter, d'autant plus que certains présidents exercent parfois une influence informelle qui n'était pas prévue par le constituant.

**4.** Notre recherche devra donc s'efforcer de proposer une compréhension la plus fine et la plus précise possible des régimes concernés par l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen. Il sera alors possible de comprendre la diversité des fonctions remplies par les présidents européens et, partant, de cerner l'influence réelle qu'exerce la désignation du chef de l'Etat par le peuple sur le fonctionnement des régimes politiques étudiés.

**5.** A cette fin, il convient d'abord de préciser quel est l'objet exact de notre recherche (I). Il faut ensuite mettre en avant son intérêt (II), préciser la méthode employée pour la traiter (III), avant d'examiner sa problématique et son plan (IV).

## I- L'objet de la recherche : l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen

**6.** Une bonne compréhension de l'objet de la recherche implique de définir l'expression d'« élection populaire du Président de la République » (A) ainsi que d'expliciter ce que nous entendons par « espace européen » (B). Il convient également de préciser que cet objet est situé dans le cadre du régime parlementaire (C).

### A- Le choix de l'élection populaire directe

**7.** L'utilisation de l'élection est ancienne et largement répandue. Elle traverse le temps sans que son existence ne soit remise en cause. S'appliquant dans des domaines nombreux, l'élection est également susceptible de concerner la désignation du Président de la République, c'est-à-dire le chef de l'Etat dans un régime républicain. Celui-ci peut être élu selon des techniques différentes. Il s'agit généralement soit d'une élection au suffrage universel indirect, soit d'une élection au suffrage universel direct.

**8.** Si l'emploi de la notion de « suffrage universel indirect » est parfois contesté[1], son utilisation renvoie à deux réalités différentes. La première fait référence à l'élection d'un élu par d'autres élus. Dans le cadre de la désignation du chef de l'Etat, cette acception renvoie concrètement à l'élection indirecte du Président par une assemblée. Cette technique ne présente qu'un lien ténu avec le suffrage universel. Par conséquent, les régimes où le chef de l'Etat est élu indirectement par une assemblée ne seront pas envisagés dans le cadre de notre recherche.

**9.** La deuxième acception de la notion de « suffrage universel indirect » prévoit, elle, une participation plus active du peuple. Elle renvoie à un mécanisme en vertu duquel les citoyens vont élire des électeurs qui devront ensuite se réunir spécialement pour élire le Président. Il s'agit donc d'un scrutin à deux degrés où les électeurs ne votent pas pour un candidat à la fonction présidentielle mais choisissent des personnes, souvent qualifiées de grands électeurs, qui exerceront cette mission à leur place. Cette technique se retrouve aux Etats-Unis. Elle a également été utilisée en Finlande entre 1919 et 1987. Elle se trouve parfois qualifiée d'« élection populaire » ou d'élection « quasi-directe »[2].

[1] B. DAUGERON, « La notion de suffrage universel « indirect » », *RFHIP*, 2013/2, n°38, p. 329-366.
[2] R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *in* R. ELGIE (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 13.

**10.** Il semble toutefois difficile d'assimiler une élection par de grands électeurs à une élection au suffrage universel. Le vote par plusieurs degrés constitue historiquement un filtrage destiné à limiter l'influence du corps électoral par crainte qu'il ne soit pas suffisamment éclairé ou qu'il se laisse aller à ses emportements. Le scrutin à plusieurs degrés « éviterait emballements et changements trop brusques d'une opinion jugée frivole et sans discernement »[3]. Un filtre de cette nature ne paraît pas compatible avec l'élection du Président directement par le peuple. De plus, la désignation par les grands électeurs présente également une dimension capacitaire. Seules certaines personnes seraient capables d'élire le Président en raison des qualités qu'elles sont présumées posséder ou que le filtre est réputé leur attribuer. Il est également possible de relever que, dans le système du double degré, les citoyens peuvent être privés du droit de choisir leurs représentants. Ils ne sont que des électeurs primaires chargés de désigner des électeurs secondaires. En l'absence de mandat réellement impératif, rien ne peut empêcher une divergence entre les choix faits par les grands électeurs et ceux qu'auraient fait les électeurs du premier degré. A ce titre, ils ont longtemps refusé, en Finlande, de prendre des engagements fermes en faveur de tel ou tel candidat à la présidence. Ils se livraient au contraire à des tractions et des manœuvres conduisant à ce que « les mécanismes du scrutin final [étaient] plus proches d'un suffrage de notables que d'une élection par le suffrage direct des citoyens »[4]. L'exemple des Etats-Unis peut aussi être cité puisqu'il est arrivé à plusieurs reprises que certains grands électeurs ne votent pas pour le candidat désigné par leur Etat[5]. Le caractère universel du vote par degré apparaît donc discutable.

**11.** Par conséquent, l'expression d'« élection populaire » sera entendue au sens strict pour n'envisager que les régimes où le Président est élu au suffrage universel direct. La concentration sur ce mode de scrutin permettra d'élaborer une problématique plus logique et plus unie. « L'élection populaire du Président de la République » est donc la procédure par laquelle un corps électoral composé du peuple dans son ensemble choisit directement la personne qui exercera le mandat de chef de l'Etat. Elle se déroule au sein de « l'espace européen ».

[3] B. DAUGERON, « La notion de suffrage universel « indirect » », *op. cit.*, p. 331.
[4] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, Paris, Albin Michel, 1978, p. 64.
[5] Les exemples sont rares mais à l'occasion de l'arrêt *Chiafalo v. Washington*, rendu en 2020 par la Cour suprême, qui autorise les Etats à contraindre les grands électeurs à voter pour le candidat pour lequel ils s'étaient engagés à voter et à sanctionner les « grands électeurs infidèles », le juge dénombre 180 cas depuis deux siècles. V. *Chiafalo v. Washington*, 140 S. Ct. 2316, 2322 (2020).

B- L'explicitation nécessaire de « l'espace européen »

**12.** L'expression d'« espace européen » est relativement indéterminée. C'est ainsi que François de Teyssier et Gilles Boyer se demandent de quelle entité géopolitique souhaite-t-on parler lorsque l'expression d'« Europe » est employée : « Du continent qui s'étend de l'Atlantique à l'Oural et du Péloponnèse au cercle polaire ? De l'Europe occidentale longtemps dite Europe de l'Ouest par opposition aux pays dits de l'Est, car situés à l'est du rideau de fer ? De la construction née du traité de Rome, devenue l'Europe des Vingt-Sept ? »[6]. Il ne semble pas possible d'en proposer une définition territoriale dans la mesure où l'Europe n'a jamais véritablement eu de limites géographiques précises.

**13.** L'indétermination de l'« espace européen » se manifeste également sur le plan géopolitique. Sa définition est, de ce point de vue, particulièrement variable car elle est susceptible de renvoyer à des formules institutionnelles très différentes. Parmi celles-ci, deux peuvent être principalement relevées : le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (UE). Créé en 1949, le Conseil de l'Europe a pour mission de « réaliser une union plus étroite entre ses Membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social »[7]. Il regroupe, en 2022, quarante-sept Etats membres. L'Union européenne est une association volontaire d'Etats destinée à créer « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »[8]. Elle a définitivement remplacé, en 2009, la Communauté européenne, qui provenait elle-même d'une fusion de la Communauté européenne du charbon et de l'acier créée par le Traité de Paris du 18 avril 1951 ainsi que de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique instituées par les deux Traités de Rome du 25 mars 1957. En 2022, elle est composée de vingt-sept Etats membres.

**14.** L'« espace européen » retenu dans le cadre de notre recherche sera celui de l'Union européenne plutôt que celui du Conseil de l'Europe. La dimension plus restreinte de l'UE facilitera effectivement l'étude comparative des régimes ayant recours à l'élection populaire du Président de la République. De plus, l'existence de conditions pour être candidat et de critères d'adhésion à l'Union permet d'établir une proximité politique et institutionnelle entre les Etats membres plus importante qu'entre ceux ayant signé et ratifié le Statut du Conseil de l'Europe. Pour être candidat, l'Etat doit en effet respecter les valeurs énoncées à l'article 2 du

[6] F. TEYSSIER (de), G. BOYER, *La construction de l'Europe*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2021, p. 50-51.
[7] Article 1, a) du Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949.
[8] Article 1er du Traité sur l'Union européenne.

Traité sur l'Union européenne[9], puis, pour adhérer dans un second temps, plusieurs séries de critères énoncés lors du Conseil européen de Copenhague en 1993. Parmi eux, se trouve un critère de nature politique consistant en la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection.

**15.** Au sein des Etats appartenant à l'Union européenne, quatorze pays ont instauré l'élection présidentielle directe. Il s'agit de l'Autriche, de la Bulgarie, de Chypre, de la Croatie, de la Finlande, de la France, de l'Irlande, de la Lituanie, de la Pologne, du Portugal, de la République tchèque, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie. Nous offrirons une courte présentation de chaque régime dans le paragraphe suivant.

**16.** Notre recherchera portera donc sur les Etats membres de l'UE où le Président est élu directement par le peuple. Il faut également préciser que, parmi eux, elle se concentrera sur les régimes parlementaires.

### C- Une recherche menée dans le cadre des régimes parlementaires

**17.** Il faut d'abord distinguer les régimes parlementaire et présidentiel (1) avant de présenter notre proposition visant à établir une nouvelle classification des régimes parlementaires (2).

#### 1- La distinction des régimes parlementaire et présidentiel

**18.** La recherche d'une proximité entre les systèmes étudiés explique que l'élection populaire du Président de la République soit envisagée spécifiquement dans le cadre du parlementarisme et, partant, que le régime présidentiel de Chypre soit écarté de l'étude malgré la désignation de son chef de l'Etat au suffrage universel. Il existe une différence nette dans le fonctionnement des régimes parlementaires et présidentiels. L'observation des institutions chypriotes, et leur comparaison avec celles des régimes parlementaires où le Président est élu par le peuple, le souligne.

**19.** Le régime parlementaire se caractérise d'abord par un cadre institutionnel propre. Il comporte un exécutif dualiste et un Parlement. Cet exécutif dualiste se compose du chef de

[9] L'article 2 du Traité sur l'Union européenne dispose effectivement que « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

l'Etat et du chef du Gouvernement chargé d'assurer la direction de l'équipe ministérielle. Le régime présidentiel se distingue à l'inverse par le caractère moniste du pouvoir exécutif qui appartient au seul Président de la République[10]. A cet égard, le Président de Chypre se trouve dans une situation unique au sein de l'Union européenne puisqu'il est à la fois le chef de l'Etat et le chef du Conseil des ministres. Ce n'est pas le cas dans les autres Etats soumis à notre étude. Le pouvoir exécutif y est systématiquement composé d'un Président et d'un chef du Gouvernement.

**20.** Le régime parlementaire se distingue également en ce qu'il constitue un régime de collaboration et de dépendance réciproque entre les pouvoirs. Cette relation s'établit généralement entre le Parlement et le Gouvernement. Le Président peut intervenir de manière plus ou moins active dans leurs rapports en fonction des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution. La collaboration du Gouvernement et du Parlement apparaît sur le plan organique, puisqu'il est fréquent que des parlementaires fassent partie du Cabinet, mais aussi au niveau fonctionnel, car l'exercice de la fonction législative implique le plus souvent une impulsion gouvernementale et une action commune avec les membres des assemblées. Dans le régime présidentiel chypriote, la collaboration entre le Parlement et le Président est nécessaire pour éviter des blocages. Elle est cependant moins développée que dans les régimes parlementaires, les contacts entre le Conseil des ministres et la Chambre des représentants étant réduits. La collaboration passe par des négociations ou des accords entre le Président et les partis représentés au Parlement plutôt que par l'enchevêtrement des fonctions caractéristiques du parlementarisme.

**21.** Dans le cadre du parlementarisme, la dépendance réciproque entre les pouvoirs exécutif et législatif se manifeste au travers de leurs moyens de révocation mutuelle. C'est ainsi que le Gouvernement est responsable politiquement devant le Parlement. Il s'agit d'un des critères d'identification principaux du régime parlementaire. L'obligation de bénéficier de la confiance de la majoritaire parlementaire amène l'assemblée à posséder un rôle de référence en vertu duquel sa volonté doit être prise en compte par le Gouvernement[11]. Cela ne conduit cependant pas à la subordination de l'exécutif mais, au contraire, « trace pour le Gouvernement les limites d'un champ à l'intérieur duquel il dispose d'une grande liberté d'action »[12]. La responsabilité politique du Gouvernement s'accompagne, le plus souvent,

[10] J. BOUDON, « Brèves réflexions sur la « dyarchie » de l'exécutif en France », *Droits*, 2016/1, n°63, p. 215-216.
[11] J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, p. 276.
[12] *Ibid*., p. 276-277.

d'un droit de dissolution du Parlement au bénéfice du pouvoir exécutif. Ces moyens d'actions réciproques dont disposent le Gouvernement et le Parlement jouent principalement comme des moyens de dissuasion ou d'incitation. En ce sens, « le droit de dissolution permet d'obliger la majorité à soutenir le Gouvernement lorsqu'elle montre des signes de mécontentement plus forts qu'à l'accoutumée, tandis que la responsabilité politique du Cabinet devant les assemblées contraint ce dernier à expliquer publiquement ses projets et actions »[13]. Au sein du régime présidentiel de Chypre, contrairement à la pratique des régimes parlementaires, la Chambre de représentants n'exerce qu'un contrôle très limité sur la manière dont le Président met en œuvre ses prérogatives. A cet égard, le Président utilise librement son pouvoir de nomination puisqu'il n'existe aucun processus de confirmation des ministres ou des hauts fonctionnaires. Il n'existe pas non plus de contrôle du Parlement sur le Conseil des ministres qui pourrait permettre de viser indirectement le Président. Le chef de l'Etat et la Chambre des représentants ne se trouvent pas non plus dans une situation de dépendance réciproque car ils ne disposent pas de moyens de révocation mutuelle.

**22.** En plus d'éléments de nature institutionnelle, la définition du régime parlementaire se fonde également sur des considérations de nature politique. Son fonctionnement se caractérise ainsi par une dépendance vis-à-vis des partis politiques représentés au Parlement. Par l'intermédiaire de la majorité parlementaire et des partis qui la composent, le régime parlementaire apparaît comme un régime qui réalise « l'union étroite, la fusion presque complète des pouvoirs exécutif et législatif »[14]. Le Parlement exerce effectivement une fonction élective par laquelle il désigne les membres du Gouvernement. Celui-ci sera donc le reflet des forces partisanes représentées au sein de la majorité parlementaire. L'enchevêtrement du Cabinet et des partis politiques qui le soutiennent lui permet de gouverner de manière effective. La disparition de ce lien risque, au contraire, de conduire à des blocages et d'entraver le bon fonctionnement des institutions, tandis qu'une modification de la composition de la majorité parlementaire est de nature à provoquer la nomination d'un nouveau Gouvernement. L'exercice de la fonction gouvernementale est donc mené par le Cabinet, de concert avec les formations politiques dont il est issu. Selon les Etats, le système des partis dégage plus ou moins aisément une majorité parlementaire. Si celle-ci est solide, l'action du Gouvernement est facilitée. Les procédures de contrôle deviennent essentiellement

[13] C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011, p. 35.

[14] « The close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers », W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 11. Sauf indication contraire, nous traduisons.

formelles. Si la majorité est faible, ou que le Gouvernement est minoritaire, le contrôle que le Parlement exerce sur le Cabinet sera plus important, pouvant aller jusqu'à l'adoption d'une motion de censure en cas de divergences trop élevées.

**23.** A l'inverse, les partis politiques qui soutiennent le Président de Chypre ne sont pas capables de contrôler fortement son activité. En l'absence de parti dominant, la conclusion d'alliances électorales est indispensable pour remporter l'élection présidentielle, en particulier lors du second tour. Pourtant, les partis n'ont pas une grande autorité pour façonner ou modérer les actions du Président. Il leur est effectivement impossible de révoquer le chef de l'Etat en cas de divergence. Ni la motion de censure, ni la révocation populaire ne sont prévues. En cas de scission, le Président continuerait tout simplement à exercer ses fonctions normalement sachant que la Chambre des représentants ne pourrait ni s'opposer à la plupart des nominations présidentielles, ni entraver le fonctionnement quotidien de l'administration. Le seul pouvoir réel du Parlement sur la présidence concerne le budget de l'Etat. Cependant, avec un pourcentage important de la population travaillant comme fonctionnaire, il y a de bonnes raisons de penser que toute initiative visant à créer une crise à ce niveau pourrait perturber le paiement leurs salaires, conduisant probablement à une réaction hostile contre les partis. L'arme la plus efficace que les formations politiques pourraient utiliser consisterait à ne pas soutenir le Président s'il venait à se représenter[15].

**24.** Il apparaît ainsi qu'il existe une différence marquée entre le régime parlementaire et le régime présidentiel. Chaque régime possède sa propre organisation institutionnelle et sa propre culture. Si la comparaison d'Etats très différents est susceptible de s'avérer particulièrement stimulante, elle semble peu pertinente dans le cadre de notre étude centrée sur l'espace européen. L'institution présidentielle chypriote constitue effectivement une exception au sein de cette aire géographique dans la mesure où il n'existe pas de régimes démocratiques présentant une nature similaire en Europe, que celle-ci soit envisagée comme synonyme de l'Union européenne ou selon une acception plus large. Or, tirer des conclusions sur le fonctionnement du régime présidentiel en Europe et comparer celles-ci aux observations formulées à propos des régimes parlementaires européens sur la base d'un cas singulier paraît d'un intérêt limité.

**25.** Par conséquent, notre recherche relative à l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen implique de mener une étude comparative intégrant les régimes parlementaires de l'Autriche, de la Bulgarie, de la Croatie, de la Finlande, de la

[15] J. KER-LINDSAY, « Presidential Power and Authority in the Republic of Cyprus », *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 1, 2006, p. 27-28.

France, de l'Irlande, de la Lituanie, de la Pologne, du Portugal, de la République tchèque, de la Roumanie, de la Slovaquie ainsi que de la Slovénie[16]. Ils seront étudiés selon une classification ternaire.

### 2- L'établissement d'une classification ternaire des régimes parlementaires

**26.** La recherche se propose d'établir une classification ternaire des régimes parlementaires. Les classifications habituelles font de l'élection présidentielle directe un élément essentiel de leur typologie. Elles opposent par exemple les régimes parlementaires « dualiste renouvelé » et « moniste »[17], ou encore, les régimes parlementaires « biélectifs » et « monoélectifs »[18]. Il en ressort cependant une « dichotomie excluante » entre un Président qui serait prédominant et pourrait ainsi gouverner et un Président qui serait faible et effacé. Un certain nombre de régimes intermédiaires paraissent alors écartés, le chef de l'Etat n'y étant ni tout puissant, ni un simple symbole.

**27.** Notre classification ternaire s'efforce de passer outre ces difficultés. Son établissement implique de recourir à la notion de pouvoir neutre développée par Benjamin Constant. L'auteur confie un pouvoir neutre à un tiers pouvoir chargé, d'une part, d'assurer et de rétablir la concorde entre les pouvoirs exécutif et législatif lorsqu'elle est menacée, et, d'autre part, d'empêcher les empiètements que leur union pourrait favoriser. Il s'agit d'un pouvoir préservateur qui a pour mission d'assurer la stabilité des institutions en empêchant la division des gouvernants et en protégeant les gouvernés de leur oppression éventuelle. Ce pouvoir est neutre car il est en dehors du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Il est d'abord confié à un organe collégial républicain de cent membres désignés à vie, avant d'être attribué au Roi[19].

**28.** Plusieurs constitutions confient à leur Président de la République un rôle similaire à celui que le penseur libéral attribuait au monarque dans ses écrits. Sur ce fondement, nous proposons de distinguer les régimes parlementaires « à modération présidentielle », « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle ». Dans les premiers, le Président ne

[16] Afin de faciliter la lecture, les noms des pays seront par la suite indiqués en MAJUSCULE.
[17] P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 4ème Ed., PUF, 2015, p. 196-204.
[18] M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 5ème Ed., 2021, p. 161.
[19] Sur cette notion, v. B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Paris, Aubier, 1991, 506 p. ; « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », *in* B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle, Tome I*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1861, p. 165-381 ; « Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution de la France 1815 », *in* B. CONSTANT, *Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, p. 305-588.

possède pas les prérogatives nécessaires pour assurer la direction de la fonction gouvernementale. Ses compétences lui permettent simplement de participer à la résolution des crises institutionnelles ou de se comporter comme un contrepouvoir face au bloc majoritaire[20]. Dans les seconds, le Président est effacé. Il ne dispose pas des pouvoirs suffisants pour intervenir régulièrement dans le fonctionnement des institutions, soit parce que la Constitution ne lui en attribue pas, soit parce qu'ils ont été neutralisés par la pratique. Si ses pouvoirs ne sont pas nuls, leur utilisation est encadrée strictement par le texte constitutionnel ou est soumise à l'exigence du contreseing[21]. Dans les troisièmes, le Président assure la direction effective du Gouvernement car il est le chef réel de la majorité parlementaire. Le Cabinet travaille à son profit. Il en détermine librement la composition et désigne lui-même son chef. La dissolution et la révocation sont utilisées librement par le Président dans son intérêt[22].

**29.** La référence au pouvoir neutre n'a pas pour objectif de le transposer dans un cadre républicain. Nous nous sommes simplement inspirés de la notion de Benjamin Constant pour proposer une nouvelle manière de comprendre le rôle des présidents et les régimes parlementaires. L'identification du régime parlementaire « à modération présidentielle » ne reposera donc pas sur les critères que Constant utilise lorsqu'il envisage le pouvoir neutre, notamment car sa théorie souffre de plusieurs défauts. Il s'agit, au contraire, de s'inspirer de la notion sans la reprendre à l'identique, afin de proposer une compréhension plus fine et plus nuancée des différents rôles que les présidents élus par le peuple peuvent être amenés à remplir. Il sera ainsi possible d'envisager avec davantage de précision la réalité du fonctionnement des différents régimes parlementaires et de relativiser l'influence qui est généralement attribuée à l'élection présidentielle directe.

[20] La Lituanie, la Pologne, le Portugal et la Roumanie seront considérés comme des régimes parlementaires « à modération présidentielle ».

[21] L'Autriche, l'Irlande, la Slovénie, la Bulgarie, la Croatie, la Finlande, la République tchèque et la Slovaquie seront considérés comme des régimes parlementaires « à présidence symbolique ».

[22] La France sera considérée comme un régime parlementaire « à direction présidentielle ». Cette catégorie intégrera également le Président de la Croatie entre 1990 et 2000. Durant cette période, le chef de l'Etat était effectivement le chef réel du gouvernement et du parti politique majoritaire au Parlement avant qu'un révision constitutionnelle ne vienne limiter ses pouvoirs. Sur ce point v. B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est-Européennes*, n°1/2, 2009, p. 19-29. Cette utilisation du Président croate s'explique par la volonté de fournir un exemple de régime parlementaire « à direction présidentielle » autre que celui de la France.

## II- L'intérêt de la recherche

**30.** L'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen est peu étudiée par la doctrine constitutionnaliste française dans une perspective comparatiste (A). C'est également le cas de la plupart des régimes qui ont recours à ce mode de scrutin (B). Une étude de cette nature paraît toutefois utile afin de comprendre les conséquences multiples de ce choix institutionnel (C).

### A- Un choix institutionnel peu étudié dans une perspective comparatiste

**31.** Les régimes parlementaires européens ayant instauré l'élection présidentielle directe semblent peu étudiés par la doctrine constitutionnaliste française, en particulier dans une perspective comparatiste. Si plusieurs thèses majeures consacrées à l'étude du parlementarisme existent[23], la question de la désignation populaire du chef de l'Etat n'y est pas véritablement évoquée ou seulement de manière marginale. Dans le même sens, les recherches portant sur l'élection présidentielle directe et ses conséquences pour le fonctionnement spécifique des institutions de la Vème République françaises sont extrêmement nombreuses et variées. Cependant, peu comportent une dimension comparative.

**32.** Des thèses de droit constitutionnel cherchant à comparer les présidences de la République en Europe existent. Elles sont peu nombreuses[24]. Notre recherche s'en distingue par le fait qu'elle porte sur l'ensemble des régimes parlementaires de l'Union européenne où le Président est élu par le peuple. Elle ne se concentre pas sur une aire géographique donnée ou sur de grands modèles mais nous conduit au contraire à voyager au sein de cultures et de traditions juridiques variées. La limitation de l'étude aux Etats membres de l'UE permet également à notre recherche de se singulariser en écartant des régimes où la démocratie n'est pas, ou peu, stabilisée, voire absente. Si les travaux comparatistes sont rares, des études de droit étranger, centrées sur un seul régime, se rencontrent parfois. Il est ici possible de mettre

[23] Sur ce point, v. not. D. BARANGER, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1999, 408 p. ; J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, *op. cit*., 372 p. ; A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 119, 2004, 624 p.

[24] C. AMAR, *Le président de la République dans les régimes parlementaires bireprésentatifs européens*, thèse dact., Université de Lyon II, 2t., 2003, 1288 p. ; B. SCHAEFFER, *L'Institution présidentielle dans les Etats d'Europe centrale et orientale*, thèse dact., Université de Nantes, 2010, 704 p.

en avant l'exemple du Président du Portugal qui a été traité dans plusieurs thèses[25]. Les comparaisons d'ampleur restent toutefois limitées.

**33.** Parmi les colloques relatifs à la présidence de la République et/ou à son élection comportant une dimension comparative, seul celui de Rennes portant sur la désignation du chef de l'Etat dans le temps et l'espace a été publié. Il s'est tenu le 31 mai 2012. Le caractère comparatif de la recherche collective était bien présent puisque l'objectif des organisateurs était de se demander « pourquoi choisit-on d'élire un président au suffrage universel direct ? Et, à l'inverse, pourquoi fait-on ailleurs ou a-t-on fait en France à d'autres moments un choix différent ? »[26]. Il est également possible de souligner l'organisation à La Rochelle, sous la direction de S. Pinon, du colloque « Faut-il maintenir l'élection au suffrage universel du Président de la République ? », le 26 avril 2012. Il n'a pas été publié. Un autre colloque portant sur les figures contemporaines du chef de l'Etat peut également être signalé. Organisé les 10 et 11 mai 2021, son ambition était de « réinterroger la place de cette institution dans les régimes parlementaires monistes » sur le fondement d'une perspective historique, théorique et comparative[27]. Il ne portait cependant pas spécifiquement sur les présidents élus par le peuple.

**34.** Cette faible curiosité face à l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen se manifeste, plus largement, dans le nombre limité d'articles ou d'ouvrages comparatistes publiés sur la question. Les études de droit étranger ne sont pas rares mais elles sont souvent l'œuvre d'auteurs nationaux et ne cherchent pas nécessairement à opérer une comparaison avec d'autres régimes. De plus, lorsque des recherches procèdent à des comparaisons d'une ampleur plus importante, certains Etats d'Europe centrale et orientale comme la Bulgarie, la Croatie, la Lituanie, la République tchèque, la Slovaquie ou encore la Slovénie sont généralement ignorés.

**35.** La situation semble différente parmi les auteurs étrangers. Ils consacrent effectivement des études nombreuses aux régimes parlementaires ayant instauré l'élection présidentielle directe. Elles passent généralement par le prisme du régime dit « semi-présidentiel » auquel

---

[25] Sur les institutions portugaises en général, v. R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, Paris, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 116, LGDJ, 2005, 580 p. Un chapitre est consacré au Président, p. 325-395. Sur le Président en particulier, v. P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, thèse dact., Université Paris II, 2012, 706 p.

[26] A-M. LE POURHIET, « Avant-propos », *in* A-M. LE POURHIET (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, LGDJ, 2012, p. 8.

[27] V. BARBE, B-L. COMBRADE, B. RIDARD (dir.), « Appel à communication. Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire », journée d'étude internationale, https://univ-droit.fr/actualites-de-la-recherche/appels/35760-les-figures-contemporaines-du-chef-de-l-etat-en-regime-parlementaire, 11 mai 2021.

de nombreux ouvrages et articles sont dédiés, notamment au sein de la doctrine anglophone. Les recherches portant sur cette notion ont été influencées par la proposition initiale de Maurice Duverger selon laquelle le semi-présidentialisme constituerait une nouvelle forme de régime politique[28], ainsi que par les travaux de Juan Linz qui soulignait que les régimes de cette nature étaient davantage sujets aux crises politiques et à l'effondrement[29]. Ces deux contributions liminaires ont permis de générer plusieurs débats relatifs à la notion de régime « semi-présidentiel » dont beaucoup ne sont toujours pas résolus. Une première série d'interrogations porte sur la conceptualisation de la notion et, plus précisément, sur la définition devant être retenue. D'autres questionnements s'intéressent aux effets du semi-présidentialisme pour la stabilité de la démocratie. Certains débats sont relatifs aux conséquences de l'élection populaire du Président de la République sur le fonctionnement des institutions[30]. Les réponses à ces questionnements ne sont pas univoques. Toutes impliquent cependant l'utilisation de la méthode comparative afin de parvenir à une compréhension la plus précise possible de l'élection présidentielle directe dans les régimes parlementaires. L'utilisation de ces travaux et, plus largement, le recours au droit constitutionnel comparé semble ainsi être des pistes fécondes pour renouveler et approfondir les conceptions de la doctrine française à propos de l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen, permettant de mieux comprendre ses conséquences.

### B- La découverte de régimes rarement étudiés

**36.** Notre recherche nous conduit à analyser des régimes parlementaires qui, pour la plupart, sont peu étudiés. Il s'agit de l'Autriche, de la Bulgarie, de la Croatie, de la Finlande, de la France, de la Lituanie, de la Pologne, du Portugal, de la République tchèque, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie. Afin de mieux comprendre le cadre de notre étude, il convient de faire une présentation synthétique de ces régimes. Cette présentation se limitera aux équilibres entre les pouvoirs politiques.

**37.** En AUTRICHE, la Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920 prévoit que le Président de la République est élu directement par le peuple pour un mandat de six ans. Cette disposition a été introduite lors d'une révision constitutionnelle en 1929. La première élection

[28] M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *European Journal of Political Research*, n°8, 1980, p. 165-187.
[29] J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, Winter 1990, p. 51-69.
[30] P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Citizens, Presidents and Assemblies : The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz », *British Journal of Political Science*, 2009, 39, p. 873.

n'aura toutefois lieu qu'en 1951. C'est à l'occasion de cette révision que le Président s'est vu attribuer des prérogatives lui permettant de bénéficier d'un rôle important dans le système constitutionnel et politique. Il s'agit notamment du droit de dissolution, de pouvoirs d'exception ou du pouvoir de nommer et révoquer le Gouvernement[31]. Ces pouvoirs importants ont cependant été neutralisés car les présidents successifs ne les ont pas utilisés et se sont concentrés sur leur fonction de représentation de l'Etat. Ils jouent donc un rôle secondaire. Les compétences introduites en 1929 bénéficient dès lors au Gouvernement. Il s'agit de l'organe prédominant en Autriche dans la mesure où il contrôle le processus législatif grâce à l'appui de la majorité parlementaire dont il dispose au Conseil national. Ce dernier est la chambre basse de l'Assemblée fédérale. Elu au suffrage universel direct pour cinq ans, le Conseil national adopte les lois et contrôle l'action du Gouvernement, notamment en engageant la responsabilité politique du Gouvernement. Il coexiste avec le Conseil fédéral dont les membres sont désignés par les parlements régionaux des Länder. Le Conseil fédéral intervient dans la procédure législative pour approuver les textes votés par le Conseil national ou pour mettre son veto.

**38.** En BULGARIE, la fonction de chef de l'Etat est assurée par le Président de la République depuis l'adoption de la nouvelle Constitution en 1991, après la chute du régime communiste. Ce rôle était auparavant rempli par un roi, durant la période de la monarchie constitutionnelle (1878-1947), puis par un organe collectif, le Présidium de l'Assemblée nationale (1947-1971), et enfin par le Président du Conseil d'Etat (1971-1991)[32]. La Constitution de 1991 affirme, à son article 1er, que « la Bulgarie est une république dotée d'un régime parlementaire ». Si le Président est élu par le peuple pour un mandat de cinq ans, la formation et la stabilité du Gouvernement dépendent seulement de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement n'est effectivement responsable politiquement que devant le Parlement monocaméral élu pour quatre ans. De plus, les pouvoirs du Président sont réduits. Il possède les prérogatives classiques d'un chef d'Etat. La plupart ne peuvent être mises en œuvre qu'avec l'accord ou sur proposition du Gouvernement. Seul le droit de veto fait exception car il peut être utilisé librement. Il s'agit de la prérogative présidentielle la plus importante. Sans être nulle, l'influence du Président sur le fonctionnement des institutions est donc limitée. Le Gouvernement est l'organe prédominant qui contrôle le processus décisionnel. Le chef de

[31] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 112.

[32] B. CHOLOVA, « The Role of the President in Bulgarian Politics : the Veto as a Tool for Legitimation ? », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 234.

l'Etat est toutefois parvenu à rehausser son rôle ponctuellement en raison de l'instabilité du système partisan qui a conduit régulièrement à la nomination de gouvernements techniques ou minoritaires. Dans ces hypothèses, le Président ne se substitue pas au Cabinet mais essaye d'intervenir davantage dans l'exercice de la fonction gouvernementale ou entre plus facilement en conflit avec lui[33].

**39.** En CROATIE, l'organisation des institutions par la Constitution de 1990 peut être divisée en deux périodes. La première court de 1990 à l'an 2000. Durant cette période, le Président, élu par le peuple pour un mandat de cinq ans, disposait de pouvoirs considérables. Il était effectivement compétent pour nommer et révoquer librement le Gouvernement, celui-ci étant responsable devant le chef de l'Etat et la Chambre des représentants. En pratique, le Président était le chef réel de l'exécutif. Il contrôlait l'existence et l'activité du Gouvernement en s'appuyant sur son parti majoritaire dans les deux chambres du Parlement (la Chambre des représentants et la Chambre des comitats) Il pouvait également dissoudre le Parlement. Le régime alors en vigueur s'est toutefois avéré être un frein à la démocratie en raison de la pratique autoritaire du pouvoir par le Président Franjo Tudjman entamée durant la guerre d'indépendance et poursuivie une fois la paix revenue. Il faudra attendre son décès pour qu'une vaste révision constitutionnelle du 16 novembre 2000 modifie l'organisation des institutions[34]. Depuis, le rôle du chef de l'Etat est plus réduit. Beaucoup de ses pouvoirs ont disparu ou ont été transférés au Cabinet. Il n'exerce plus aucun contrôle sur le Gouvernement. Celui-ci n'est plus responsable que devant le Parlement devenu monocaméral (le *Sabor*) et détermine lui-même la politique qu'il entend mettre en œuvre.

**40.** L'organisation institutionnelle et politique de la FINLANDE est déterminée par la Constitution du 1er mars 2000. Elle succède à la Constitution du 17 juillet 1919. La loi fondamentale actuellement en vigueur partage le pouvoir exécutif entre le Président de la République et le Gouvernement. Le premier est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans depuis 1994. Auparavant, il était désigné indirectement par un collège électoral composé de grands électeurs choisis par les citoyens. Ce système, en place de 1919 à 1987, a été remplacé, en 1988, par un scrutin mixte, utilisé à une seule reprise. Les pouvoirs du Président ont été réduits à l'occasion de l'adoption de la nouvelle Constitution. Son influence a été restreinte dans le processus de formation du Gouvernement, lors de la

[33] S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 40-45.

[34] M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 51-52.

dissolution du Parlement ou encore dans l'exercice de la fonction gouvernementale. C'est principalement dans les affaires étrangères qu'il conserve une certaine importance[35]. C'est donc le Gouvernement qui est dorénavant prééminent. Cette prééminence bénéficie plus particulièrement au Premier ministre. Il possède une supériorité sur les autres ministres car il est élu directement par le Parlement, sans qu'une intervention du Président ne soit nécessaire, tandis que les ministres sont nommés sur sa proposition. Il possède également une fonction de direction et de supervision des affaires relevant du Gouvernement[36]. Le Premier ministre et son Gouvernement sont responsables politiquement devant l'assemblée monocamérale (l'*Eduskunta*). L'apparition de majorités parlementaires stables dans les années 1990 a diminué l'influence de cette dernière sur le Cabinet. Elle conserve toutefois un rôle décisif dans le processus de formation du Gouvernement et en matière financière.

**41.** En FRANCE, la Constitution du 4 octobre 1958 répartit de manière complexe le rôle du Président de la République et du Gouvernement. La lecture du texte constitutionnel semble faire du Gouvernement l'organe prédominant puisqu'il est chargé, selon l'article 20, de « déterminer et conduire la politique de la nation », tandis que le Président se voit confier un rôle ambigu « d'arbitrage » par l'article 5. Son élection est directe depuis une révision constitutionnelle de 1962. La pratique ne correspond toutefois pas à cet agencement. En période de concordance entre la majorité parlementaire et le chef de l'Etat, l'influence de ce dernier est rehaussée. Bénéficiant, grâce au fait majoritaire, d'une majorité fidèle à l'Assemblée nationale, le Président peut subordonner le Gouvernement dont il devient le chef réel. Cette prééminence s'exprime notamment par l'apparition d'une responsabilité politique dualiste du Gouvernement qui n'est pas prévue dans la Constitution. Le Président nomme et révoque librement le Gouvernement. Il peut également dissoudre l'Assemblée nationale de façon discrétionnaire. Une telle situation cesse en période de cohabitation. Lorsque le Gouvernement et le Président sont issus de partis politiques opposés, s'opère alors une autre lecture du texte constitutionnel en vertu de laquelle le chef de l'Etat s'efface au profit du Premier ministre. Celui-ci n'est plus responsable politiquement que devant l'Assemblée nationale, le chef de l'Etat ne disposant plus des ressources suffisantes pour modifier son rôle de manière informelle. Intervenue à trois reprises (1986-1988 ; 1993-1995 ; 1997-2002), l'hypothèse de la cohabitation est devenue improbable depuis le passage du septennat au

[35] A. JYRANKI, « Finland : Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency », *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, p. 285-306.
[36] H. PALOHEIMO, « The Rising Power of the Prime Minister in Finland », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 3, 2003, p. 219-243.

quinquennat opérée en 2000. Les mandats du Président et des députés ont maintenant la même durée. De plus, le calendrier électoral a été modifié pour que les élections législatives soient placées sous la dépendance de l'élection présidentielle. Le régime instauré se caractérise donc par la domination du Président puisque le Gouvernement et l'Assemblée nationale travaillent à son profit. Le Sénat constitue un contrepouvoir réduit en raison du caractère inégalitaire du bicamérisme instauré.

**42.** En IRLANDE, l'organisation institutionnelle et politique est soumise à l'influence anglaise depuis la fin du XIIème siècle[37]. Elle fut effectivement la plus ancienne colonie britannique avant d'être incorporée au Royaume-Uni au XVIIIème siècle. L'Irlande ne retrouvera une partie de son autonomie qu'en 1922, lorsqu'elle est constituée en *dominion*, sur le modèle du Canada. Elle se dote alors de sa propre Constitution, le 6 décembre 1922. Celle-ci est toutefois soumise à l'approbation du Parlement britannique. A la faveur de l'étiolement des liens entre l'Irlande et le Royaume-Uni, une nouvelle loi fondamentale sera adoptée, le 1er juillet 1937, par laquelle les Irlandais rompent tout lien avec la Couronne britannique par l'affirmation de l'origine populaire exclusive du pouvoir. La Constitution a instauré un régime parlementaire majoritaire, adapté aux spécificités irlandaises, au sein duquel se trouvent un pouvoir exécutif bicéphale dominé par le Gouvernement et un Parlement bicaméral asymétrique soutenant ce dernier[38]. L'innovation principale la Constitution actuelle réside dans la création de la fonction de Président de la République. Elle remplace le « *Governor General* », chargé de représenter la Couronne entre 1922 et 1937, qui s'était lui-même substitué au « *Lord Lieutenant* » qui a rempli un rôle similaire entre 1171 et 1922[39]. Elu pour sept ans au suffrage universel direct, le Président joue un rôle essentiellement cérémoniel en raison de la limitation de ses pouvoirs. Il coexiste avec le Gouvernement, dirigé par le Premier ministre, aussi appelé *Taoiseach*, qui assure la détermination et la mise en œuvre de la politique de l'Irlande. A cette fin, le Cabinet doit s'appuyer sur une majorité parlementaire. Le Parlement est composé du Président, du *Dail* et du *Seanad*. Ses missions principales sont de voter les lois et de contrôler l'action gouvernementale. Le bicamérisme instauré est inégalitaire. Le *Dail*, qui est la Chambre basse, peut imposer sa volonté à la Chambre haute. De plus, le Gouvernement n'est responsable politiquement que devant lui.

[37] R. LE MESTRE, « Westminster sur la Liffey L'influence ambiguë du modèle constitutionnel britannique sur le système constitutionnel irlandais », *Jus politicum*, n°24, Mai 2020, p. 305-337.
[38] *Ibid*., p. 312.
[39] J. COAKLEY, « The Prehistory of the Presidency », *in* J. COAKLEY, K. RAFTER (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 65-74.

**43.** L'Etat moderne lituanien est apparu le 16 février 1918 à l'occasion de la déclaration d'indépendance de la LITUANIE. La première Constitution démocratique du pays fut adoptée en 1922. Deux constitutions ultérieures ont été adoptées en 1928, puis en 1938, après un coup d'Etat intervenu en 1926. Elles renforçaient les pouvoirs du Président et instauraient un régime autoritaire. Le texte de 1938 concentrait l'ensemble des pouvoirs exécutif et législatif entre les mains du chef de l'Etat. Son existence fut toutefois de courte durée dans la mesure où, en 1940, les troupes soviétiques occupèrent la Lituanie avant que le pays ne soit incorporé au sein de l'Union des républiques socialistes soviétiques. Il faudra attendre 1990, avec l'effondrement du bloc soviétique, pour que la Lituanie retrouve son indépendance, et 1992 pour qu'une nouvelle Constitution soit adoptée[40]. Le texte constitutionnel est considéré comme un compromis entre les forces politiques de droite, favorables à une présidence forte, et celles de gauche, désireuses de mettre en place un Parlement puissant et un chef de l'Etat effacé[41]. La Constitution du 25 octobre 1992 prévoit ainsi que le Président est élu au suffrage universel direct pour cinq ans. Son rôle n'est pas effacé car il dispose de plusieurs prérogatives importantes. Il peut notamment intervenir dans le processus législatif par l'intermédiaire de son droit de veto, dispose du droit de dissolution et participe au processus de formation du gouvernement. L'article 5 de la Constitution prévoit que le Président fait partie du pouvoir exécutif avec le Gouvernement. En règle générale, le chef de l'Etat n'interfère pas dans l'activité du Cabinet mais se comporte comme une autorité morale chargée d'assurer un équilibre entre les différentes institutions. C'est principalement dans le domaine militaire et des affaires étrangères qu'il est plus actif car il a, dans ces matières, un rôle de coordination et doit agir en concertation avec le Gouvernement. Ce dernier initie, sous la direction du Premier ministre, l'ensemble des réformes politiques et juridiques afin de mettre en œuvre son programme. Il est responsable politiquement devant le Parlement monocaméral, appelé le *Seimas*. Les élections législatives sont déconnectées de l'élection présidentielle car elles ont lieu tous les quatre ans. Il est donc rare que le Président et le Gouvernement soient issus du même parti politique.

**44.** En POLOGNE, l'élection populaire du Président de la République a été organisée pour la première fois en 1990, après la chute du régime communiste. L'institution présidentielle n'est pas une innovation. Elle existait déjà durant l'entre-deux-guerres dans les constitutions

[40] V. A. VAICAITIS, *Introduction to Lithuanian Constitutional Law*, Vilnius, Vilniaus universiteto leidykla, 2007, p. 19-23.
[41] A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 69.

de 1921 et de 1935 mais était élue indirectement. Elle sera supprimée en 1952[42]. La Constitution de 1997 confirme l'existence de la présidence de la République, tout en réduisant ses pouvoirs par rapport à ce que prévoyait la « Petite Constitution », temporaire, de 1992. Dans le nouveau texte constitutionnel, le Premier ministre occupe une place centrale. Il peut par exemple modifier la composition du Gouvernement sans l'accord du Président et a une position renforcée vis-à-vis du Parlement, composé de la Diète et du Sénat, notamment grâce à la motion de censure constructive. Le Président ne peut donc pas exercer une influence permanente sur le Cabinet. Beaucoup de ses prérogatives ne nécessitent pas de contreseing sans que cela ne renforce particulièrement sa position. Il n'existe pas non plus de fait majoritaire favorable au Président ou de coordination entre les élections présidentielles et législatives[43]. Ses compétences principales sont le droit de dissolution et le droit de veto.

**45.** Au PORTUGAL, la Constitution du 2 avril 1976 prévoit que le Président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Il n'est toutefois pas le moteur du pouvoir exécutif. Ce rôle appartient au Gouvernement. Le chef de l'Etat est envisagé comme un pouvoir modérateur remplissant une fonction d'arbitre et une fonction de gardien[44]. Au titre de la première fonction, il dispose de prérogatives lui permettant d'être l'arbitre de la vie politique puisqu'il peut dissoudre librement le Parlement monocaméral (l'Assemblée de la République) ou révoquer le Gouvernement. Au titre de la seconde, il bénéficie du droit de veto et de la possibilité de saisir le Tribunal constitutionnel. Il s'agit donc de prérogatives qui ont vocation à n'être utilisées que de manière ponctuelle, en cas de crise institutionnelle. En période normale, le chef de l'Etat n'intervient pas dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Cet éloignement de l'activité quotidienne du Gouvernement est renforcé par la déconnection entre l'élection présidentielle et les élections législatives. La durée des mandats ne coïncide pas et les deux scrutins doivent être éloignés d'au moins 90 jours[45]. C'est donc le Gouvernement qui assure la direction politique du pays. Il en assume la responsabilité devant l'Assemblée de la République.

**46.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, la première élection populaire du Président de la République a eu lieu en 2013. Mise en place au lendemain de la Première Guerre Mondiale,

[42] P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 102-105.
[43] L. JAKUBIAK, « Formules of cohabitation in rationalised parliamentary systems of government. The case of France and Poland », *Journal of Comparative Politics*, Vol. 11, No. 1, January 2018, p. 58-59.
[44] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 325.
[45] Article 125 § 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

lors de la naissance de la Tchécoslovaquie, l'institution présidentielle était initialement élue par les deux Chambres du Parlement. Fortement marquée par son premier titulaire, Tomáš Garrigue Masaryk (1918-1935), la présidence de la République parvint à résister aux vicissitudes du XXème siècle, au point de devenir une des institutions centrales du pays. Durant l'entre-deux-guerres, elle participe grandement à la stabilisation de la démocratie. Jouissant d'un prestige symbolique important, la fonction présidentielle est maintenue lors de la période communiste, afin de légitimer le nouveau régime. Elle sera au centre des débats constitutionnels consécutifs à la « Révolution de Velours » de 1989[46]. La décision fut prise, en 1990, de conserver l'élection indirecte du Président de la République. La fonction et le mode de scrutin survécurent également à la partition de l'Etat tchécoslovaque. Malgré l'importance historique de l'institution présidentielle, le pouvoir d'initiative politique est entre les mains du Gouvernement et de son chef. Le Président de la République est élu pour cinq ans. Il représente l'Etat, garantit l'ordre et est un médiateur des conflits politiques. Il participe à la formation du Gouvernement, dispose du droit de dissolution et du droit de veto. Il n'est pas pour autant en mesure de mettre en œuvre une politique personnelle parce qu'il est irresponsable et que la validité d'un nombre important de décisions présidentielles est soumise à l'exigence de contresignature[47]. La révision de la Constitution instaurant l'élection présidentielle directe en 2012, à cause des difficultés nombreuses suscitées par l'élection indirecte, n'a pas bouleversé l'équilibre des institutions. Le Cabinet continue d'être l'organe prédominant[48]. Il s'agit même, selon l'article 67 de la Constitution, de « l'organe suprême du pouvoir exécutif ». C'est donc sa relation avec le Parlement bicaméral, composé de la Chambre des députés et du Sénat, qui est la plus décisive pour le bon fonctionnement des institutions, le Gouvernement étant politiquement responsable devant la première.

**47.** L'organisation institutionnelle et politique de la ROUMANIE repose sur un Président et un Parlement bicaméral, composé de la Chambre des députés et du Sénat, disposant d'une légitimité identique puisqu'ils sont tous deux élus par le peuple. Il s'agit d'une innovation de la nouvelle Constitution roumaine car, auparavant, les chefs d'Etat étaient soit des monarques, soit élus par une assemblée. L'utilisation commune de ce mode de scrutin s'explique par la volonté du constituant de favoriser un équilibre entre les institutions. L'objectif était d'éviter

[46] M. PEROTTINO, « Les évolutions de la fonction présidentielle tchèque », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, 2008, n°2, p. 50.
[47] J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *Acta Politologica*, 2016, Vol. 8, no.2, p.145-146.
[48] D. KOSAR, L. VYHNANEK, *The Constitution of Czechia. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2021, p. 106.

la domination d'un organe particulier. Le Président est ainsi envisagé comme un régulateur dépourvu de compétences décisionnelles. Il intervient dans la nomination du Gouvernement ou la dissolution du Parlement mais beaucoup de ses prérogatives sont soumises au contreseing. Dans la pratique, il est arrivé à plusieurs reprises que certains présidents parviennent à exercer une influence forte sur l'exercice de la fonction gouvernementale, en profitant notamment de circonstances politiques favorables[49]. Les rapports entre le chef de l'Etat et le Gouvernement sont effectivement complexes. Si le Cabinet est compétent pour déterminer et mettre en œuvre sa politique, des périodes de présidentialisation intense du régime politique conduisent parfois à sa subordination[50]. Le fonctionnement des institutions s'est, dans ces périodes, rapproché de celui d'un régime parlementaire « à direction présidentielle ». Le Gouvernement étant nommé et responsable devant la Chambre des députés, une telle ambiguïté reflète l'indétermination des relations entre le Président et le Parlement. Celles-ci oscillent entre collaboration, en cas de concordance de majorités, et affrontements pouvant aller jusqu'à la suspension de ses fonctions du chef de l'Etat par les parlementaires. Leurs mandats respectifs sont déconnectés, cinq ans pour le Président, quatre ans pour les députés, ce qui peut conduire à une évolution fréquente de leurs relations.

**48.** La Constitution de la SLOVAQUIE du 3 septembre 1992 a été adoptée à la suite de la partition de la Tchécoslovaquie redevenue démocratique après la chute du régime communiste en 1989. L'élection présidentielle directe a été introduite par une révision constitutionnelle en 1999. La modification du mode de scrutin s'explique par l'impossibilité d'élire le Président en 1998, faute d'une majorité suffisante au Parlement. Bien qu'élu par le peuple pour un mandat de cinq ans, le Président slovaque joue un rôle essentiellement cérémoniel. Sa capacité à intervenir dans la vie politique est particulièrement réduite. Il ne participe que de manière secondaire à la formation du Gouvernement et ne peut dissoudre le Parlement que dans des circonstances limitativement énumérées. Son pouvoir le plus important réside dans le droit de veto[51]. Le régime politique instauré se caractérise donc par la prépondérance du Gouvernement puisque la direction de la politique de la nation lui appartient. Il est responsable devant le Conseil national de la République slovaque, l'assemblée monocamérale. En plus de

[49] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est-Européennes*, n°1, 2008, p. 41-42.
[50] B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 126.
[51] D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambigous powers », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 184-189.

ses compétences classiques, le Parlement slovaque peut décider de l'organisation d'un référendum afin de destituer le chef de l'Etat[52].

**49.** La SLOVENIE, enfin, proclama son indépendance en 1991 et adopta sa Constitution la même année. Le texte constitutionnel a favorisé l'introduction du principe de séparation des pouvoirs, du régime parlementaire et a permis à un individu d'être chef de l'Etat en instaurant la fonction de « Président de la République ». Lorsque la Slovénie faisait partie de la Yougoslavie, la présidence était effectivement collective. Le Président est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. La fonction présidentielle n'est pas considérée comme faisant partie de la tripartition classique des pouvoirs, entre exécutif, législatif et judiciaire, car elle est supposée devoir agir comme un pouvoir neutre et intermédiaire. Sa mission première est d'assurer une égalité entre les pouvoirs exécutif et législatif afin de permettre le respect du principe de séparation des pouvoirs. Cette mission est plus théorique que réelle car ses prérogatives sont particulièrement limitées. Elles ne lui permettent pas d'agir de manière indépendante et sont essentiellement formelles[53]. La prise de décision politique relève du Gouvernement et du Parlement. Le Gouvernement détermine, dirige et coordonne l'ensemble des politiques nationales. Il détient seul le pouvoir exécutif. Le Cabinet est responsable politiquement devant l'Assemblée nationale. Il s'agit de la chambre basse du Parlement, élue pour quatre ans. La deuxième chambre est le Conseil national. Celui-ci représente les intérêts sociaux, économiques, professionnels et locaux[54]. Le bicamérisme est inégalitaire dans la mesure où le Conseil national ne vote pas la loi et n'a pas de rapports avec le gouvernement.

**50.** Notre recherche sur l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen sera donc l'occasion d'étudier ces régimes qui sont, pour la plupart, méconnus. Elle permettra également de comprendre les conséquences diverses générées par ce mécanisme juridique.

### C- Un choix institutionnel aux implications multiples

**51.** L'étude des régimes parlementaires où le Président est élu au suffrage universel semble nécessaire afin de saisir avec plus de pertinence les conséquences réelles de ce choix institutionnel. L'élection présidentielle directe génère effectivement un certain nombre

[52] Article 106 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[53] F. GRAD, I. KAUCIC, F. POGACNIK, B. TICAR, *Constitutional system of the Republic of Slovenia. Structural Survey*, Ljubljana, SECLI zavod, 2002, p. 126.
[54] Article 96 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.

d'attentes qui ne se vérifient pas nécessairement dans la pratique et/ou qui peuvent être nuancées sur le plan théorique. Elles peuvent être formulées à propos des rapports entre l'élection populaire du Président de la République et la démocratie (1), de l'équilibre des régimes parlementaires (2) ainsi que de la classification des régimes politiques (3).

### 1- Un rapport complexe entre élection présidentielle et démocratie

**52.** L'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen implique d'abord de s'interroger sur le rapport qu'elle entretient avec la démocratie. Des approches très diverses de la démocratie existent. Les juristes éprouvent toutefois des difficultés à la saisir juridiquement malgré des efforts de conceptualisation importants fournis par certains auteurs[55]. Il semble néanmoins possible de s'accorder, avec Stéphane Pinon, sur une définition de la démocratie en vertu de laquelle, il s'agit, en droit, « d'un système dans lequel l'origine des pouvoirs est populaire, dans lequel le pouvoir a pour finalité la protection des droits et liberté et pour procédé de fonctionnement la responsabilité et le pluralisme »[56]. Le recours au suffrage universel pour désigner le chef de l'Etat possède donc clairement un caractère démocratique dans la mesure où ce mécanisme permet la participation du peuple.

**53.** Cependant, selon d'autres approches, il pourrait également constituer une menace pour l'établissement, la consolidation et la survie de la démocratie. Par leur élection directe, les présidents de la République bénéficieraient d'une puissance excessive qui les inciterait à se placer au-dessus des partis politiques. Le risque est qu'ils s'appuient sur leur mandat populaire pour appliquer leur conception personnelle de l'intérêt du pays au risque d'ignorer les règles de l'Etat de droit et de personnaliser le pouvoir[57]. D'autre part, la combinaison de l'élection

[55] S. PINON, « La notion de démocratie dans la doctrine constitutionnelle française », *Politeia*, n°10-2006, p. 407-468. Du même auteur, v. not. « Le déclin de l'Europe est aussi constitutionnel », *in Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Rousseau. Constitution, Justice, Démocratie*, LGDJ, coll. « Mélanges », 2020, p. 987-1001 ; « Le déficit démocratique de l'Union européenne : mais quel déficit ? », *in* F. LANCHESTER (dir.), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, ed. Giuffré, coll. Quaderni di Nomos, fév. 2016, p. 537-553 ; « Démocratie et contre-pouvoirs sociaux », *in* A. DELCAMP, A.-M. LE POURHIET, B. MATHIEU, D. ROUSSEAU (dir.), *Nouvelles questions sur la démocratie*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », octobre 2010, p. 45-55. Parmi les tentatives de substantialisation récente, on pourra relever la thèse de la « démocratie continue » élaborée par Dominique Rousseau. V. not. D. ROUSSEAU, « De la démocratie continue », *in* D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, LGDJ, 1995, p. 5-25 ; « La démocratie continue, un contre-sens qui fait sens », *in* A. VIALA (dir.), *La Démocratie : mais qu'en disent les juristes ? Forces et faiblesses de la rationalité juridique*, Paris, LGDJ, 2014, p. 7- 30 ; *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, 231 p.

[56] S. PINON, « La notion de démocratie dans la doctrine constitutionnelle française », *op. cit.*, p. 467.

[57] En ce sens, J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *in* J. J. LINZ, A. VALENZUELA (dir.), *The Failure of Presidential Democracy, vol. 1, Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994, p. 24-26.

présidentielle directe et du parlementarisme serait néfaste pour la démocratie car elle pourrait générer des conflits entre les institutions et des blocages. Un tel risque serait la conséquence logique du dualisme du pouvoir exécutif, en particulier en période de cohabitation. Le Président étant opposé au Premier ministre et à l'assemblée, il n'aurait d'autres choix que d'accepter une coexistence pacifique en se soumettant ou de les défier pour préserver son autorité[58]. Cette méfiance vis-à-vis de l'élection présidentielle directe se manifeste principalement dans les travaux d'une partie de la doctrine constitutionnaliste et politiste anglo-saxonne. Elle apparaît également en France, de manière plus marginale, notamment dans les écrits de Pierre Rosanvallon, lequel dénonce la « présidentialisation des démocraties » qui aboutirait à identifier l'Exécutif au pouvoir[59]. Le principe de majorité qui fonde la légitimité du chef de l'Etat élu par le peuple contiendrait ainsi un potentiel « illibéral ». Une étude constitutionnelle comparée approfondie de l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen permettra d'interroger ces conceptions et de vérifier leur pertinence.

### 2- L'influence discutée de l'élection présidentielle sur l'équilibre des régimes parlementaires

**54.** Il est généralement attendu que la désignation du chef de l'Etat au suffrage universel bouleverse l'équilibre des régimes parlementaires dans lesquels elle s'inscrit. Si l'importance de l'élection du Président par le peuple ne saurait être niée, il semble toutefois que ses conséquences pour le fonctionnement des institutions puissent être nuancées. Les régimes parlementaires européens ayant recours à l'élection présidentielle directe ne se caractérisent pas par l'attribution systématique d'un rôle prééminent aux présidents. Leur mission est effectivement susceptible de connaître des variations en fonction du régime considéré. Plus précisément, ce sont généralement les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif qui sont de nature à différer ainsi que les rapports à l'intérieur du pouvoir exécutif[60]. La question est alors de savoir quelle est l'influence exacte de l'élection présidentielle directe. Explique-t-elle, à elle seule, les différences qui existent entre les régimes parlementaires ? D'autres facteurs doivent-ils également être pris en compte ?

[58] R. ELGIE, S. MOESTRUP, « Semi-presidentialism : a common regime type, but one that should be avoided ? », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 6-7.
[59] P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015, p. 15.
[60] J. ABERG, T. SEDELIUS, « Review Article: A Structured Review of Semi-Presidential Studies: Debates, Results and Missing Pieces », *British Journal of Political Science*, Vol. 50, 2018, p. 1124-1125.

**55.** Les réponses à ces interrogations ne sont pas univoques. Selon David Samuels et Matthew S. Shugart, l'élection présidentielle directe a des effets considérables sur les partis politiques et, plus largement, sur le processus politique. Ils estiment ainsi que lorsque « la structure constitutionnelle sépare l'origine et/ou la survie de l'exécutif et du législatif, les partis auront tendance à être présidentialisés »[61]. Cela renvoie aux situations où l'élection présidentielle n'a pas lieu en même temps que les élections législatives et où un parti ou la majorité parlementaire ne peut pas révoquer le chef de l'Etat. Dans de telles hypothèses, l'introduction de l'élection présidentielle directe conduirait à un renforcement de l'autorité du Président. La conquête de la présidence de la République devient alors l'objectif principal des partis politiques. Par un phénomène d'imitation de l'organisation constitutionnelle des pouvoirs, ils se présidentialiseront. D'autres auteurs considèrent, au contraire, que la désignation du Président par l'intermédiaire du suffrage universel n'a pas, en elle-même, de conséquences sur le fonctionnement des régimes parlementaires et ne conduit pas nécessairement au renforcement de l'institution présidentielle. Il faudrait plutôt tenir compte des prérogatives attribuées au chef de l'Etat. Plus celles-ci seront importantes, plus le régime est supposé tourner autour du Président[62].

**56.** Cependant, les relations à l'intérieur du pouvoir exécutif ou avec le pouvoir législatif ne paraissent pas déterminées exclusivement par la répartition constitutionnelle des compétences. Marie-Anne Cohendet souligne en ce sens que la combinaison du parlementarisme et de l'élection présidentielle directe « génère une potentialité de pouvoirs présidentiels importants mais la réalisation de cette potentialité va dépendre de facteurs divers comme l'histoire du pays concerné et les habitus créés par cette histoire »[63]. La culture politique et constitutionnelle de chaque Etat peut donc exercer une influence sur le rôle des présidents. Maurice Duverger indiquait, de manière similaire, que la position réelle du chef de l'Etat ne dépend pas seulement de ses pouvoirs mais est établie par « la consistance de la majorité parlementaire et la situation du Président par rapport à cette majorité »[64]. Il semble ainsi que la place occupée par le Président au sein des régimes parlementaires soit affectée par

[61] « The constitutional structure separates executive and legislative origin and/or survival, parties will tend to be presidentialized », D. SAMUELS, M. S. SHUGART, *Presidents, Parties, Prime Ministers : How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 37. Sauf indication contraire, nous traduisons.

[62] M. TAVITS, *Presidents In Parliamentary Systems: Do Direct Elections Matter?*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 50-52.

[63] M-A. COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *in L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 308.

[64] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 120.

l'interaction de plusieurs facteurs plutôt que par sa seule élection populaire. Une étude de droit constitutionnel comparé concentrée sur l'espace européen apparaît alors particulièrement nécessaire afin de confirmer ou infirmer l'influence qu'exerce réellement la désignation du Président au suffrage universel sur le fonctionnement des institutions.

### 3- L'élection présidentielle comme critère discuté de la classification des régimes politiques

**57.** Notre recherche offre la possibilité de s'intéresser à la classification des régimes politiques. Elle permet, plus précisément, de s'interroger sur le point de savoir si l'élection populaire du Président de la République est susceptible de constituer un critère pouvant servir de fondement à l'élaboration d'une telle classification. Au sein de la doctrine constitutionnaliste française, la réponse à cette question est majoritairement négative. Son utilisation est rejetée car elle générerait de « fausses « catégories mixtes » »[65]. Retenir l'élection présidentielle directe comme critère implique qu'elle constitue un élément déterminant du régime présidentiel. Par conséquent, le régime parlementaire devrait se caractériser par l'absence d'élection présidentielle au suffrage universel. Ce n'est pas le cas en réalité. Dans beaucoup de régimes où le Gouvernement est responsable politiquement devant l'assemblée, le chef de l'Etat est désigné par le peuple. Ces régimes seraient alors à la fois parlementaires et présidentiels. L'établissement d'une classification sur ce fondement pâtirait donc d'un défaut logique.

**58.** Les auteurs étrangers apportent une réponse différente puisqu'ils retiennent l'élection populaire du Président de la République comme critère de distinction des régimes politiques. Les régimes parlementaires où le Président est élu par le peuple sont le plus souvent considérés comme des régimes « semi-présidentiels ». Cette notion fait cependant l'objet d'approches contradictoires. Milos Brunclik et Michal Kubat relèvent ainsi, à propos de son application en Europe centrale, que si « certains chercheurs considèrent ces régimes comme semi-présidentiels, d'autres les classent comme parlementaires »[66]. La différence apparaît notamment entre les auteurs de langue anglaise et ceux originaires d'Europe centrale. Elle s'explique par des approches théoriques distinctes. Il existe effectivement un nombre

[65] P. LAUVAUX, *Destins du présidentialisme*, Paris, PUF, coll. Béhémot, 2002, p. 10.
[66] « Some scholars regard these regimes as semi-presidential, some other classifies them as parliamentary », M. BRUNCLIK, M. KUBAT, « Contradictory Approaches : Discussing Semi-Presidentialism in Central Europe », *Analele Universităţii din Bucureşti. Seria Ştiinţe Politice*, 18, 2, 2016, p. 68.

important de définitions de la notion de régime « semi-présidentiel ». Aucune n'est véritablement parvenue à faire l'unanimité[67].

**59.** D'autres auteurs retiennent l'élection présidentielle directe parmi leurs critères de classification des régimes politiques tout en s'efforçant de s'extraire de l'opposition entre les régimes présidentiel, parlementaire et « semi-présidentiel ». C'est ainsi que Matthew Shugart et John Carey ont proposé de distinguer quatre types de régimes : le régime parlementaire, le régime « premier-présidentiel », le régime « président-parlementaire » et le régime présidentiel. Le régime « premier-présidentiel » est celui « dans lequel il y a à la fois un premier ministre […], comme dans un système parlementaire, et un président élu par le peuple »[68]. Le Président y est élu par le peuple, possède des pouvoirs considérables et coexiste avec un Cabinet responsable devant l'assemblée. Cette définition en fait un synonyme du régime « semi-présidentiel ». Le régime « président-parlementaire » est celui où « le Président et le Parlement ont tous deux autorité sur la composition des cabinets »[69]. Le Président y est aussi élu par le peuple. Il possède le pouvoir de nommer et révoquer le Cabinet, qui est responsable devant l'assemblée, qu'il peut dissoudre. S'il s'agissait au départ de quatre régimes distincts, ces deux notions seront par la suite modifiées pour devenir des sous-catégories du régime « semi-présidentiel »[70].

**60.** Une démarche similaire est partagée par Alan Siaroff. Il distingue huit catégories de régimes politiques. Pour établir sa classification, Siaroff se pose trois questions : « le chef de l'État est-il aussi le seul chef du Gouvernement, ou y a-t-il un chef de Gouvernement distinct […] ? Le chef de l'État est-il élu ou non par le peuple ? Le chef du Gouvernement (qui peut aussi être le chef de l'État) est-il responsable devant l'assemblée et donc révocable par un vote de défiance ? »[71]. Le critère principal est celui du caractère unitaire ou dualiste du pouvoir exécutif. Dans la première hypothèse, il est possible de distinguer le régime présidentiel où le Président est élu par le peuple mais n'est pas responsable politiquement devant le Parlement,

---

[67] Sur ces définitions, v. not. M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », *in* M. DUVERGER (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 7-17. ; R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit*., p. 1-21.

[68] « In which there is both a premier [...] as in a parliamentary system, and a popularly elected president », M. S. SHUGART, J. M. CAREY, *Presidents and assemblies : Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 23.

[69] « Both the president and the parliament have authority over the composition of cabinets », *Ibid*., p. 24.

[70] R. ELGIE, « An Intellectual History of the Concepts of Premier-Presidentialism and President-Parliamentarism », *Political Studies Review*, 2020, Vol. 18 (1), p. 14.

[71] « Is the head of state also the sole head of government, or is there a separate head of government [...] ? Is the head of state popularly elected or not? Is the head of government (who may also be the head of state) accountable to the legislature and thus removable by a vote of non-confidence? », A. SIAROFF, « Comparative presidencies : The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *European Journal of Political Research*, 42, 2003, p. 293.

celui où le Président est élu par le peuple tout en étant responsable politiquement devant le Parlement, le régime où le Président est élu par l'assemblée mais n'est pas responsable politiquement devant elle et celui où le Président est élu par l'assemblée tout en étant responsable politiquement devant cette dernière[72]. Dans la deuxième hypothèse, le régime est « semi-présidentiel » si le Président est élu par le peuple et si le Premier ministre et le Gouvernement sont responsables devant le Parlement. Siaroff met ensuite en avant les régimes où le Président est élu par le peuple sans que le Cabinet ou son chef ne soient responsables devant la Chambre. Ces régimes fonctionneraient comme un régime présidentiel classique. Le régime est en revanche parlementaire si le chef de l'Etat n'est pas élu par le peuple et que le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Enfin, la dernière catégorie se compose de régimes non-démocratiques où le chef de l'Etat n'est pas élu par le peuple et où le Gouvernement n'est pas responsable politiquement devant l'assemblée[73].

**61.** Il apparaît ainsi qu'il existe une littérature étrangère foisonnante à propos de la classification des régimes politiques. De nombreuses études s'éloignent de la position dominante au sein de la doctrine constitutionnaliste française sur la question. La confrontation de ces conceptions divergentes au sein de notre recherche relative à l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen semble alors particulièrement stimulante afin de déterminer l'influence exacte de l'élection présidentielle en la matière. Par conséquent, il apparaît nécessaire de recourir à la méthode comparative.

## III- La méthode de la recherche : une étude de droit constitutionnel comparé

**62.** Il est nécessaire d'apporter des précisions quant à l'objet de la comparaison, c'est-à-dire à la sélection régimes qui seront étudiés (A), à la méthodologie retenue afin de mener cette comparaison à bien (B), ainsi qu'aux sources qui sont étudiées à cette occasion (C).

### A- L'objet de la comparaison

**63.** Lors d'une comparaison, la détermination des ordres juridiques à comparer est relativement libre. Il est néanmoins possible de dégager des contraintes spécifiques susceptibles de guider le juriste dans l'établissement de sa sélection.

[72] *Ibid*., p. 295.
[73] *Ibid*, p. 295-303.

**64.** La sélection des cas implique d'abord de s'interroger sur la comparabilité des régimes retenus. Certains auteurs, comme Pierre Legrand, considèrent que les droits sont tellement solidaires leurs environnement culturels, intellectuels, historiques ou encore sociaux que toute comparaison en devient difficile, voire impossible[74]. Il est alors nécessaire de se questionner, comme le fait Marie-Claire Ponthoreau, sur les critères grâce auxquels il est possible de savoir que deux choses sont comparables mais également sur « le degré minimum de similitude acceptable » pour effectuer la comparaison[75]. Le recours aux classifications des systèmes juridiques issues de la « macro-comparaison » peuvent, à ce titre, s'avérer utiles. La « macro-comparaison » porte sur « l'étude globale des systèmes juridiques. Il s'agit principalement de les caractériser et de les classer afin de savoir quels sont les systèmes proches les uns des autres ou radicalement différents »[76]. Or, la « macro-comparaison » constitue généralement un préalable nécessaire avant la mise en œuvre d'une étude de « micro-comparaison » qui « poursuit la comparaison entre deux institutions juridiques ou encore la comparaison des solutions apportées à un même problème »[77]. L'étude de l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen constitue donc une « micro-comparaison ».

**65.** La « macro-comparaison » peut être utilisée afin que la « micro-comparaison » porte soit sur les cas les plus similaires possibles, soit sur les cas les plus différents possibles[78]. L'expression d'« espace européen » désignant les régimes parlementaires de l'Union européenne, la sélection sera composée de cas relativement proches les uns des autres. Il est effectivement possible de relever que « la question de la comparabilité des systèmes juridiques étudiés ne se pose pas dans un cadre régional comme l'Europe communautaire car la comparaison est justifiée (ou plus exactement postulée) par l'organisation supranationale (malgré les différentes traditions juridiques) »[79]. L'appartenance à l'UE permet donc de supposer l'existence d'une proximité institutionnelle et juridique entre ses membres. Elle ne signifie pas pour autant qu'il y aurait une uniformité entre eux.

**66.** Tous les systèmes étudiés ne partagent pas une tradition juridique ou politique similaire. Les régimes parlementaires de l'Europe occidentale peuvent ainsi être opposés à ceux de l'Europe centrale et orientale. Leur rapport au droit n'est pas identique. Le juridique a longtemps été perçu, chez les seconds, de manière purement instrumentale. Le droit était

[74] P. LEGRAND, « La comparaison des droits expliquée à mes étudiants », *in* P. LEGRAND (dir.), *Comparer les droits, résolument*, Paris, PUF, 2009, p. 209-244.
[75] M-C. PONTHOREAU, *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*, Paris, Economica, 2ème Ed., 2021, p. 88.
[76] B. JALUZOT, « Méthodologie du droit comparé : bilan et perspective », *RIDC*, Vol. 57, n°1, 2005, p. 46.
[77] *Ibid*., p. 46.
[78] M-C. PONTHOREAU, *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*, *op. cit*., p. 88-89.
[79] *Ibid*., p. 87.

l'expression d'un rapport de forces au service du pouvoir communiste. Cette vision perdure encore, conduisant à ce que la légitimité politique et électorale bénéficie d'un poids plus important que la norme[80]. Conjuguée à la mise en œuvre de la logique de la légitimité directe et personnalisée, voire charismatique, du Président, une telle conception est susceptible de constituer un obstacle supplémentaire pour l'affermissement de la démocratie. Les régimes instaurés comportent une potentialité plébiscitaire plus marquée que dans d'autres Etats[81]. S'ils sont unis par leur volonté de dépasser leur héritage communiste, voire pré-communiste, les pays d'Europe centrale et orientale ne forment toutefois pas un bloc uniforme. Ils présentent au contraire une grande diversité. Chaque Etat possède ses propres singularités tant dans son passé historique que dans ses avancées vers la démocratie[82].

**67.** Les principes de la démocratie et du pluralisme politique sont davantage développés en Europe de l'Ouest. Il convient cependant d'indiquer que l'influence de cultures distinctes peut également y être relevée. L'Irlande a ainsi été soumise à une influence ambiguë de la part du modèle britannique dans la mesure où certains de ses éléments principaux y ont été intégrés, tandis que d'autres ont été modifiés, voire rejetés[83]. Dans le même sens, la Finlande appartient au modèle nordique qui se caractérise par « un consensus politique et constitutionnel dans lequel il existe généralement des constitutions établies de longue date, combinées à une interprétation juridiquement contraignante, auxquelles sont ajoutées certaines caractéristiques de droit coutumier moins contraignantes »[84], tandis que les autres régimes parlementaires de l'Europe occidentale se rattachent à la tradition du droit romano-germanique.

**68.** Les différences qui existent entre les pays d'Europe de l'Ouest et les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que celles qu'il est possible de retrouver à l'intérieur de ces deux grands ensembles, ne font pas obstacle à une étude commune de ces régimes. Elles permettent au contraire de parvenir à une compréhension plus fine du parlementarisme européen en envisageant son fonctionnement au sein de traditions juridiques et politiques variées. Cette démarche constitue l'une des originalités de notre recherche. Les comparaisons qui sont habituellement menées s'intéressent le plus souvent à un groupe plus restreint d'Etats ou se limitent à des régimes partageant la même culture juridique.

---

[80] S. MILACIC, *De l'âge idéologique à l'âge politique. L'Europe post-communiste vers la démocratie pluraliste*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 421.
[81] *Ibid*., p. 411-412.
[82] *Ibid*., p. 419.
[83] R. LE MESTRE, « Westminster sur la Liffey L'influence ambiguë du modèle constitutionnel britannique sur le système constitutionnel irlandais », *op. cit*., p. 311.
[84] « Political and constitutional consensus in which there are typically long-established constitutions combined with legally binding interpretation, added together with some lesser binding customary law features », J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 114.

**69.** Une fois la sélection des cas établie, il convient d'examiner la méthodologie qui sera utilisée afin de réaliser la comparaison.

### B- La méthodologie employée

**70.** Les discussions à propos de la méthode comparative sont nombreuses. Celle-ci peut être envisagée de différentes manières. Plusieurs seront écartées. Le droit comparé est ainsi susceptible d'être appréhendé selon une conception instrumentale. En vertu de celle-ci, la comparaison juridique constituerait le moyen d'exporter le droit national ou, au contraire, de l'améliorer par l'importation de dispositions extérieures[85]. Le droit comparé est alors utilisé pour procéder à des évaluations comparatives afin d'identifier le « meilleur » système. Cette approche ne sera pas retenue car elle implique de réaliser des jugements de valeur. Il ne s'agira donc pas de rechercher le « meilleur » régime parlementaire ou le système qui réalise le « meilleur » encadrement de la fonction présidentielle. Il est également possible que la comparaison juridique soit utilisée afin d'harmoniser ou d'unifier les droits nationaux. Si la réalité des phénomènes d'harmonisation ou d'unification du droit ne saurait être niée, notamment sous l'influence de la construction européenne, le droit comparé ne constitue pas pour autant « la science d'une législation transnationale »[86]. Comme le souligne Otto Pfersmann, le droit comparé est inadapté pour dire ce que doit être le droit. La réponse à cette question relève plutôt de la philosophie politique[87]. L'étude de l'élection populaire du Président de la République dans les régimes parlementaires de l'Union européenne n'aura donc pas pour objectif de parvenir à dégager un modèle idéal ou unifié.

**71.** Le recours à la méthode comparative au sein de notre étude se justifie par une autre finalité. Son utilisation est requise par l'objectif de la recherche qui est de comprendre le fonctionnement des régimes parlementaires où le Président est élu par le peuple. Le droit comparé sera donc utilisé comme « un procédé de connaissance » afin de « décrire ou plus exactement (re)construire, expliquer et comprendre »[88]. La comparaison ne consistera pas simplement à relever des différences et des similitudes « mais à donner un sens à cette activité

[85] M-C. PONTHOREAU, « Les études constitutionnelles comparatives en Franc après Louis Favoreu », *RIDC.*, 2014/4 (n°100), p. 1040.
[86] O. PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *RIDC.*, Vol. 53, n°2, avril-juin 2001, p. 279.
[87] *Ibid*., p. 279-280.
[88] M-C. PONTHOREAU, *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*, *op. cit*., p. 100.

de mesure »[89], permettant ainsi d'établir une « interprétation conceptuelle différenciée » des systèmes étudiés[90].

**72.** Quelle que soit la méthode retenue, la première difficulté de toute étude comparative est relative à la question de la traduction[91]. Il est nécessaire que le juriste ne traduise pas uniquement des mots mais également des idées[92]. Le juriste comparatiste remplit ainsi une fonction de « traducteur-interprète » puisque « son art ne s'applique pas seulement aux langues dans lesquelles s'expriment les droits considérés, qu'il faut déjà traduire : il s'applique surtout aux droits eux-mêmes, qu'il faut révéler »[93]. Le comparatiste est ainsi un véritable interprète de concepts juridiques qu'il contribue à faire passer d'un système à un autre[94]. Plus précisément, l'auteur de la comparaison doit également interpréter le sens des concepts juridiques qu'il étudie. Des termes équivalents ne renvoient pas nécessairement à la même réalité juridique. Cela implique qu'il ne doive pas tomber dans l'ethnocentrisme[95]. Le comparatiste doit s'efforcer d'avoir conscience des précompréhensions inhérentes au contexte national dont il est issu[96], le biais culturel étant difficile à éviter[97]. Afin de remédier à cette difficulté supplémentaire, il est nécessaire que le comparatiste fournisse un effort de contextualisation[98]. Celui-ci implique notamment une connaissance suffisante des langues étrangères de manière à accéder à des sources de première main, une prise en considération du fonctionnement effectif des systèmes étudiés ainsi qu'une prise en compte des raisonnements des juristes nationaux[99].

**73.** La question de la traduction remplit concrètement une fonction importante durant les premières étapes de l'application de la méthodologie comparative. Léontin-Jean Constantinesco met ainsi en évidence « la règle des trois C » en vertu de laquelle le procédé comparatif consiste à « connaître, comprendre, comparer »[100]. Or, les étapes de la « connaissance » et de la « compréhension » impliquent l'exercice d'un effort de documentation et de contextualisation au cours desquelles la maîtrise d'une ou plusieurs

[89] *Ibid*., p. 113.
[90] O. PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *op. cit*., p. 287.
[91] M-C. PONTHOREAU, *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*, *op. cit*., p. 100.
[92] *Ibid*., p. 100.
[93] E. PICARD, « L'état du droit comparé en France, en 1999 », *RIDC*, Vol. 51, n°4, Oct-déc. 1999, p. 894.
[94] *Ibid*., p. 895.
[95] M-C. PONTHOREAU, *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*, *op. cit*., p. 104.
[96] G. TUSSEAU, *Contentieux constitutionnel comparé. Une introduction critique au droit processuel constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2021, p. 433.
[97] P. LEGRAND, *Le droit comparé*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 5ème Ed., 2015, p. 5-14.
[98] O. PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *op. cit*., p. 284.
[99] M-C. PONTHOREAU, *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*, *op. cit*., p. 83.
[100] L-J. CONSTANTINESCO, *Traité de droit comparé. Tome II, la méthode comparative*, Paris, LGDJ, 1974, p. 240.

langues étrangères s'avère indispensable. La comparaison suppose d'abord, par l'intermédiaire d'une approche de nature positiviste, de connaître les dispositions constitutionnelles et législatives encadrant la présidence de la République et sa désignation. Elle implique ensuite, afin de comprendre leur portée réelle, de replacer ces dispositions dans leur contexte à l'aide de la doctrine étrangère.

**74.** C'est durant la troisième phase, celle de la comparaison, que les questions relatives à la méthodologie du droit comparé se posent de manière significative. Comme le souligne Jordane Arlettaz, il convient alors pour le chercheur « de systématiser, de proposer un regard synthétique, généralisant »[101]. A ce stade L-J. Constantinesco suggère au juriste comparatiste de commencer par s'intéresser aux relations entre les normes juridiques soumises à la comparaison en soulignant les ressemblances et les dissemblances qui existent entre les différents régimes. L'auteur estime qu'il faut ensuite porter l'attention sur la portée, sur les effets de ces relations en identifiant les conséquences qu'entraîne la mise en œuvre de ces normes. Enfin, il convient de justifier l'existence de ces rapports de cause à effet[102]. L'application de cette méthode à notre recherche relative à l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen implique d'abord de comparer les normes juridiques qui régissent le fonctionnement de l'institution présidentielle au sein des régimes parlementaires de notre panel. Une fois les points communs et les divergences saisis, il est nécessaire d'identifier les conséquences différentes que peuvent avoir des variations dans l'encadrement juridique de la présidence de la République pour le fonctionnement du parlementarisme dans les systèmes étudiés. Enfin, il faudra examiner les motivations ayant guidé le constituant lorsque celui-ci a déterminé la nature du rôle du Président dans son régime parlementaire.

### C- Les sources utilisées

**75.** Afin de saisir toutes les dimensions de l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen, notre recherche s'appuie sur un ensemble de sources composé d'éléments juridiques et d'éléments non juridiques. La maîtrise de treize idiomes différents étant impossible, leur étude mobilisera en priorité des matériaux en langue anglaise, allemande et française.

---

[101] J. ARLETTAZ, *L'Etat-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales. Etude comparée : Belgique, Espagne, Italie, Suisse*, Paris, Mare & Martin, 2014, p. 42.
[102] L-J. CONSTANTINESCO, *Traité de droit comparé. Tome II, la méthode comparative*, *op. cit*., p. 240-243.

**76.** Les éléments juridiques renvoient aux normes produites par les organes habilités à dire le droit et à la jurisprudence. La recherche se fonde d'abord sur l'étude des sources juridiques formelles. C'est ainsi que les constitutions des régimes étudiés seront utilisées. Différents textes législatifs et réglementaires seront également mis en avant. Il s'agit de textes relatifs à l'organisation des élections, notamment présidentielle, et relatifs au fonctionnement de certaines institutions, comme la présidence de la République, la juridiction constitutionnelle ou le Gouvernement. Nous étudierons également la jurisprudence lorsque celle-ci s'intéressera au fonctionnement de l'institution présidentielle ou à son élection. Il s'agira principalement de la jurisprudence constitutionnelle étrangère ou française. Certaines décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme, de la Commission de Venise, du Conseil d'Etat français et de la Cour de cassation française pourront être mobilisées ponctuellement.

**77.** Les éléments non juridiques renvoient aux discours prononcés sur le droit. Il s'agit d'abord de l'étude de la doctrine. Lorsque notre recherche examinera le fonctionnement des régimes étrangers, elle s'appuiera le plus souvent sur des sources bibliographiques de première main, c'est-à-dire sur des ouvrages, des articles et des communications réalisés par des auteurs nationaux rédigés en anglais, en allemand ou en français. Des écrits d'auteurs français seront aussi utilisés. Il sera ainsi possible de mettre en avant toute une littérature étrangère relativement méconnue. La mobilisation des auteurs étrangers souligne également une volonté de s'immerger dans la culture juridique, politique et constitutionnelle des Etats étudiés afin de réduire au maximum le risque d'ethnocentrisme et de comprendre le plus précisément possible la réalité de leur fonctionnement. Lorsque notre recherche s'intéressera à des questions plus transversales relatives à l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen, nous mobiliserons, en plus de ces premiers travaux, les écrits de la doctrine constitutionnaliste française mais aussi les travaux nombreux et riches de la doctrine anglophone. La recherche prendra aussi en compte les avis, les rapports et les recommandations rendus par les autorités administratives qui participent à l'organisation des élections présidentielles dans les différents Etats. Les autorités nationales et la Commission européenne pour la démocratie par le droit sont concernées. Enfin, des discours prononcés par des acteurs politiques et des articles de presse s'intéressant à l'objet de notre recherche pourront être utilisés.

**78.** Grâce à l'utilisation de ces différentes sources, nous pourrons établir une grille de lecture permettant de comparer l'influence de l'élection présidentielle directe dans les régimes parlementaires européens.

## IV- Problématique et plan

**79.** L'utilisation de la méthode comparative afin d'envisager l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen permet d'analyser plus finement le fonctionnement de ce mécanisme juridique. La recherche vise, plus précisément, à comprendre les effets de l'élection présidentielle directe sur les différents régimes parlementaires européens puisqu'il est généralement attendu qu'elle les affecte considérablement. Dans quelle mesure l'influence juridique, institutionnelle et politique de l'élection populaire du Président de la République est-elle surévaluée ? Répondre à cette problématique suppose d'analyser la classification des régimes politiques, le fonctionnement des régimes parlementaires et le rôle attribué au chef de l'Etat au travers du prisme de la désignation de celui-ci au suffrage universel direct. Il apparaît alors qu'il est possible de dévaluer l'influence qu'exerce, comme mécanisme juridique, l'élection populaire dans les autres Etats européens. Notre classification ternaire des régimes parlementaires souligne ainsi que les présidents entretiennent des relations très diverses avec les autres institutions. De nombreux autres éléments, comme la répartition constitutionnelle des compétences, le système des partis ou encore la culture politique nationale, sont effectivement susceptibles d'exercer une influence sur le fonctionnement des régimes parlementaires. L'élection populaire apparaît donc comme un élément parmi d'autres et plus comme l'élément unique déterminant le véritable visage du régime parlementaire. A cet égard, la recherche permet de relever une certaine forme d'« ethnocentrisme » à la française de la part d'une partie de la doctrine. Toutes les croyances relatives à la présidence française ne sont pas nécessairement exportables dans les autres Etats de l'espace européen. Il sera ainsi possible d'opérer, indirectement, une analyse réflexive de la Vème République.

**80.** Si, en France, l'élection populaire du Président de la République permet au chef de l'Etat « de se réclamer d'une légitimité politique « supérieure » à celle des députés […] et, d'autre part, de confondre […] le rôle de chef d'État et celui de chef de gouvernement, sans que sa responsabilité politique ne puisse jamais être mise en cause par le Parlement »[103], elle ne constitue pas le fondement unique de sa puissance dans les autres régimes parlementaires européens. Le suffrage universel n'explique pas non plus à lui seul le fonctionnement ou les dysfonctionnements de ces régimes. L'élection présidentielle directe est le plus souvent

[103] P. BRUNET, « Des causes et des effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *in* P. BRUNET, K. HASEGAWA, H. YAMAMOTO (dir.), *Rencontre franco-japonaise autour des transferts de concepts juridiques*, Paris, Mare et Martin, 2014, p. 164.

dépourvue de toute portée gouvernementale en raison de sa déconnection des élections législatives. L'organisation des deux scrutins ne coïncide généralement pas, soit parce que les mandats du Président et des parlementaires n'ont pas la même durée, soit parce que des dispositions constitutionnelles prévoient leur éloignement. De plus, les prérogatives des présidents ne leur permettent pas d'exercer une influence prédominante. Certains possèdent des pouvoirs qui ne sont pas négligeables, comme le droit de veto, le droit de dissolution ou la nomination du Premier ministre, mais l'exercice de la fonction gouvernementale est généralement confié exclusivement au Cabinet. Les présidents pourront intervenir plus ou moins activement dans sa mise en œuvre selon les régimes. Il s'agit toutefois d'interventions ponctuelles dans une matière particulière ou en raison de circonstances politiques spécifiques. Par conséquent, la présidence de la République n'étant pas prééminente, son élection directe, sans être négligée, sera moins investie par les partis politiques qui préféreront s'assurer du contrôle du gouvernement. Elle n'aura donc pas le même caractère structurant dans tous les régimes parlementaires européens.

**81.** Il est dès lors possible de relativiser l'influence de l'élection populaire du Président de la République. Cette dévalorisation se manifeste de deux manières. Elle se rencontre d'abord lorsqu'il est question du rôle joué par le chef de l'Etat. Elle ressort également quand l'équilibre des différents régimes parlementaires européens est envisagé. La démonstration s'articule donc autour de ces deux axes.

**82.** Il apparaît ainsi, dans un premier temps, que la désignation du Président au suffrage universel n'est pas le seul facteur pouvant expliquer la manière dont le chef de l'Etat exerce ses prérogatives. Certes, il est fréquent que le mode de désignation et le rôle du Président soient rapprochés. La légitimité importante qui découle de l'élection présidentielle directe permettrait ainsi à celui qui en bénéficie de posséder une place prééminente au sein des institutions, tandis que celui qui en serait dépourvu ne pourrait être qu'effacé. La réalité de ce lien peut toutefois être discutée. La classification ternaire proposée souligne effectivement que l'élection populaire du Président n'est pas un critère permettant de distinguer les régimes politiques. L'élection populaire ne suffit pas non plus à fonder le rôle rempli par le chef de l'Etat dans la mesure où ce dernier peut occuper une place de « modérateur », de « symbole » ou de « directeur » au sein des institutions. L'identification de la notion de régime parlementaire « à modération présidentielle » implique aussi d'envisager l'articulation du Président de la République et de la justice constitutionnelle. Il sera ainsi possible de comprendre que l'élection populaire n'exerce qu'une influence limitée sur la détermination du rôle joué par le chef de l'Etat (Partie 1).

**83.** Notre classification permet également, dans un second temps, de nuancer les effets que l'élection présidentielle directe est censée avoir sur l'équilibre des régimes parlementaires. Il semble effectivement que ni le statut des présidents, ni le fonctionnement des régimes parlementaires ne soient mécaniquement bouleversés par l'instauration de ce mode de scrutin. C'est ainsi qu'il n'est pas rare de relever des décalages entre la légitimité et les pouvoirs du chef de l'Etat, tandis que l'élection populaire des présidents ne les rend pas, d'un point de vue juridique, responsables politiquement devant le peuple. La classification met également en évidence que les relations que le Président entretient avec les autres institutions ne sont pas déterminées uniquement par son élection directe. L'élection populaire n'affecte donc l'équilibre des régimes parlementaires que de manière limitée (Partie 2).

# <u>Partie 1</u> : L'influence limitée de l'élection présidentielle directe sur le rôle des présidents dans les régimes parlementaires

**84.** La délimitation du champ des fonctions présidentielles dans le cadre du parlementarisme, en particulier quand l'élection populaire du Président de la République est prévue, suscite des difficultés. L'étude de ce mécanisme repose sur des présupposés qui ne se vérifient pas nécessairement en pratique et qui conduisent à l'élaboration de déductions contestables à propos de la classification des régimes politiques ou de l'organisation réelle des institutions étudiées.

**85.** Des critères très hétéroclites ont été proposés en doctrine afin de distinguer les différents régimes politiques. Les procédures utilisées pour désigner les organes composant le pouvoir exécutif figurent parmi eux, sans pour autant qu'un accord unanime ne se dégage quant à la pertinence de ce critère et sur l'usage qui doit en être fait. Il est généralement question de savoir si les gouvernants entrent en fonction par le biais d'une élection populaire directe, ou quasi-directe, ou à la suite de la désignation directe, ou quasi-directe, de l'assemblée. Retenir un tel critère implique de faire « une distinction entre les types de régimes en fonction de l'existence ou non d'une sorte de participation populaire directe ou quasi-directe à l'élection des dirigeants politiques »[104]. Les modalités de désignation du chef de l'Etat sont le plus souvent retenues. L'application de ce critère de distinction peut toutefois perturber l'approche de l'institution présidentielle car « si l'on attend des régimes où le Président est élu d'une certaine manière un type de fonctionnement identique, c'est que l'on établit entre ce mode de désignation et la pratique des institutions un lien indissoluble »[105]. Ainsi, l'élection présidentielle directe serait considérée comme conférant une légitimité forte à son bénéficiaire, ce qui lui permettrait de remplir un rôle éminent. Elle lui donnerait un poids politique considérable pouvant faire du chef de l'Etat le chef de l'exécutif et le placerait sur un pied d'égalité avec les assemblées élues. La désignation indirecte se trouverait associée à l'idée d'un rôle présidentiel effacé en raison d'une légitimité jugée inférieure, plus proche du

[104] « A distinction between regime types on the basis of whether or not there is some sort of direct or quasi direct popular participation in the election of political leaders », R. ELGIE, « The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions », *European Journal of Political Research*, 1998, Vol. 33, p. 221.
[105] R. MOULIN, « Élection présidentielle et classification des régimes », *Pouvoirs*, n°14, 1980, p. 38.

fonctionnement du parlementarisme moniste. Un tel raisonnement s'inscrit dans une logique contestable en vertu de laquelle « c'est l'élection qui fait la puissance du Président »[106].

**86.** L'observation des régimes parlementaires étrangers semble pourtant atténuer la portée de ce raisonnement. Il existe effectivement de nombreuses variations dans les rôles remplis par les présidents. Certains sont faibles, d'autres sont puissants, tandis que des présidents élus indirectement peuvent jouer un rôle plus important que des présidents élus au suffrage universel. Le raisonnement selon lequel « l'élection fait la puissance » conduit également à négliger la question des prérogatives présidentielles, alors qu'il s'agit d'un critère fréquemment utilisé pour différencier les régimes politiques. C'est ainsi que Richard Moulin souligne qu'une partie de la doctrine qualifie des régimes parlementaires de « présidentialistes » ou de « présidentiels » en raison de la domination du chef de l'Etat sur les institutions[107]. Dans le même sens, les « pouvoirs notables » ou les « pouvoirs propres » constituent un des critères centraux de la notion de régime « semi-présidentiel » élaborée par Maurice Duverger[108], tandis qu'Arend Lijphart considérait que, pour déterminer la nature parlementaire ou présidentielle des régimes politiques finlandais et français, il fallait se demander quel était l'organe le plus puissant entre le Président et le Premier ministre[109]. Les auteurs ne sont donc pas unanimes sur le point de savoir s'il convient de retenir une prérogative particulière (et si oui, laquelle) ou s'il faut plutôt se fonder sur une impression générale. Une grande subjectivité et une grande hétérogénéité des classifications apparaissent. Chaque auteur développe la sienne.

**87.** Comment passer outre de telles difficultés ? Comment envisager de manière satisfaisante le rôle des présidents élus par le peuple dans le régime parlementaire ? Afin de le comprendre, la recherche opérée par certaines constitutions d'un pouvoir préservateur des institutions peut être mise en avant. Il n'est pas rare que ce dernier soit attribué au chef de l'Etat. Plusieurs expressions sont susceptibles d'être utilisées pour le qualifier : « pouvoir

[106] P. BRUNET, « Regard sceptique sur la nécessité de l'élection présidentielle », *in* A-M. LE POURHIET (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, LGDJ, 2012, p. 189.
[107] R. MOULIN, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1978, p. 34-43.
[108] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 11 et p. 17.
[109] A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, Yale University Press, 1984, p. 70.

neutre »[110], « pouvoir modérateur »[111], « pouvoir régulateur »[112], ou encore « gardien de la Constitution »[113]. Le point commun de ces formulations semble résider dans leur ambiguïté. Particulièrement commode, celle-ci permet de maintenir des prérogatives dites « régulatrices » au chef de l'Etat et de lui ménager une certaine marge de manœuvre pour définir sa place dans les institutions.

**88.** L'élection présidentielle directe est souvent présentée comme un moyen privilégié pour établir l'indépendance du chef de l'Etat et, partant, lui aménager une autonomie lui permettant d'exercer ce rôle ambigu. Si l'importance de l'élection populaire ne saurait être négligée, son influence est parfois surévaluée. L'observation comparative souligne qu'elle ne suffit pas, à elle seule, à déterminer le rôle des chefs d'Etat. Les présidents élus paraissent au contraire susceptibles de remplir des fonctions très diverses. L'établissement d'une classification ternaire des régimes parlementaires permettra de s'en rendre compte. Il sera ainsi possible de s'extraire de la dichotomie selon laquelle le Président de la République serait soit tout puissant, soit effacé. Grâce à ce fondement, un regard nouveau peut être posé sur la place accordée au chef de l'Etat dans les régimes parlementaires (Titre 1). Cependant, la préservation des institutions n'appartient pas exclusivement à la présidence de la République. Un grand nombre de constitutions attribue une fonction similaire à la justice constitutionnelle. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la manière dont la recherche d'un pouvoir préservateur par l'élection présidentielle, opérée par certains constituants, s'articule avec les missions attribuées aux juridictions constitutionnelles (Titre 2).

---

[110] B. CONSTANT, « Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution de la France 1815 », *in* B. CONSTANT, *Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, p. 305-588.

[111] En ce sens, v. par ex. M-A. COHENDET, « L'arbitrage du Président de la République », *Archives de philosophie du droit*, n° 52, 2009, p. 32-41.

[112] Le pouvoir régulateur est défini par Arthur Braun comme « un pouvoir de l'État spécialement chargé d'assurer le fonctionnement régulier et la continuité du régime politique, compris comme un ensemble d'organes en interaction, dans le respect des règles du droit constitutionnel ». L'auteur identifie le chef de l'Etat comme l'un de ses avatars possibles, A. BRAUN, *Le pouvoir régulateur du régime politique. Etude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, thèse dact., Université de Lorraine, 2019, p. 10-17.

[113] C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, Duncker & Humblot, 5ème Ed., 2016, 192 p.

# Titre 1 : La recherche d'un pouvoir préservateur des institutions par l'élection présidentielle directe dans les régimes parlementaires

**89.** Il est fréquent que les constitutions des régimes parlementaires européens cherchent à attribuer un rôle particulier au Président de la République. Plusieurs veulent en faire un pouvoir préservateur des institutions. L'élection présidentielle directe est souvent présentée comme un instrument particulièrement efficace pour y parvenir. Il est souvent attendu que l'élection populaire ait des effets juridiques et politiques considérables, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer le rôle des présidents.

**90.** A ce titre, la présidence de la Vème République française présenterait, d'après Armel Le Divellec, « un caractère énigmatique, insaisissable »[114]. Elle serait difficile à envisager en raison des interrogations multiples qu'elle suscite quant à sa nature. Beaucoup de ces questionnements semblent se trouver en lien avec son mode de désignation. L'introduction de l'élection populaire du Président de la République en France, et plus largement dans l'espace européen, remettrait en cause les conceptions traditionnelles de la classification des régimes politiques. Son intégration à la typologie classique, qui distingue les régimes présidentiel et parlementaire, s'avère délicate car elle est susceptible de générer des incohérences. C'est ainsi que l'élection présidentielle directe est régulièrement perçue comme étant une caractéristique du régime présidentiel. Ce régime se caractériserait par le fait que « le chef de l'exécutif (un président élu populairement) et l'assemblée sont élus indépendamment l'un de l'autre, pour des mandats à termes fixes et que tous deux peuvent rester en fonction sans l'approbation de l'autre »[115]. La prise en compte de l'élection présidentielle directe comme critère du régime présidentiel conduit cependant à ce que des régimes dotés d'un gouvernement responsable, et donc *a priori* parlementaires, se trouvent intégrés dans la catégorie présidentielle. De nouvelles catégories apparaissent alors car « on parlera ainsi de régime présidentiel ou, indifféremment, de présidentialisme s'agissant de régimes incontestablement démocratiques […] mais non moins incontestablement parlementaires »[116]. Or, comme l'élection présidentielle directe peut aussi se combiner avec le régime parlementaire, la retenir en tant

[114] A. LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la Vème République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la constitution » et système de gouvernement) », *Droits*, 2006/2, n°44, p. 101.

[115] « The chief executive (a popularly elected president) and the legislature are elected independently of each other, for fixed terms of office, and both can survive for their respective terms without the other's approval », C. SKACH, « The "newest" separation of powers: Semipresidentialism », *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, Issue 1, January 2007, p. 96. L'auteure souligne.

[116] P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines, op. cit.*, p. 214.

que critère de distinction des régimes politiques conduirait à fonder une catégorie hybride, mixte, « à la fois parlementaire et présidentielle »[117], dont la cohérence paraît contestable. Il apparait ainsi que l'intégration de l'élection populaire dans les classifications des régimes politiques n'est pas pleinement satisfaisante (Chapitre 1).

**91.** Afin de remédier à cette difficulté, il semble possible d'établir une classification ternaire des régimes parlementaires. Cette classification ternaire s'efforce de comprendre plus finement le fonctionnement du parlementarisme et du rôle que les présidents peuvent remplir. Elle souligne ainsi que l'influence exercée par l'élection présidentielle directe est limitée. L'élection populaire ne détermine pas seule la position du Président et de la nature de ses fonctions. D'autres facteurs interviennent également. La concrétisation de la recherche d'un pouvoir préservateur des institutions opérée par certains constituants ne dépend pas seulement du mode de désignation du chef de l'Etat (Chapitre 2).

[117] C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre et mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 2016, p. 1206.

# Chapitre 1 : L'intégration insatisfaisante de l'élection présidentielle directe dans la classification des régimes politiques

**92.** Classiquement, la classification des régimes politiques prévoit l'existence d'une dichotomie entre régime présidentiel et régime parlementaire. La distinction repose, traditionnellement, sur un critère tiré de la séparation des pouvoir et, plus précisément, sur une opposition entre séparation « tranchée » des pouvoirs (ou rigide) et séparation « souple » des pouvoirs, telle qu'énoncée par Adhémar Esmein[118]. Une telle conception perdure encore aujourd'hui[119], au grand regret d'un certain nombre d'auteurs qui la qualifie de « mythe fondateur »[120], de « véritable dogme »[121] ou de « principe sacro-saint »[122]. Ils préfèrent lui substituer un critère reposant sur la logique majoritaire, incarné par le mécanisme de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement. Ces réflexions sont anciennes. Elles étaient déjà formulées durant l'entre-deux-guerres par des auteurs comme Emile Giraud, René Capitant ou Boris Mirkine-Guetzévitch[123].

**93.** Cependant, dans la doctrine française, ces considérations ont été perturbées par l'apparition de l'élection populaire du Président de la République. Faut-il en faire un critère de distinction entre le régime parlementaire et présidentiel ? La combinaison d'une désignation populaire du chef de l'Etat et d'une responsabilité du Gouvernement devant l'assemblée permet-elle de revenir sur la nature parlementaire du régime instauré ? En France, la réponse est plutôt négative. C'est moins le cas à l'étranger, avec le recours fréquent à la notion de « régime semi-présidentiel ».

**94.** Cette incertitude a conduit au développement d'une compréhension incertaine et insatisfaisante de l'élection présidentielle directe et du rôle qui en découle au sein des classifications traditionnelles (Section 1). Une clarification serait souhaitable. Elle est susceptible d'être apportée par la notion de « pouvoir neutre » proche de celle théorisée par Benjamin Constant (Section 2).

---

[118] A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 6ème Ed., 1914, p. 155-156.

[119] Beaucoup de manuels de droit constitutionnel continuent de distinguer les régimes parlementaire et présidentiel sur la base de ce critère ainsi que le relève J. BOUDON, « Le mauvais usage des spectres. La séparation « rigide » des pouvoirs », *RFDC*, 2009/2, n° 78, p. 248-250.

[120] P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 190.

[121] A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 119, 2004, p. 58.

[122] C-M. PIMENTEL, « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, n°102, 2002, p. 119.

[123] V. sur ce point les écrits de S. PINON, « Boris Mirkine-Guetzévitch et la diffusion du Droit constitutionnel », *Droits*, n° 46, 2007, p. 206 ; *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la Ve République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, n°114, 2003, p. 108-128

## **Section 1** : La compréhension insatisfaisante de l'élection présidentielle directe par les classifications traditionnelles

**95.** Les conceptions habituelles relatives au parlementarisme éprouvent des difficultés à saisir l'élection populaire des présidents européens, notamment parce qu'elles méconnaissent sa portée réelle. L'influence de l'élection présidentielle directe semble, le plus souvent, surestimée. Les classifications établies sur ce fondement sont alors peu fonctionnelles (I). D'autres auteurs, surtout à l'étranger, lui accordent une place centrale dans leurs classifications. L'élection est alors utilisée comme un critère à part entière, au sein d'une catégorie qualifiée de « semi-présidentielle ». Depuis le milieu des années 1990, « de nombreuses nouvelles démocraties, comme la Pologne ou la Russie, répondaient au critère déterminant du présidentialisme (un président élu populairement avec un mandat à terme fixe) tout en remplissant le critère essentiel du parlementarisme (un Premier ministre soumis à un vote de défiance au Parlement) »[124]. Cette catégorie coexisterait avec les régimes parlementaires et présidentiels classiques dans la mesure où aucun d'entre eux ne répondrait à ces caractéristiques. Très contestée en France, la notion, théorisée par Maurice Duverger[125], est, au contraire, extrêmement populaire dans le reste du monde, en particulier dans les pays anglo-saxons. Pour autant, sa pertinence mérite d'être questionnée (II).

### I- Les difficultés des conceptions classiques du régime parlementaire à envisager l'élection populaire du Président de la République

**96.** Certains auteurs considèrent que la doctrine constitutionnaliste française n'appréhende pas de manière satisfaisante la notion de régime parlementaire. Armel Le Divellec n'hésite pas à affirmer qu'il « existe une inadéquation assez profonde entre les façons de parler, de présenter les régimes parlementaires […] et leur réalité concrète ». Il estime que « la doctrine française continue très largement à penser le parlementarisme dans des termes qui, souvent, ne sont guère pertinents »[126]. La difficulté est que ces conceptions, qu'il juge biaisées, trouvent

[124] « Numerous new democracies, such as Poland and Russia, met one of the defining criteria for presidentialism (a popularly elected president with a fixed term of office) while also fulfilling one of the essential criteria for parliamentarism (a prime minister who is subject to a vote of no confidence in parliament) », C. SKACH, « The "newest" separation of powers: Semipresidentialism », *op. cit*., p. 96.
[125] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 11.
[126] A. LE DIVELLEC, « Propositions pour l'analyse doctrinale des gouvernements parlementaires », Communication présentée au Congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel, http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/atelierP6.html#com6, 25/26/27 septembre 2008, p. 1-2.

un écho parmi les discours et les représentations qui font vivre le régime parlementaire. Ces insuffisances seraient renforcées par l'élection populaire du Président de la République. Elle susciterait le développement d'une pensée présidentialiste de nature à perturber la compréhension du fonctionnement de la Vème République française (A). De telles perturbations sont ensuite susceptibles de rejaillir sur la manière dont le parlementarisme envisage l'élection présidentielle directe. Les théories doctrinales se consacrant à son étude semblent effectivement être parfois en décalage avec la réalité politique et institutionnelle, comme en témoignent plusieurs propositions de classifications des régimes parlementaires (B).

### A- La conception française du parlementarisme marquée par la notion de « présidentialisme »

**97.** Le présidentialisme est omniprésent dans les écrits de la doctrine constitutionnaliste française. Il exerce une grande influence sur la manière d'envisager la Vème République. Pourtant, il ne saurait être défini clairement[127]. Le présidentialisme a d'abord reçu une connotation essentiellement péjorative. Il était en effet employé pour désigner les régimes d'Amérique latine ayant opéré une transposition factice du modèle américain[128]. Le terme prend une signification plus positive sous la Vème République française. La notion est alors envisagée comme désignant un régime dans lequel les attributions du Président sont très importantes. L'expression de « présidentialisme majoritaire » est ainsi utilisée[129]. Cependant,

[127] P. LAUVAUX, *Destins du présidentialisme*, *op. cit.*, p. 3.

[128] En ce sens, Boris Mirkine-Guetzévitch écrivait que « nous considérons le régime présidentiel, ou plutôt la transformation inévitable de ce régime en dictature comme une des causes principales de l'épidémie dictatoriale qui sévit en Amérique latine, créant cette instabilité néfaste de sa vie politique... », B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les constitutions des nations américaines*, Paris, Delagrave, Bibliothèque américaine de l'Institut des Études américaines, 1932, p. 33. Le *Lexique des termes juridiques* définit le présidentialisme comme une « contrefaçon du régime présidentiel consistant dans l'hégémonie du président (parfois proche de la dictature) et l'abaissement corrélatif du Parlement, ce qui a pour effet de rompre l'équilibre des pouvoirs. Régime de nombreux Etats sud-américains et africains », S. GUINCHARD, T. DEBARD (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 29ème Ed., 2021, p. 814. Une idée similaire se retrouve dans le *Lexique de droit constitutionnel* qui considère que le présidentialisme est « un régime qui incline à l'autoritarisme en Amérique latine ou en Afrique », P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 5ème Ed., 2016, p. 103. La connotation négative du « présidentialisme » est relevée par D. CHAGNOLAUD DE SABOURET, A. BAUDU, P. DE MONTALIVET, *Droit constitutionnel contemporain 1. Théorie générale - Les régimes étrangers - Histoire*, Paris, Dalloz, 11ème Ed., 2021, p. 201. Pour une dénonciation de cette acception péjorative, v. A. MARTIN, *Président et régime présidentialiste en Amérique latine*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 11-13.

[129] P. LAUVAUX, *Destins du présidentialisme*, *op. cit*., p. 3. L'expression de « présidentialisme majoritaire » a été conçue par Georges Vedel. L'auteur en a donné une définition : « L'Assemblée, élue à quelques semaines du président, comporte une majorité prise dans son sillage et faite de fidèles, même de grognards. Tout s'emboîte : le président compose le gouvernement à sa guise, lui donne ses orientations, détermine la part d'autonomie qu'on peut lui laisser ainsi que la durée qui lui sera assignée. La majorité approuve toujours et contrôle peu. L'opposition

il n'en existe aucune définition juridique. La notion est donc avant tout politique. Elle désigne les systèmes où le chef de l'Etat exerce « un pouvoir d'orientation politique »[130].

**98.** Malgré l'absence d'accord clair sur sa définition, la notion de présidentialisme est largement utilisée en France. Elle est souvent associée au mécanisme de l'élection présidentielle directe. En ce sens, dans leur manuel, les professeurs Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel estiment que le régime politique français n'est ni parlementaire, ni présidentiel. Il existerait « un saut qualitatif entre la condition du chef de l'État, qui n'est rien (régime parlementaire) ; quelque chose (régime présidentiel), et celle analysée présentement où il est tout ou peu s'en faut. Aussi, dans un souci d'authenticité, on préfère utiliser l'expression de régime présidentialiste »[131]. Plus loin, ils caractérisent les mandats des différents présidents de la République selon l'intensité de leur présidentialisme. Celui-ci se trouve alors être, tour à tour, préservé, confirmé, tourmenté, exacerbé, délaissé, etc.[132] Ils sont rejoints par Olivier Duhamel. Selon lui, le présidentialisme français correspond « à une conception et à une pratique pyramidales du pouvoir, avec le Président au sommet, soumettant directement le Premier ministre, le Gouvernement et le parti majoritaire, ces trois organisant et gérant la subordination du Parlement. Les pouvoirs ne sont pas équilibrés mais hiérarchisés »[133].

**99.** Les références doctrinales à la notion de présidentialisme sont toutefois plus anciennes. François Decaumont montre que de nombreux auteurs s'y sont ralliés dès les années 1970, sous des appellations différentes. Les qualificatifs de « présidentialisme accentué », « d'ultraprésidentialisme », de « présidentialisme parlementaire » ou encore de « néo-présidentialisme » font ainsi leur apparition[134]. C'est, plus précisément, la présidence de Georges Pompidou aurait permis l'établissement définitif du présidentialisme en France[135].

**100.** L'omniprésence du vocable présidentialiste se retrouve également dans des écrits plus contemporains. Bruno Daugeron considère que, dans le cadre de la recherche d'une « taxinomie du système politique, la qualification la plus explicite est celle de présidentialisme majoritaire »[136]. Celui-ci serait caractérisé par « l'existence d'une concordance de vues entre un président de la République élu au suffrage universel direct sur un programme, et la majorité

---

prépare l'alternance et peut l'obtenir. Tel est le présidentialisme majoritaire, régime largement dominant depuis quarante ans », G. VEDEL, « 7, 5+2, 2+5… », *Le Monde*, 23 avril 1997.

[130] P. LAUVAUX, *Destins du présidentialisme, op. cit.*, p. 10.

[131] GICQUEL J., GICQUEL J-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ., 35ème Ed., 2021, p. 189.

[132] *Ibid*., p. 594-609.

[133] O. DUHAMEL, « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 25.

[134] F. DECAUMONT, *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentialiste*, Paris, Economica, 1979, p. 20.

[135] *Ibid*., p. 29.

[136] B. DAUGERON, « Le quinquennat : retour sur les vrais enjeux d'un faux débat », *RJO*, 2000, n°4, p. 490.

de l'Assemblée nationale, élue dans son sillage, sur le soutien à sa personne et à son projet gouvernemental le rendant maître du choix de la politique de la Nation »[137]. Il envisage ensuite la possibilité d'un « présidentialisme minoritaire » pour caractériser la cohabitation[138], puis souligne « la logique programmatique » du présidentialisme français[139], en vertu de laquelle « c'est parce qu'il y a un programme à défendre que se mettra en place la majorité chargée de le soutenir. L'élection […] est vécue comme le choix d'une politique et comme la première étape pour donner à l'élu les moyens de la mettre en œuvre »[140]. Dans le même sens, Olivier Beaud considère que le régime politique français « est passé du césarisme au présidentialisme, à un présidentialisme majoritaire, entraîné désormais par l'élection présidentielle, qui ne connaît pas de véritables *checks and balances* »[141]. Ce qualificatif de « présidentialisme majoritaire » reste donc encore largement employé. Bastien François utilise également le concept de « présidentialisme » pour qualifier la Vème République, mais n'y a recours que pour dénoncer « un véritable déséquilibre du pouvoir au profit du Président […] qui entraîne et structure toute la vie politique […] au point que l'on peut s'interroger […] sur le caractère démocratique du régime »[142]. La notion a aussi pu être employée, avec scepticisme, notamment par Pierre-Henri Prélot qui l'a qualifié de « concept flou »[143], ou par Armel Le Divellec qui la voit comme « une étiquette commode mais en quelque sorte par défaut »[144].

**101.** Ces références au présidentialisme aboutissent à ce qu'une partie de la doctrine minimise, voire rejette la dimension parlementaire de la Constitution du 4 octobre 1958 à cause de l'élection présidentielle directe et de la place prépondérante revenant au chef de l'Etat au sein des institutions. L'emploi du terme est imprécis. D'une part, il laisse croire que la France réaliserait une sorte de synthèse entre les régimes parlementaire et présidentiel, serait une catégorie mixte entre eux. D'autre part, le présidentialisme conduit à ce que le principe de la responsabilité ministérielle soit négligé, l'amenant à être perçu comme une déviation du

---

[137] *Ibid*., p. 491.
[138] B. DAUGERON, « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentialisme minoritaire », *RDP*, 2004, n°1, p. 67-109.
[139] B. DAUGERON, « Election présidentielle : les illusions du « présidentialisme programmatique » », *JP Blog*, http://blog.juspoliticum.com/2017/04/07/election-presidentielle-les-illusions-du-presidentialisme-programmatique/, 7 avril 2017.
[140] B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel, Contribution a une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, *op. cit*., p. 1071.
[141] O. BEAUD, « A la recherche de la légitimité de la Vè République », *Droits*, 2006/2, n° 44, p. 88.
[142] B. FRANCOIS, *Le régime politique de la Vème République*, Paris, La Découverte, 2011, p. 64.
[143] P-H. PRELOT, « La Vème République à l'anglaise ou la fin du « présidentialisme » », *in* D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008*, Paris, Litec, 2008, p. 165.
[144] A. LE DIVELLEC, « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la « cage d'acier » du présidentialisme », *in* D. CHAGNOLLAUD, B. MONTAY (dir.), *Les 60 ans de la Constitution. 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 74.

régime présidentiel en raison de l'organisation de la prépondérance du chef de l'Etat[145]. Or, la prééminence du Président de la République ne résulte pas du texte constitutionnel mais de la pratique politique. Il bénéficie d'une position hégémonique car les acteurs politiques lui reconnaissent un rôle politique éminent, pas parce qu'il fait l'exercice de pouvoirs juridiques démesurés[146]. Par conséquent, il s'inscrit pleinement dans le cadre parlementaire, à la différence que celui-ci joue en sa faveur, plutôt qu'en celle du Premier ministre. Il semble inopportun de considérer que la domination présidentielle révèle l'installation d'une hiérarchie, dans la mesure où ladite hégémonie relève en grande partie de facteurs politiques[147].

**102.** Le prisme présidentialiste révèle également une certaine « obsession » pour le présidentialisme, qui devient un horizon indépassable, notamment pour les principaux dirigeants politiques[148]. L'élection présidentielle directe se voit accorder un caractère structurant, c'est-à-dire qu'elle seule permet la constitution d'un gouvernement en mesure de diriger la politique de la nation face au Parlement, source de divisions. Toutefois, cela souligne en réalité une conception « archaïque » du parlementarisme, caractérisé par sa lecture dualiste[149]. Le régime parlementaire est appréhendé selon une logique d'affrontement entre les organes, alors même qu'il repose sur un paradigme complètement différent. La faiblesse de tels présupposés a pourtant été démontrée depuis longtemps, notamment par René Capitant dans les années 1930. Il remettait déjà en cause la lecture dualiste du parlementarisme opérée par les grands maîtres et ses contemporains[150]. Une volonté similaire se retrouvait chez Boris Mirkine-Guetzévitch qui mettait « le phénomène « majoritaire » au cœur de son approche du régime parlementaire » lorsqu'il expliquait que la majorité donne sa force à l'exécutif pour lui permettre de gouverner[151].

**103.** Malgré tout, la logique d'affrontement, originellement issue de la pensée gaulliste, continue à se retrouver aujourd'hui dans le fonctionnement des institutions. Elle figure aussi parmi les critiques de la Vème République qui souhaitent remplacer cette dernière. Comme le souligne Julie Benetti, un certain nombre de formations politiques de gauche choisissent

---

[145] En ce sens, R. MOULIN, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, *op. cit*., p. 39-41.
[146] En ce sens, A. LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la Vème République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la constitution » et système de gouvernement) », *op. cit*., p. 121-122.
[147] *Ibid*., p. 121.
[148] *Ibid*., p. 130.
[149] *Ibid*., p. 133.
[150] R. CAPITANT, « Régimes parlementaires », *in* R. CAPITANT, *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940*), textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 305-323.
[151] S. PINON, « Boris Mirkine-Guetzévitch et la diffusion du Droit constitutionnel », *op. cit*., p. 206.

l'option d'une « VIème République » dont l'objectif avoué est « d'abolir la monarchie présidentielle »[152]. Cette dernière est accusée de marginaliser le Parlement, faisant en sorte que « les députés agissent plus souvent comme des godillots, obligés du monarque, que comme représentants du peuple souverain »[153]. Ce qui se trouve qualifié « d'anomalie démocratique »[154], révèle surtout une méconnaissance des ressorts du parlementarisme qui est, ici aussi, envisagé selon une logique d'affrontement entre les organes, à cause de l'accent mis sur la fonction présidentielle.

**104.** En raison de la survivance de la conception ancienne de la séparation des pouvoirs, entendue comme spécialisation des organes dans une fonction, plusieurs caractéristiques essentielles du régime parlementaire sont négligées, alors même qu'elle n'exprime plus la réalité politique. La logique du gouvernement parlementaire, qui réside en réalité dans « la solidarité organique et fonctionnelle du Parlement et du Gouvernement, dont les opérations et manifestations de volonté tendent vers la même direction »[155], est oubliée. Une incompréhension apparaît dès lors quant à la place exacte qui revient au Gouvernement dans le cadre du parlementarisme. La dénonciation d'un fait majoritaire qui aboutirait à « l'effacement chronique du Parlement face à des gouvernements assurés d'un indéfectible soutien parlementaire », conduisant la majorité à être « totalement asservie par les mécanismes du parlementarisme rationnalisé » constitue en réalité une méconnaissance du fonctionnement du parlementarisme[156]. Le régime parlementaire implique effectivement une certaine fusion entre les fonctions exécutives et législatives[157].

**105.** Par ailleurs, « l'obsession » pour le présidentialisme se manifeste également dans la quête effrénée du poste présidentiel par les individualités composant l'élite politique. La présidence de la République persiste à être envisagée comme l'institution prééminente et centrale dans la direction du pays puisque les personnalités politiques d'importance convoitent le poste. L'image d'un Président gouvernant est confirmée par sa « fonction programmatique », c'est-à-dire qu'un projet politique est nécessaire pour être élu[158]. Dès lors, la lecture présidentialiste des institutions de la Vème République continue à être dominatrice.

---

[152] J. BENETTI, « Le mythe de la sixième République », *Pouvoirs*, n° 168, 2018, p. 143.
[153] J-L. MELENCHON, *L'Avenir en commun. Le programme de la France insoumise et son candidat, Jean-Luc Mélenchon*, Paris, Seuil, 2016, p. 26.
[154] *Ibid*., p. 26.
[155] A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit*., p. 62.
[156] B. FRANCOIS, *Misère de la Vème République. Pourquoi il faut changer les institutions*, Paris, Editions Denoël, Points, 2ème Ed., 2007, p. 76.
[157] A. LE DIVELLEC, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum*, n°1, 2008, p. 4.
[158] J. MASSOT, *La présidence de la République en France*, Paris, La documentation française, 1977, p. 113. V. ég. du même auteur, *L'arbitre et le capitaine*, Paris, Flammarion, 1987, p. 193-195.

Elle aboutit à la mise en œuvre d'une défense acharnée de l'hégémonie présidentielle, en particulier lorsqu'elle est remise en cause durant les périodes de cohabitation.

**106.** En conséquence, de nombreux projets en faveur de l'adoption d'une « VIème République » fleurissent régulièrement au fil des années[159]. Ces projets semblent confirmer la prégnance du présidentialisme. Ils constituent des réactions face à la place éminente reconnue au chef de l'Etat français. Il s'agit soit de dénoncer le rôle du Président de la République afin de renouer avec un « véritable » régime parlementaire[160], soit de choisir l'option d'un régime présidentiel[161]. Celui-ci est effectivement idéalisé comme un gouvernement capable de combler les errements de la Vème République[162]. Cependant, ces projets « n'ont pour autre but que de maintenir à tout prix et en toute hypothèse la domination présidentielle, au mépris de la culture parlementaire » française[163]. Deux « illusions » peuvent être envisagées : le régime présidentiel à l'américaine ou le régime présidentiel à la française. Dans le premier cas, il s'agit tout simplement de reprendre les institutions américaines en l'état, sans essayer de les adapter aux spécificités françaises. Ces propositions suppriment généralement le poste de Premier ministre, le droit de dissolution ainsi que la responsabilité politique du Gouvernement. Cette option a été soutenue par Jack Lang et Dominique Strauss-Kahn en leur

---

[159] Parmi les plus anciens, v. P. MENDES FRANCE, *Les œuvres complètes de Pierre Mendès France : Pour une République moderne*, Paris, Gallimard, 1987, p. 568 ; M. DUVERGER, *La VIe République et le régime présidentiel*, Paris, Fayard, 1961 et G. VEDEL, « Vers le régime présidentiel ? », *RFSP*, n°1, 1964. La question revient régulièrement. En ce sens, v. par ex., S. BAUMONT, *Quel président et quelle Constitution pour la VIème République ?*, Paris, Rouergue, 1993 ; du même, *De la Vème à la VIème République ?*, Paris, Ed. Milan, 2001 et *Un président pour une VIème République ?*, Paris, Le capucin, 2004 ; D. BOURG, *Pour une sixième République écologique*, Paris, Odile Jacob, 2011 ; B. FRANCOIS, *La Sixième République, pourquoi ? Comment ?*, Paris, Les petits matins, 2015 ; H. ROUSSILLON, S. MOUTON (dir.), *Demain, la Sixième République ?*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2007, 330 p.

[160] V. par ex., B. FRANCOIS, *Misère de la Vème République. Pourquoi il faut changer les institutions*, *op. cit*. V. ég. les travaux de la Convention pour la VIème République (C6R) (http://www.c6r.org/) qui ont inspiré l'ouvrage de Bastien François et Arnaud Montebourg sur le même thème : B. FRANCOIS, A. MONTEBOURG, *La Constitution de la 6ème République. Réconcilier les français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005, 191 p.

[161] Le thème est présent dès les origines de la Vème République avec M. DUVERGER, *La VIe République et le régime présidentiel*, *op. cit*. ou G. VEDEL, « Vers le régime présidentiel ? *op. cit*., p. 30. Avec le passage au quinquennat en l'an 2000, l'idée d'introduire le régime présidentiel fait son retour dans la doctrine mais pour être dénoncée. V. par ex., J-M. CROUZATIER, « Le régime présidentiel est-il transposable en France ? », *in* A. BOCKEL, H. ROUSSILLON, E. TEZIC (dir.), *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Presses de l'Université de Sciences Sociales de Toulouse, 2000, p. 39-49 ; P. LAUVAUX, « L'illusion du régime présidentiel », *in Mélanges Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 329-347 ; O. CARTON, « D'une Cinquième République parlementaire à une Sixième République présidentielle ? (Regards sur l'inutilité chronique et les dangers d'un projet constitutionnel) », *Les Petites Affiches*, 25/05/2004, n°104, p. 8 et s. ; A. LAQUIEZE, « Le modèle du régime présidentiel sous la Vème République », *Droits*, 2006/1, p. 45-60.

[162] A. LAQUIEZE, « Le modèle du régime présidentiel sous la Vème République », *op. cit*., p. 53.

[163] A. LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la Vème République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la constitution » et système de gouvernement) » *op. cit.*, p. 135.

temps[164]. Plus récemment, elle a été reprise par Claude Bartolone[165], mais également par François Hollande[166]. Elle semble peu réaliste car ces personnalités minimisent le risque de voir apparaître des conflits institutionnels[167].

**107.** A l'inverse, un autre homme politique, comme Edouard Balladur, prône l'adoption d'un régime présidentiel « à la française ». L'idée visait à effacer le caractère parlementaire des institutions de la Vème République. Il s'agit d'abandonner le principe de la responsabilité politique du Gouvernement devant la chambre basse du Parlement mais en conservant des modalités de résolution des conflits passant par un appel au peuple. Les pouvoirs du Parlement seraient également renforcés[168]. Plusieurs variantes du régime présidentiel à la française existent mais aucune ne paraît encore être soutenue sérieusement aujourd'hui. La première était caractérisée par un mécanisme de dissolution-révocation. Comme il n'existe plus de responsabilité politique du Gouvernement devant la Chambre, le Président, pour passer outre les blocages, peut utiliser le droit de dissolution. Son exercice s'accompagne de la remise en jeu obligatoire du mandat présidentiel. Une telle solution s'inspire de propositions formulées dans les années 1960, notamment par Georges Vedel[169]. Avec la seconde variante, promue par Edouard Balladur, les modalités de règlement des conflits bénéficiaient au seul Président[170]. Une telle organisation des institutions constituait davantage une monarchie limitée qu'un vrai régime présidentiel[171]. Au bout du compte, ces propositions ne sont pas très

---

[164] J. LANG, *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 156-162 ; D. STRAUSS-KAHN, *La flamme et la cendre*, Paris, Edmond Grasset, 2002, p. 368-369.

[165] « Pour être clair, je suis pour la suppression du poste de Premier ministre ainsi que pour la suppression du droit de dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République. […] En contrepartie, l'Assemblée nationale ne devrait plus avoir la faculté de renverser le gouvernement », C. BARTOLONE, *Je ne me tairai plus. Plaidoyer pour un socialisme populaire*, Paris, Flammarion, 2014, p. 44.

[166] Il recommande l'adoption d'un régime présidentiel où « le Président ne nomme plus un Premier ministre, mais une équipe dont il est le chef. Les ministres ont des pouvoirs élargis, et le Conseil qu'ils forment continue d'élaborer des projets de loi qui seront discutés par le Parlement […]. En revanche, puisque le gouvernement n'est plus responsable devant l'Assemblée nationale, le Président perd son droit de dissolution », F. HOLLANDE, *Répondre à la crise démocratique*, Paris, Fayard, 2019, p. 70.

[167] Par ex., « Je sais que certains m'opposeront que nos contrepouvoirs ne sont pas assez puissants pour un régime présidentiel ou que la culture du compromis nécessaire à un tel régime est absente de notre Hémicycle… Je ne partage pas cet avis. L'affirmation des régions, le renforcement du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel […], la place prise par la justice dans notre société, ainsi que par les médias, me laissent penser que nous avons des contrepouvoirs suffisamment puissants », C. BARTOLONE, *Je ne me tairai plus. Plaidoyer pour un socialisme populaire*, *op. cit*., p. 44. Dans le même sens, François Hollande reconnaît les risques de conflit mais estime que « le Président et le Parlement n'auraient d'autres choix que la recherche du compromis » sans préciser quels mécanismes permettraient de l'atteindre, si ce n'est le recours au Conseil constitutionnel qui, « dans un système qui pourrait connaître des conflits entre les pouvoirs, […] serait l'autorité la mieux à même de les trancher », F. HOLLANDE, *Répondre à la crise démocratique*, *op. cit*., p. 76 et 72.

[168] A. LAQUIEZE, « Le modèle du régime présidentiel sous la Vème République », *op. cit*., p. 58.

[169] En ce sens, G. VEDEL, « Vers le régime présidentiel ? », *op. cit*., p. 30-31.

[170] A. LAQUIEZE, « Le modèle du régime présidentiel sous la Vème République », *op. cit*., p. 59.

[171] *Ibid*., p. 60.

réfléchies, ni applicables. Aussi, c'est l'option du « véritable » régime parlementaire qui est aujourd'hui prédominante[172], tandis que l'option présidentielle est devenue marginale.

**108.** « L'obsession présidentialiste » qui anime la classe politique, ainsi qu'une partie de la doctrine, influe sur la conception française du parlementarisme. Les grands principes régissant le fonctionnement de tout régime parlementaire, comme la fonction élective de l'assemblée ou l'idée que le Gouvernement est un comité de la Chambre, sont niés. Tout tourne autour de la domination présidentielle. Il apparaît une certaine incompréhension à l'égard du parlementarisme mais également envers l'élection présidentielle directe et sa portée dans le cadre de ce type de régime. Cela conduit les institutions françaises à être qualifiées de régime « hybride »[173], « bâtard »[174], ou encore de « principat »[175] plutôt que de parlementaire. La surestimation de l'élection présidentielle se répercute alors dans les classifications du régime parlementaire qui sont élaborées par la doctrine.

### B- Des sous-classifications parlementaires méconnaissant la portée réelle des élections présidentielles directes

**109.** A cause de la pensée présidentialiste, la conception française du parlementarisme est fortement marquée par l'élection populaire du Président de la République. Elle se trouve au cœur de la majorité des analyses relatives au régime parlementaire. La désignation du chef de l'Etat par les citoyens est régulièrement utilisée en tant que critère principal afin de fonder des sous-classifications. Cependant, celles-ci sont extrêmement diverses. De plus, elles éprouvent des difficultés à saisir la portée réelle de l'élection présidentielle directe car, d'une manière générale, elles se réfèrent trop au fonctionnement des institutions françaises et ne sont pas suffisamment opérationnelles. Parmi les compréhensions marquantes du parlementarisme, les notions de régime parlementaire « dualiste renouvelé » (1), de régime parlementaire « à captation présidentielle » (2), de régime parlementaire « monoélectif » et « biélectif » (3), ainsi que la reconnaissance de systèmes « semi-présidentiels » (4) seront évoqués.

---

[172] Cette idée est soutenue par plusieurs responsables politiques de gauche. En ce sens, v. par ex., C. DUFLOT, *De l'intérieur. Voyage au pays de la désillusion*, Paris, Fayard, 2014, 240 p. ; R. GARRIDO, *Guide citoyen de la 6ème* République, Paris, Fayard, 2015, 136 p. ; B. HAMON, *Pour la génération qui vient*, Paris, Equateurs, 2017, 125 p. et J-L. MELENCHON, *L'ère du peuple*, Paris, Fayard/Pluriel, 2017, 160 p.

[173] P. AVRIL, *Le régime politique de la Ve République*, 4e éd., Paris, LGDJ, 1979, p. 69.

[174] G. POMPIDOU, *Le nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, p. 68.

[175] P. AVRIL, *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1987, p. 36-37.

### 1- Le régime « parlementaire dualiste renouvelé »

**110.** La notion de régime parlementaire « dualiste renouvelé » de Philippe Lauvaux et Armel Le Divellec constitue une appréhension marquante du parlementarisme [176]. Elle s'inscrit dans la continuité des théories classiques. Traditionnellement, la doctrine distinguait entre le régime parlementaire dualiste et moniste. La théorie dualiste repose sur l'idée d'une égalité entre le Parlement et le chef de l'Etat. Cette égalité se concrétise par la responsabilité du Gouvernement devant les deux organes. Le ministère doit être un intermédiaire qui rapproche ces pouvoirs et permet leur collaboration. Il s'agit, en quelque sorte, de la première étape du parlementarisme, celui-ci évoluant ensuite vers le monisme. Avec la réduction des pouvoirs du chef de l'Etat, celui-ci n'a plus de pouvoirs de décision[177]. Le régime se réduit alors à un équilibre entre la majorité parlementaire et le Gouvernement. Même si les textes constitutionnels sont susceptibles de conserver une façade, une apparence dualiste, le binôme responsabilité-dissolution n'est plus adéquat pour caractériser leur fonctionnement réel.

**111.** Le monisme permet la consolidation du régime parlementaire. Il sera définitivement consacré après la Seconde Guerre Mondiale lorsqu'il est adopté dans la majorité des nouvelles constitutions européennes. Cependant, l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958 conduit la France à faire exception à cette tendance. Selon Philippe Lauvaux et Armel Le Divellec, elle réinvente le dualisme[178]. A l'image de plusieurs constitutions de l'entre-deux-guerres, elle tente « l'expérience d'un dualisme renouvelé », c'est-à-dire que le chef de l'Etat reçoit une légitimité nouvelle grâce à son élection au suffrage universel direct[179]. Il bénéficie d'une légitimité propre, de même nature que celle du Parlement. De cette manière, sa position vis-à-vis des autres organes est renforcée[180]. C'est un modèle qui se retrouve dans la Constitution de Weimar et de la Finlande en 1919, dans celle d'Autriche en 1929 ou dans le texte islandais de 1944 par exemple. Par la suite, à la fin de la Guerre Froide, il sera largement adopté parmi les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

**112.** L'objectif du dualisme renouvelé est de restituer son autorité au Président de la République grâce à son élection populaire. En France, cela a pris la forme du « présidentialisme majoritaire dans lequel le chef de l'Etat est aussi le chef de la majorité

[176] La notion est développée principalement dans deux ouvrages : P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2ème Ed., 1997, p. 25-34 et P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit*., p. 196-204.
[177] R. CAPITANT, « Régimes parlementaires », *op. cit*., p. 310-316.
[178] P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit*., p. 200.
[179] *Ibid*., p. 202.
[180] *Ibid*., p. 202.

parlementaire et gouverne en tant que tel »[181]. Par conséquent, il devient possible de distinguer les régimes parlementaires selon qu'ils soient monistes ou dualistes renouvelés. Parmi les premiers, se trouvent les régimes de type britannique qui ont conservé une façade dualiste et ceux qui sont purement monistes.

**113.** Toutefois, ainsi que le reconnaît lui-même Philippe Lauvaux, une telle classification présente surtout un intérêt théorique. Elle ne renseigne pas véritablement sur le fonctionnement concret des régimes envisagés[182]. Les régimes qui sont qualifiés de « dualistes renouvelés » ne répondent pas tous à la même pratique politique. Tous ne sont pas, comme en France, dominés par le Président de la République. L'intérêt empirique de la classification opérée est donc limité. Le simple fait que le chef de l'Etat soit élu directement ne signifie pas qu'il sera automatiquement un acteur central du jeu politique, ni qu'il disposera de prérogatives conséquentes. Des présidents peuvent avoir des pouvoirs importants sans jamais parvenir à les mobiliser ou, à l'inverse, certains sont capables de renforcer *de facto* leurs compétences textuellement limitées. Le défaut de cette classification réside dans ses difficultés à renseigner sur la réalité des régimes considérés. Comme il semble d'abord construit pour souligner la spécificité de la Constitution française, le « dualisme renouvelé » renvoie spontanément à cette dernière, ainsi qu'à son mode de fonctionnement, alors que celui-ci est particulier, même au sein de cette nouvelle catégorie de régimes. La référence à l'élection présidentielle directe est donc essentiellement taxonomique, rendant la classification assez peu opérationnelle dans la mesure où elle ne renseigne pas sur le fonctionnement concret des régimes politiques envisagés.

### 2- Le régime parlementaire « à captation présidentielle »

**114.** La notion de régime parlementaire « dualiste renouvelé » sera approfondie par Armel Le Divellec à travers la notion de régime parlementaire « à captation présidentielle »[183]. Avant lui, Jean-Claude Colliard avait parlé de régime parlementaire « à correctif présidentiel »[184]. Une nouvelle fois, l'expression est avant tout utilisée pour caractériser la Vème République. Le terme de « captation » signifie que le Président de la République a capté les mécanismes du parlementarisme qui bénéficient habituellement au chef du Gouvernement et se les est

[181] *Ibid*., p. 203.
[182] *Ibid*., p. 203-204.
[183] A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Vème République », *in Mélanges Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p. 350.
[184] J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, *op. cit*., p. 18-19 et p. 280-281.

approprié. Le Premier ministre travaille à son profit, contrairement à ce qui se produit dans les autres démocraties parlementaires européennes[185]. Cependant, la captation ne ressort pas nécessairement du texte constitutionnel. Elle est difficile à envisager car elle ne se voit pas forcément dans le droit. Elle résulte des faits et des circonstances politiques. Son existence remonte aux origines de la Vème République, quand le Général de Gaulle manifesta la volonté d'assurer lui-même la direction de la politique nationale. Ce choix fut repris par l'ensemble de ses successeurs.

**115.** A cette fin, il convient, pour le Président de la République, de pouvoir choisir librement le Premier ministre et de composer un gouvernement à sa main, ce qui a été rendu possible par l'existence d'un mécanisme de confiance présumée et par le plein investissement présidentiel de celui-ci[186]. Cette option a encore été renforcée par la reconnaissance d'une convention de la Constitution permettant au chef de l'Etat de révoquer le Premier ministre. Le Cabinet procède bel et bien de l'unique volonté du Président de la République. Il doit simplement tenir compte de la configuration politique des assemblées[187]. Plutôt que le Parlement, c'est le chef de l'Etat qui fournit sa légitimité au Gouvernement. Les assemblées sont réduites à fournir « une légitimation supplémentaire, presque accessoire » dans la mesure où le soutien parlementaire n'est plus l'élément crucial pour permettre le maintien du Cabinet[188].

**116.** L'importance politique des chambres se trouve fortement diminuée par la captation présidentielle. Il est logique que la majorité soutienne le Gouvernement mais, à cause de la captation, les parlementaires français ont intériorisé leur abaissement, sont peu dynamiques et s'autolimitent[189]. La coexistence d'un moyen juridique (la confiance présumée) et d'un moyen politique (l'assujettissement du Parlement) permet de concrétiser le projet gaulliste. Pour que la captation intervienne, le Président doit disposer d'une majoritaire parlementaire et d'un gouvernement pour le soutenir. A défaut, les mécanismes du parlementarisme joueront en faveur du Premier ministre, le chef de l'Etat retrouvant alors un rôle de régulateur ou de contre-pouvoir[190]. Concrètement, cela signifie que le phénomène de captation cesse durant les périodes de cohabitation.

---

[185] A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Vème République », *op. cit.*, p. 351.
[186] A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *Jus Politicum*, n°6, 2011, p. 17.
[187] *Ibid*., p. 18.
[188] *Ibid*., p. 20.
[189] *Ibid*., p. 19.
[190] A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Vème République », *op. cit.*, p. 351.

**117.** Quelle conséquence faut-il en tirer ? Il faut en déduire qu'un même texte constitutionnel est susceptible de contenir des systèmes de gouvernement différenciés selon la configuration politique du moment. En outre, il devient possible de rapprocher le gouvernement parlementaire à captation présidentielle des théories dualistes classiques. Il constitue, d'après Armel Le Divellec, « un retour à la variante dualiste […] du parlementarisme » puisque le Gouvernement est responsable à la fois devant le Parlement et le chef de l'Etat[191]. Le dualisme se retrouve par exemple dans l'alternance entre les phases de captation et de non-captation présidentielle. Elle rappellerait le parlementarisme dualiste du XIXème où le Gouvernement dépendait tour à tour du monarque ou de l'assemblée en fonction des circonstances politiques[192]. Cependant, Armel Le Divellec considère, reprenant la formule de Philippe Lauvaux, que ce dualisme est renouvelé par le suffrage universel.

**118.** Cette idée de captation s'inscrit pleinement dans le cadre normal du parlementarisme. Comme dans l'ensemble des gouvernements parlementaires, leurs grands principes de fonctionnement sont respectés. Les procédures et techniques juridiques qui y sont utilisées se retrouvent ailleurs. La seule différence réside dans le fait que ces mécanismes jouent en faveur du Président de la République plutôt qu'au bénéfice du chef du Gouvernement.

**119.** Cependant, certains points mériteraient davantage de précision. Avec la notion de « captation présidentielle », une dichotomie excluante ne risque-t-elle pas de se mettre en place ? Il y aurait en effet, d'un côté, des régimes parlementaires où le Président gouverne et, de l'autre côté, des régimes parlementaires où il n'a qu'un rôle symbolique. Toute une série de régimes intermédiaires semble alors exclue. Il y a des Etats où le Président de la République ne dirige pas la politique de la nation sans pour autant être forcément réduit à un rôle de président soliveau. Cette hypothèse apparaît indirectement dans les écrits d'A. Le Divellec lorsqu'il explique qu'en période de cohabitation, le Président français retrouve « un rôle relativement classique de « correctif », d'organe régulateur ou de contrepouvoir, qui rappelle tout à fait certains autres chefs d'Etat républicains (par exemple au Portugal, en Finlande ou même parfois – malgré l'absence de légitimation populaire directe – en Italie) »[193]. Or, il existe tout de même une différence assez profonde entre un président qui joue le rôle d'un contrepouvoir et celui qui n'a qu'une place symbolique. Cependant, l'auteur ne revient pas sur ce point pour préciser ce qu'il faut entendre par là.

[191] A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *op. cit*., p. 20.
[192] A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Vème République », *op. cit*., p. 351-352.
[193] *Ibid*., p. 351-352.

**120.** Par ailleurs, si la notion de « captation présidentielle » semble parfaitement caractériser la situation française, la question des critères à utiliser reste en suspens. L'existence d'une responsabilité dualiste semble susceptible d'être retenue. Cependant, est-ce un élément indispensable ou faut-il lui préférer un critère tiré du rôle du Président dans le processus de formation du Gouvernement ? Quelle place convient-il de reconnaître à l'élection populaire du Président de la République dans l'établissement de la captation ? De plus, les pouvoirs constitutionnels peuvent être différents des pouvoirs réels. Une même institution peut jouer un rôle changeant selon les circonstances politiques. S'il est effectivement essentiel de ne pas se limiter aux dispositions textuelles, comment faire pour dépasser la Constitution et envisager son fonctionnement pratique ? La difficulté réside ici dans le fait que la notion semble d'abord avoir été conçue pour saisir les institutions de la Vème République, alors qu'elle pourrait recevoir une application plus large. Il faudrait trouver une manière d'envisager le contexte politique sans se référer uniquement à la situation française. A défaut, le risque est que la théorie soit trop peu opérationnelle.

### 3- Les régimes parlementaires « monoélectif » et « biélectif »

**121.** Les premières appréhensions du parlementarisme abordées envisagent l'élection présidentielle directe sans laisser l'impression qu'elles ne sont fondées que sur le mode de désignation du chef de l'Etat. D'autres catégories semblent reposer essentiellement sur l'élection populaire pour distinguer les différents types de régimes parlementaires. C'est le cas de la distinction opérée par Marie-Anne Cohendet entre les régimes parlementaires « monoélectif » et « biélectif ».

**122.** Elle considère, classiquement, que la dichotomie entre les régimes présidentiels et parlementaires repose « uniquement sur les dispositions juridiques qui régissent l'organisation des pouvoirs publics ». M-A. Cohendet écarte « les critères relatifs à l'esprit comme à la pratique des systèmes politiques » pour ne retenir que la responsabilité politique du Gouvernement devant les assemblées[194]. Elle se sert cependant du mode de désignation du chef de l'Etat pour distinguer deux types de régimes parlementaires. Il existerait des régimes parlementaires « monoreprésentatifs » ou « birepresentatifs »[195]. Cette appellation, par l'usage qu'elle fait de la notion de représentation, a fait l'objet de critiques importantes de la

[194] M-A. COHENDET, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993, p. 76.
[195] *Ibid*., p. 76.

part de Bruno Daugeron[196]. Selon lui, la qualité de représentant n'est pas obtenue par l'élection mais par la capacité à vouloir pour la nation. Sinon, cela reviendrait à faire de l'élection l'élément central de la classification alors que c'est l'objectif inverse qui était poursuivi[197]. Marie-Anne Cohendet, dans la dernière édition de son manuel, remplace les termes « monoreprésentatif » et « bireprésentatif » par « monoélectif » et « biélectif »[198]. Dans les premiers, les parlementaires sont les seuls élus directs du peuple au sommet de l'État, tandis qu'ils sont accompagnés par le chef de l'Etat dans les seconds.

**123.** Une fois cette première dichotomie réalisée, Marie-Anne Cohendet, reprenant les notions traditionnelles de monisme et de dualisme, en opère une autre. Elle estime qu'il convient ensuite de diviser chaque catégorie en deux-sous catégories, selon que le Gouvernement est responsable devant le chef de l'Etat[199]. Il est dès lors possible de reconnaître quatre types de régimes parlementaires : « les régimes parlementaires monoreprésentatifs monistes (Grande-Bretagne, Italie), les régimes parlementaires monoreprésentatifs dualistes (la Monarchie de juillet, qualifiée habituellement de régime dualiste ou Orléaniste), les régimes parlementaires bireprésentatifs monistes (Finlande, Islande, France, Irlande), et les régimes parlementaires bireprésentatifs dualistes (Allemagne de Weimar, Portugal, Autriche) »[200].

**124.** Toutefois, les catégories ainsi dégagées restent extrêmement théoriques. Elles ne renseignent pas sur le fonctionnement concret du régime. Par exemple, la Vème République est rangée, formellement, parmi les régimes parlementaires bireprésentatifs monistes alors que le Président de la République possède, grâce à des conventions de la Constitution, le pouvoir de renvoyer le Gouvernement. A l'opposé, l'Autriche ou le Portugal figurent parmi les régimes parlementaires bireprésentatifs dualistes. Pourtant, aucun chef de l'Etat n'a jamais utilisé sa compétence lui permettant de révoquer le Cabinet. Le non-usage de cette prérogative semble susceptible de causer sa désuétude, ce qui rendrait son occurrence future assez improbable. Dès lors, ces catégories ne paraissent pas véritablement opérationnelles.

**125.** Elles le sont d'autant moins que Marie-Anne Cohendet propose de « multiplier les sous-catégories » en ajoutant des critères tirés de la présence d'un droit de dissolution ou de la nature des pouvoirs du chef de l'Etat[201]. Le problème est qu'en souhaitant approfondir cette

[196] B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel, Contribution a une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, *op.cit*., p. 221-225.
[197] *Ibid*., p. 221-222.
[198] M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 5ème Ed., 2021, p. 161.
[199] M-A. COHENDET, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, *op. cit*., p. 76.
[200] *Ibid*., p. 77.
[201] *Ibid*., p. 77.

typologie par l'agrégation de différents critères, la classification se complexifie à l'excès. Cela aboutit à ce que, plutôt que d'établir une classification unique, elle en fasse coexister plusieurs. En essayant de montrer le rapport entre légitimité, responsabilité et pouvoir, elle opère une classification à partir du caractère républicain ou monarchique du régime, puis parlementaire ou présidentiel, puis « biélectif » ou « monoélectif »[202].

**126.** Par la suite, Marie-Anne Cohendet commence par distinguer les régimes selon la légitimité du chef de l'Etat avant de recourir au caractère moniste, dualiste ou inexistant de la responsabilité politique du Gouvernement[203]. Selon les cas, elle adjoint également des considérations relatives aux « pouvoirs importants du chef de l'Etat dispensés [ou non] de contreseing »[204], sans préciser la manière d'apprécier l'importance de telle ou telle prérogative. La classification ainsi établie en devient très peu lisible. Elle ne paraît pas non plus très opérationnelle dans la mesure où elle se contente d'agglomérer des éléments tirés des textes constitutionnels.

**127.** Afin de remédier à ce dernier inconvénient, Marie-Anne Cohendet invite à distinguer le régime politique du système politique grâce à un système de variables déterminantes[205]. Le système politique « correspond aux faits, à la pratique, à l'application de la Constitution »[206]. Pour l'obtenir, il convient de combiner la description de la structure constitutionnelle, c'est-à-dire le régime politique tel qu'il est prévu par le texte, et le système des partis[207]. De cette manière, le fonctionnement réel d'un régime politique pourra être envisagé. Il sera également possible de mettre en évidence qu'un même régime est susceptible de fonctionner différemment selon le système politique dans lequel il s'inscrit[208]. Il existerait deux grandes catégories de systèmes politiques : le système « présidentialiste » et le système « parlementariste », chacun étant susceptible de connaître des variantes en son sein[209].

**128.** Le passage du régime au système se ferait grâce au « système de variables déterminantes » qui sont « l'ensemble des éléments qui, seuls ou combinés, exercent une influence sur l'application de la Constitution »[210]. Il s'agit d'un ensemble composé d'éléments très hétéroclites. Certaines de ces variables sont de nature juridique, sans être contenues dans la Constitution. Concrètement, ce sont des législations ou des principes de droit qui peuvent

[202] M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 164.
[203] *Ibid*., p. 165-166.
[204] *Ibid*., p. 166.
[205] *Ibid*., p. 172.
[206] *Ibid*., p. 169.
[207] M-A. COHENDET, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, *op. cit.*, p. 71.
[208] *Ibid*., p. 72.
[209] M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 171-172.
[210] *Ibid*., p. 172.

exercer une influence sur l'application de la Constitution[211]. D'autres variables sont non-juridiques. Elles forment un ensemble vaste[212], parfois assez difficile à saisir. Ces variables sont supposées entrer en interaction entre elles et avec le régime politique pour aboutir à l'établissement d'un système politique particulier. Elles permettent, selon Marie-Anne Cohendet, d'établir qu'il existe trois types de régimes (les parlementaires « monoélectifs », les parlementaires « biélectifs » et les présidentiels) qui fonctionnent dans un système parlementariste ou présidentialiste[213].

**129.** Cependant, l'établissement de cette classification ternaire est critiquable. D'une part, la distinction des trois régimes semble reprendre celle opérée par Maurice Duverger, à la différence que le régime semi-présidentiel a changé de nom, devenant « parlementaire biélectif »[214]. D'autre part, la typologie interroge car l'autrice affirme que les deux types de régimes parlementaires ont tous, sauf exceptions, un fonctionnement parlementariste, tandis que le régime présidentiel connaît, la plupart du temps, un système présidentialiste[215]. Or, ces considérations ne semblent pas très différentes de celles des catégories classiques.

**130.** Il est également difficile de se rendre compte de la manière dont une variable déterminante influence le régime pour l'orienter vers un système présidentialiste ou parlementariste. Certes, des *habitus* se développent mais aucune indication n'est donnée sur leur contenu ou leur portée[216]. La classification établie présente le mérite de chercher à distinguer le droit du fait. Elle s'efforce d'interroger les théories fondées sur la valorisation de la pratique constitutionnelle. Cependant, elle peut être discutée car elle accorde, au départ, une place trop importante à l'élection populaire du Président de la République. De plus, elle ne parvient pas à expliquer comment ce mécanisme, ainsi que les autres qu'elle a identifié, pèsent sur le fonctionnement réel des institutions.

---

[211] *Ibid*., p. 173.

[212] Il s'agit effectivement d'un ensemble composé « d'éléments politiques, historiques, géostratégiques, économiques, sociologiques, psychologiques ou individuels comme l'âge du président de la République ou même son état de santé, voire ses sentiments », *Ibid*, p. 173.

[213] *Ibid*., p. 180.

[214] Point d'ailleurs reconnu par l'autrice elle-même quand elle affirme que « les régimes dits "semi-présidentiels", que l'on préfère qualifier de parlementaires bireprésentatifs pour bien souligner qu'il s'agit d'une sous-catégorie de régimes parlementaires (dès lors que le gouvernement y est responsable devant le Parlement), sont aujourd'hui très répandus », M-A. COHENDET, « La cohabitation et la VIème République », *in* H. ROUSSILLON, S. MOUTON (dir.), *Demain, la Sixième République ?*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2007, p. 139.

[215] M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel, op. cit*., p. 180.

[216] *Ibid*., p. 175-179.

### 4- Le gouvernement semi-présidentiel

**131.** La volonté de distinguer le régime et le système, le mode de gouvernement, parait stimulante, en ce qu'elle cherche à saisir la marche réelle des institutions. Elle est reprise par de nombreux auteurs, chacun l'adaptant à sa manière. Cependant, des difficultés persistent dans la façon dont est envisagée la portée de l'élection populaire du Président de la République.

**132.** D'une part, il se peut que le mode de désignation soit retenu comme un critère de distinction sans que son impact véritable ne soit pris en compte. Les catégories seront alors trop théoriques. D'autre part, certains auteurs essaient de mêler le critère tiré de l'élection présidentielle directe avec d'autres éléments.

**133.** Jean-Claude Colliard proposait d'employer le terme de « gouvernement », plutôt que de « régime ». Il considérait alors qu'il existait, à l'intérieur du régime parlementaire, la catégorie de « gouvernement semi-présidentiel » qui se caractérise par la présence d'un gouvernement responsable mais est également marqué par la prépondérance politique du Président[217]. Pour que l'attribut semi-présidentiel soit avéré, le chef de l'Etat doit disposer de ressources juridiques et politiques[218]. Parmi les ressources juridiques, figurent son élection au suffrage universel direct, indispensable pour rendre effectifs les pouvoirs présidentiels, ainsi que les prérogatives attribuées par la Constitution, qui doivent être consistantes et librement mobilisables. La réalisation de ce dernier point est facilitée lorsque le Président dispose des ressources politiques suffisantes. Celles-ci se concrétisent par l'existence d'une majorité politique favorable au chef de l'Etat, qu'il dirige ou construit[219].

**134.** Seule la présence cumulée des deux éléments juridiques et des deux éléments politiques permet d'attribuer le caractère semi-présidentiel. Toutefois, si J-C. Colliard présente le mérite de ne pas faire reposer sa catégorie uniquement sur l'élection présidentielle directe, il n'explique pas quelle qualification accorder à un gouvernement à qui il manquerait un ou plusieurs des éléments qu'il a identifiés. Dès lors, n'y a-t-il que deux catégories, au risque d'exclure toute une série de gouvernements intermédiaires ? Ou, au contraire, souhaite-t-il mettre en place une gradation ? De plus, la catégorie apparaît, encore une fois, trop centrée sur le cas français. Comme l'auteur le relève lui-même, seule la Vème République et la

[217] J-C. COLLIARD, « Sur le qualificatif de « semi-présidentiel » », *in Mélanges Patrice Gélard, Droit constitutionnel*, Montchrestien, 1999, p. 234.
[218] *Ibid*., p. 231.
[219] *Ibid*., p. 231-232.

Finlande, avant la révision constitutionnelle de l'an 2000, étaient en mesure de recevoir le qualificatif de « semi-présidentiel »[220].

**135.** Ainsi, le parlementarisme fait l'objet, en France, d'approches diverses et variées. Cela s'explique essentiellement par le rôle original dévolu au Président de la République par la Constitution du 4 octobre 1958. Cette hétérogénéité permet de révéler les difficultés que rencontre une partie de la doctrine pour envisager l'élection présidentielle directe dans le cadre parlementaire, ainsi que sa gêne quant à la manière de concilier parlementarisme et chef de l'Etat puissant. Le mode de désignation du chef de l'Etat ne paraît pas être un élément capable, à lui seul, de donner sa signification à un régime politique particulier.

**136.** Il est possible de relever que des auteurs, comme Maurice Duverger, ne se satisfont pas de la distinction entre régime parlementaire et régime présidentiel. Ils la trouvent inadaptée au cas français. Ils refusent également de considérer comme parlementaires des régimes cumulant désignation populaire du chef de l'Etat et responsabilité du gouvernement devant l'assemblée. Ils choisissent de remettre en cause la dichotomie classique. Contrairement à ce que prévoit cette dernière, ils considèrent que, pour classer les régimes politiques, il convient de faire de l'élection populaire du Président de la République un critère plein et entier, ce qui ne va pas sans susciter des critiques de la part de la doctrine.

## II- <u>Un critère retenu dans la notion inopérante de régime « semi-présidentiel »</u>

**137.** La notion de régime « semi-présidentiel » cherche à remettre en cause la classification traditionnelle des régimes politiques en créant une catégorie intermédiaire entre les régimes parlementaires et présidentiels. Elle repose essentiellement sur le mode de désignation du chef de l'Etat. C'est Hubert Beuve-Méry, fondateur du journal *Le Monde*, qui a, le premier, utilisé l'expression[221]. Il faudra attendre les années 1970 pour qu'elle se fasse connaître dans le milieu académique français grâce aux travaux de Maurice Duverger. Il sera le premier chercheur à conceptualiser cette notion et à essayer d'en proposer une définition. Le terme est d'abord mentionné dans la onzième édition de son manuel de droit constitutionnel, paru en 1970, avant d'être analysé en profondeur dans *Echec au Roi*, publié en 1978. Ses travaux subiront des critiques importantes de la part de la doctrine française mais, ainsi que le relève

[220] *Ibid*., p. 232.

[221] H. BEUVE-MERY, « De la dictature temporaire au régime semi-présidentiel », *Le Monde*, 8 janvier 1959. Texte reproduit dans *Mélanges Maurice Duverger*, *Droit, institutions et systèmes politiques*, Paris, PUF, 1987, p. 533-540.

Jean-Claude Colliard, « l'appellation de « régime semi-présidentiel » […] a fait preuve pourtant d'une belle résistance puisqu'elle est aujourd'hui admise dans de nombreux manuels, dans les dictionnaires de terminologie constitutionnelle et même dans le vocabulaire courant des commentateurs de la vie politique »[222]. Le terme connaît donc un large succès. Pourtant, la définition que Maurice Duverger donnait de sa notion paraît être plutôt abandonnée, à l'intérieur, comme à l'extérieur des frontières françaises, en raison de ses faiblesses théoriques (A). Néanmoins, à la suite de la publication, en 1980, d'un article en langue anglaise dans l'*European Journal of Political Research*[223], l'expression de régime semi-présidentiel a été popularisée au sein de la doctrine politiste et constitutionnelle mondiale. Beaucoup d'auteurs se réclament de Maurice Duverger et ont continué à approfondir et à revisiter sa notion, à tel point que l'on parle de définitions « post-duvergiennes » du régime « semi-présidentiel »[224]. Cependant, elles semblent manquer d'opérabilité (B).

### A- Une définition « duvergienne » abandonnée

**138.** La définition du régime « semi-présidentiel » a peu changé au fil du temps, ce qui n'empêchera pas Maurice Duverger de continuer à approfondir et préciser sa notion (1). Cependant, elle ne saurait échapper à de nombreuses critiques (2).

#### 1- La définition originelle du régime « semi-présidentiel »

**139.** Au cours de sa carrière, Maurice Duverger aura plusieurs fois l'occasion de présenter des travaux relatifs au régime « semi-présidentiel »[225]. Une fois trouvée, la définition qu'il donne de sa notion ne variera que très peu.

**140.** Initialement, il éprouve des difficultés à retenir une définition particulière. Au départ, le régime « semi-présidentiel » est caractérisé par le fait que le chef de l'Etat est élu directement au suffrage universel et possède certains pouvoirs qui excèdent ceux reconnus à un chef d'Etat dans un régime parlementaire normal. Le fait que le Gouvernement soit composé d'un premier

[222] J-C. COLLIARD, « Sur le qualificatif de « semi-présidentiel » », *op. cit.*, p. 229.
[223] M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *European Journal of Political Research*, n°8, 1980, p. 165-187.
[224] R. ELGIE, « Three waves of semi-presidential studies », http://doras.dcu.ie/20739/, p. 5 ; M. BRUNCLIK, M. KUBAT, « Contradictory Approaches : Discussing Semi-Presidentialism in Central Europe », *op. cit.*, p. 69.
[225] Trois travaux principaux méritent d'être signalés : M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit.* ; M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *op. cit.* et M. DUVERGER (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, 367 p. Dans ce dernier ouvrage, tiré d'un colloque organisé à Paris, v. M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », p. 7-17.

ministre et de ministres qui peuvent être révoqués par l'assemblée n'est pas contesté[226]. En 1974, cette première définition sera modifiée assez profondément. Les régimes semi-présidentiels présentent alors les trois caractères suivants : « 1) le Président y est élu au suffrage universel comme aux Etats-Unis ; 2) en face de lui se trouve un Premier ministre et des ministres qui ne peuvent gouverner qu'avec la confiance du parlement, lequel peut les forcer à démissionner par un vote de défiance ou de censure ; 3) le Président peut dissoudre le parlement, soit de son propre mouvement, soit sur intervention du Premier ministre »[227].

**141.** Il faudra attendre 1978 pour que la définition soit définitivement fixée. Malgré tout, trois définitions sont énoncées dans les premières pages de l'*Echec au Roi*. Dans un premier temps, Maurice Duverger considère qu'est « semi-présidentiel », le système « qui juxtapose un président élu au suffrage universel et doté de pouvoirs notables, comme aux Etats-Unis, et un premier ministre responsable avec son équipe devant le parlement, comme dans les autres démocraties d'Occident »[228]. Ensuite, un régime « semi-présidentiel » est un régime « qui établit un président élu au suffrage universel et doté de pouvoirs propres, comme en régime présidentiel, et un premier ministre dirigeant un gouvernement que des députés peuvent renverser, comme en régime parlementaire »[229]. Enfin, à la page suivante, Maurice Duverger explique que le régime « semi-présidentiel » est caractérisé « par un gouvernement de type parlementaire et un chef d'Etat de type présidentiel »[230]. La première définition semble pouvoir être retenue comme définition principale dans la mesure où il s'agit de celle qui sera reprise dans ses écrits ultérieurs, notamment dans son article à destination de la doctrine étrangère.

**142.** Dans son article anglophone de 1980, le régime « semi-présidentiel » doit combiner trois éléments : « (1) le Président de la République est élu au suffrage universel, (2) il possède de notables pouvoirs propres, (3) il a face à lui, toutefois, un premier ministre et des ministres qui possèdent le pouvoir exécutif et gouvernemental et peuvent rester en fonction tant que le Parlement ne leur manifeste pas son opposition »[231]. C'est cette définition qui fait office de référence auprès des auteurs étrangers. Elle est qualifiée de « formulation standard » par

---

[226] M. DUVERGER, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 11ème Ed., 1970, p. 277.
[227] M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Robert Laffont, 1974, p. 122.
[228] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 11.
[229] *Ibid*., p. 17.
[230] *Ibid*., p. 18.
[231] « A political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it, combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage, (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them », M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *op. cit*., p. 166.

Robert Elgie[232]. En 1983, enfin, l'expression désigne « les institutions d'une démocratie d'Occident qui réunissent les deux éléments suivants : 1° un Président de la République élu au suffrage universel et doté de notables pouvoirs propres ; 2° un Premier ministre et un gouvernement responsables devant les députés »[233]. Ces définitions permettent à Maurice Duverger d'identifier sept régimes semi-présidentiels en Europe : l'Allemagne de Weimar, l'Autriche, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Islande et le Portugal[234]. Par la suite, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale ayant choisi de combiner élection directe du Président et responsabilité du gouvernement devant la Chambre seront intégrés dans la classification[235].

**143.** L'objectif de la notion de régime « semi-présidentiel » consiste à expliquer l'influence du Président, et ses différentes modalités, mais également à comprendre pourquoi des constitutions similaires connaissent des pratiques politiques très différentes. Les textes constitutionnels semi-présidentiels seraient relativement homogènes, à l'inverse des pratiques qui en découlent. Plus que les textes, ce sont les pratiques qui seront l'objet de la comparaison opérée par Maurice Duverger. Il établit des catégories au sein des régimes « semi-présidentiels » selon la manière dont se concrétisent les pouvoirs présidentiels.

**144.** Deux classifications se succèdent dans ses travaux. Dans un premier temps, Maurice Duverger répartit les Etats de sa pléiade en trois groupes. Il y a ainsi trois pays où le chef de l'Etat n'est qu'un symbole (Autriche, Irlande, Islande). Dans trois autres Etats, il partage le pouvoir avec le Premier ministre (Allemagne de Weimar, Finlande, Portugal). Dans le dernier pays, le Président est tout puissant (France)[236]. Dans un second temps, il ne distingue plus que les « régimes d'apparence semi-présidentielle » et les « régimes à pratique semi-présidentielle »[237]. Les régimes d'apparence semi-présidentielle correspondent aux Etats où le chef de l'Etat n'a qu'un rôle symbolique. « Semi-présidentiels en droit, ces trois pays sont parlementaires en fait »[238]. Bien que les présidents soient élus par le peuple, ils n'ont pas plus d'importance que des présidents ou des monarques parlementaires. Cet effacement résulte de la lettre même de la Constitution en Irlande. Elle est issue de la pratique en Autriche et en Islande en raison du contexte culturel de l'élection présidentielle directe, hostile à une

---

[232] « Standard formulation », R. ELGIE, « Semi-presidentialism : Concepts, Consequences and Contesting Explanations », *Political Studies Review*, 2004, Vol. 2, p. 316.
[233] M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », *in* M. DUVERGER (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, *op.* cit., p. 7.
[234] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 17.
[235] L'auteur inclus la Russie, la plupart des républiques ex-soviétiques, la Pologne, la Roumanie, la Croatie, la Bulgarie, la Slovénie, la Macédoine et la Lituanie, M. DUVERGER, *Les Constitutions de la France*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 15ème Ed., 2012, p. 121-122.
[236] M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *op. cit*., p. 167.
[237] M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », *op. cit*., p. 8.
[238] *Ibid*., p. 8.

présidence forte[239]. Par ailleurs, au sein des régimes à pratique semi-présidentielle, figurent ceux où la présidence est équilibrée et celui où elle est toute puissante.

**145.** Maurice Duverger remarque qu'il existe parfois une distance assez nette entre ce que prévoient les textes constitutionnels et la réalité de leur fonctionnement. Il est possible d'identifier, dans les travaux de M. Duverger, plusieurs variables susceptibles d'expliquer la nature de l'influence présidentielle. Trois peuvent être relevées : les pouvoirs constitutionnels du Président, le contexte de création du régime et la relation entre le chef de l'Etat et la majorité parlementaire[240]. Afin d'apprécier ces distorsions, il commence par étudier l'ampleur des prérogatives présidentielles tel qu'elles sont énoncées dans la Constitution, avant d'envisager ensuite l'importance des prérogatives effectivement exercées. Aussi, trois blocs de pays sont dégagés selon l'importance des pouvoirs reconnus par la Constitution aux différents présidents. Il s'agit ici d'abord de n'envisager que le nombre des prérogatives, sans leur attribuer un score. Quatorze compétences présidentielles sont retenues[241].

**146.** Le premier bloc est constitué de la France et de l'Irlande. Il s'agit de régimes où les prérogatives des présidents sont faibles. Ils ne sont, au mieux, que des régulateurs. Le chef de l'Etat irlandais ne dispose que de pouvoirs particulièrement faibles, tandis que le président français se trouve exclu de la direction politique de la nation, confiée au Gouvernement. Ni l'un ni l'autre ne peuvent révoquer le Premier ministre. Ils bénéficient de quelques compétences mais sans grande influence politique.

**147.** Dans les Etats faisant partie du deuxième bloc, les présidents sont dans une situation intermédiaire. Ils disposent d'un pouvoir important qui leur permet de s'extraire de la régulation. Grâce à cette compétence, ils sont en mesure de peser dans le fonctionnement quotidien du gouvernement. Les constitutions visées sont celles de l'Allemagne weimarienne, de l'Autriche et du Portugal. Dans chacun de ces trois textes, le pouvoir de révoquer librement le Premier ministre est reconnu au chef de l'Etat[242]. Il se double d'un droit de veto pour les présidents allemands et portugais. Le premier pouvait soumettre une loi à référendum, alors que le second peut renvoyer une loi devant l'Assemblée de la République.

---

[239] *Ibid*., p. 9-11.

[240] R. ELGIE, « Duverger, semi-presidentialism and the supposed French archetype », 2009, http://doras.dcu.ie/4513/, p. 7.

[241] Il s'agit du pouvoir de nomination du premier ministre ; de la révocation du premier ministre ; de la dissolution de l'assemblée nationale ; de l'initiative des lois ; du veto sur les lois ; du recours au référendum ; du recours en inconstitutionnalité ; des ordonnances et lois provisoires ; du pouvoir réglementaire ; du veto sur les décisions gouvernementales ; de la nomination des fonctionnaires ; du contrôle de l'administration ; du pouvoir diplomatique ; de la nomination à la cour constitutionnelle, M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 22.

[242] Toutefois, en ce qui concerne le Portugal, une révision constitutionnelle intervenue en 1982, limite cette prérogative. Il faut désormais que cela soit « nécessaire afin d'assurer le fonctionnement régulier des institutions démocratiques ».

**148.** Dans les constitutions du dernier bloc, le chef de l'Etat est un véritable gouvernant. Ses prérogatives sont fortes. Il s'agit de la Finlande et de l'Islande. Le Président participe à la direction du pays en collaborant avec l'organe gouvernemental. Cela passe par un jeu de signatures et de contresignatures obligatoires en Islande, alors qu'en Finlande le Président bénéficie de son propre domaine de compétence et d'un contrôle sur l'administration[243].

**149.** La pratique du régime ne correspond pas nécessairement aux pouvoirs dont dispose le chef de l'Etat. C'est particulièrement le cas pour l'Islande et la France. La puissance effective de leurs présidents respectifs diffère grandement en pratique. Une des explications de ces variations réside dans la seconde variable identifiée par Maurice Duverger. Le contexte culturel dans lequel s'inscrit l'élection populaire du Président de la République joue un rôle pour comprendre l'ampleur de l'influence présidentielle. La « combinaison de la tradition et des circonstances » s'avère particulièrement importante[244]. Elle donne naissance à une pratique spécifique des règles de droit dont il devient difficile de s'éloigner. Pour cela, il faut qu'un consensus s'établisse. En 1976, le Président irlandais O'Dalaigh a été forcé à la démission pour avoir exercé sa compétence lui permettant de saisir la Cour suprême car les citoyens s'étaient habitués à l'effacement de l'institution présidentielle. Cet effet serait renforcé par les origines historiques du régime. Si la fonction présidentielle est destinée à n'être qu'un substitut symbolique du monarque alors le rôle réel du chef de l'Etat sera moins important que s'il s'inscrit dans un contexte de crise politique, sociale ou militaire[245]. Toutefois, les circonstances peuvent parfois interférer avec la tradition, ce qui est susceptible d'expliquer certaines variations dans l'utilisation des prérogatives présidentielles au sein d'un même Etat. C'est ce qui justifie par exemple le semi-présidentialisme « à éclipse » rencontré par la République de Weimar[246].

**150.** Ces particularités nationales qui fondent un contexte culturel propre à chaque régime « semi-présidentiel » sont toutefois d'une importance relative. Chez Maurice Duverger, ce qui compte avant tout pour déterminer le rôle du Président, c'est l'absence ou la présence d'une majorité parlementaire ainsi que la position du chef de l'Etat vis-à-vis d'elle. Ce sont les facteurs essentiels pour déterminer la nature du rôle présidentiel et comprendre d'éventuelles distorsions entre le texte et la pratique[247]. La première étape consiste à distinguer les régimes

---

[243] Sur l'établissement de ces trois groupes, M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit.*, p. 22-26.
[244] M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *op. cit.*, p. 180.
[245] R. ELGIE, « Duverger, semi-presidentialism and the supposed French archetype », *op. cit.*, p. 11-12.
[246] M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », *op. cit.*, p. 13.
[247] F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 16.

selon la consistance de la majorité parlementaire. En son absence, le Président se trouverait dans une situation intermédiaire, ni tout puissant, ni effacé[248], mais ses pouvoirs seront limités à ce que prévoit le texte car il devra travailler avec le Gouvernement dans une sorte de dyarchie[249].

**151.** L'existence d'une majorité stable et cohérente ne renseigne pas véritablement sur l'importance revêtue par la présidence. Le point central réside dans la relation avec la majorité. Certains présidents sont systématiquement effacés, même quand ils appartiennent à la même famille politique que la majorité. Aussi, Maurice Duverger identifie quatre situations : le Président comme leader de la majorité, le Président comme opposant à la majorité, le Président comme simple membre de la majorité[250], ainsi que le Président comme indépendant à la majorité[251]. Dans le premier cas, le chef de l'Etat domine le Gouvernement et le Parlement. En plus de posséder ses propres prérogatives, il contrôle celles du Premier ministre. Sa position est hégémonique. Dans le second cas, c'est le chef du Gouvernement qui dirige effectivement le Gouvernement. Le Président est confiné dans ses prérogatives constitutionnelles. Il pourra être un arbitre. Dans le troisième cas, son rôle est encore plus affaibli car il ne peut pas agir à l'encontre des volontés du leader de la majorité. Le Président est donc effacé[252]. Enfin, dans le quatrième et dernier cas, il sera une figure régulatrice à l'image d'un président opposé à la majorité.

**152.** Selon la combinaison de ces différentes variables, des constitutions « semi-présidentielles » homogènes seraient donc susceptibles de recevoir des applications distinctes. Néanmoins, plusieurs facteurs de la théorie de Maurice Duverger sont contestables.

### 2- Une notion critiquable

**153.** Les critiques pouvant être adressées à la notion de régime « semi-présidentiel » sont nombreuses. Certaines sont d'ordre terminologique (a), tandis que d'autres concernent ses critères (b) ou ses variables (c).

[248] M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *op. cit*., p. 182.
[249] M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », *op. cit*., p. 17.
[250] *Ibid*., p. 16.
[251] Ce dernier type de présidence est envisagé dans M. DUVERGER, *Echec au* Roi, *op. cit*., p. 123 et M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *op. cit*., p. 184.
[252] M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », *op. cit*., p. 16.

### a- Une critique terminologique

**154.** Le terme même de régime « semi-présidentiel » est parfois l'objet de critiques. Des auteurs ont remis en cause cette appellation pour lui préférer celle de « régime semi-parlementaire »[253]. Certains considèrent les notions « semi-présidentiel » et « semi-parlementaire » comme des synonymes car ce régime « n'impose pas une forme mi-présidentielle et mi-parlementaire mais une alternance de phases présidentielle et parlementaire »[254]. D'autres l'emploient car les institutions qualifiées de semi-présidentielles sont en partie parlementaires et en partie présidentielles[255]. Le terme de semi-présidentiel ne serait donc pas satisfaisant car il pourrait potentiellement induire en erreur si une autre notion peut être utilisée de manière équivalente. Une telle appellation avait été combattue par Maurice Duverger. Il estimait que le régime présidentiel et le régime « semi-présidentiel » avaient en commun la dualité de la manifestation de la volonté populaire. A la suite des élections législatives et présidentielles américaines, les députés et le chef de l'Etat sont investis de légitimités équivalentes et potentiellement concurrentes, ce qui peut causer des difficultés dans le fonctionnement des institutions. Une situation similaire se retrouverait au sein des régimes « semi-présidentiels ». A l'inverse, dans un régime parlementaire, la volonté populaire ne s'exprime qu'une seule fois, lors des élections législatives. Le terme « semi-présidentiel » doit donc être privilégié plutôt que celui de « semi-parlementaire »[256].

**155.** Par ailleurs, d'autres auteurs critiquent l'usage du préfixe « semi » qui laisserait croire que la notion théorisée par Maurice Duverger serait une forme intermédiaire, entre les régimes parlementaires et présidentiels. Les auteurs évoquent « un type de régime situé à mi-chemin d'un *continuum* allant du présidentiel au parlementaire »[257]. Cette critique a été dénoncée par Arend Lijphart qui, à l'inverse, estime que le régime semi-présidentiel « n'implique aucune distance intermédiaire entre présidentialisme et parlementarisme »[258].

**156.** Cette question se rapproche de celle se demandant si le semi-présidentialisme constitue bel et bien un régime à part entière. Gianfranco Pasquino considère qu'il possède ses propres

---

[253] J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 48.
[254] « Dictates not a half-presidential and half-parliamentary form but alternating presidential and parliamentary phases », A. LIJPHART, « Nomination : Trichotomy or dichotomy ? », *European Journal of Political Research,* 1997, 31, p. 127.
[255] M. DUVERGER, « Le concept de régime semi-présidentiel », *op. cit*., p. 7.
[256] *Ibid*., p. 8.
[257] « A regime type that is located midway along some continuum running from presidential to parliamentary », M.S. SHUGART, J. M. CAREY, *Presidents and assemblies : Constitutional design and electoral dynamics*, *op. cit*., p. 23.
[258] « Does not entail any intermediate distance between presidentialism and parliamentarism », A. LIJPHART, « Nomination : Trichotomy or dichotomy ? », *op. cit*., p. 126.

caractéristiques institutionnelles. Les régimes « semi-présidentiels » ne peuvent pas être créés par le renforcement de certaines caractéristiques du parlementarisme, ni en affaiblissant des éléments du régime présidentiel. Au contraire, leur adoption nécessite « un acte explicite et réfléchi d'ingénierie constitutionnelle »[259]. Ils sont donc « une sorte de régime de type particulier, un système pensé en autonomie relative »[260]. Au bout du compte, malgré quelques critiques éparses, l'expression de régime « semi-présidentiel » continue à être majoritairement employée.

### b- Des critères contestés

**157.** Les trois critères retenus par Maurice Duverger sont susceptibles de faire l'objet de critiques. Dans un premier temps, il est précisé que le Président doit être élu au suffrage universel[261]. Cet élément suscite une première série de contestations en raison de son ambiguïté. Il manque de précision. Le caractère volontairement large de l'expression « suffrage universel » sert avant tout à rallonger la liste des régimes semi-présidentiels. Pour se différencier du parlementarisme, il implique que le Président soit élu directement par les citoyens. Cependant, parmi les Etats de la pléiade, la Finlande, avant 1988, n'avait pas recours au suffrage universel direct mais à un suffrage universel indirect grâce à un système de grands électeurs. Trois cent un électeurs présidentiels étaient désignés par les citoyens. Ils avaient ensuite pour mission d'élire le Président de la République[262]. Une fois désignés, ils pouvaient voter librement, même s'ils étaient parfois amenés à faire connaître publiquement leur préférence[263]. C'étaient donc les partis, plus que les électeurs, qui choisissaient l'occupant du poste présidentiel[264]. Une critique similaire a été adressée à l'encontre du cas irlandais, où existait, chez les partis, une tradition d'entente pour s'unir autour d'un candidat unique, rendant dès lors l'élection inutile[265]. Plusieurs auteurs font donc le choix d'adapter ce premier

[259] « An explicit, purposive, and well designed act of institutional and constitutional engineering », G. PASQUINO, « Nomination: Semi-presidentialism: A political model at work », *European Journal of Political Research*, 1997, 31, p. 129.
[260] F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, *op. cit*., p. 25.
[261] Pas au suffrage universel direct comme l'indique un auteur de manière erronée, A. BOCKEL, « Le régime semi-présidentiel, une solution spécifique ? », *in* A. BOCKEL, H. ROUSSILLON, E. TEZIC (dir.), *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Toulouse, Presses de l'Université de Sciences Sociales de Toulouse, 2000, p. 51.
[262] K. TÖRNUDD, « Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finlande : évolution et signification politique », *in* M. DUVERGER (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 33.
[263] *Ibid*., p. 35.
[264] A. SIAROFF, « Comparative presidencies : The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *op. cit*., p. 291.
[265] R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit*., p. 8.

critère. Plutôt qu'une élection au suffrage universel, c'est une « élection populaire pour un mandat déterminé » qui est nécessaire[266]. L'expression « vote populaire » est également employée[267]. Il est parfois précisé que cette élection peut être « directe ou indirecte » afin d'englober également les scrutins présidentiels américains et finlandais[268].

**158.** La notion de régime « semi-présidentiel » est également critiquable à cause de la place excessive qui est réservée à l'élection présidentielle en tant que critère. L'élection présidentielle directe ne saurait être retenue comme étant un critère pertinent pour opérer une distinction entre les régimes politiques. Pourtant, elle est ici comprise comme le critère essentiel des régimes présidentiels et semi-présidentiels. Fonctionnant par référence au modèle américain, une partie de la doctrine française a envisagé abusivement l'élection populaire du Président de la République comme constituant la « marque distinctive » de ce régime[269]. C'est ainsi que lorsque Maurice Duverger fait référence au modèle américain, il met d'abord en avant l'élection au suffrage universel direct du Président, puis ses prérogatives[270], sans vraiment envisager l'existence du principe de majorité. Il place sur le même plan le régime présidentiel, où le Président dispose des compétences d'un gouvernant effectif en toutes circonstances et le régime parlementaire, où cela dépend de la présence d'une majorité qui lui soit dévouée. Quand Walter Bagehot utilise formellement, en premier, l'expression de « régime présidentiel », il se réfère uniquement à la structure du gouvernement de l'exécutif américain, pour l'opposer au gouvernement de Cabinet britannique[271]. Il ne les oppose pas en termes de mode de désignation du chef du pouvoir exécutif.

**159.** Dès lors, tenter d'intégrer l'élection populaire à ces deux modes de fonctionnement distincts risque d'être source de confusion. Si l'élection présidentielle directe est un critère, cela implique qu'elle constitue un élément déterminant du régime présidentiel. Le régime parlementaire devrait donc, à l'inverse, se caractériser par l'absence d'élection présidentielle au suffrage universel direct. Or, ce n'est pas le cas en réalité. Beaucoup de régimes

---

[266] « Populary elected fixed-term president », *Ibid*., p. 13 ; R. ELGIE, S. MOESTRUP, « Semi-presidentialism : a common regime type, but one that should be avoided ? », *op. cit*., p. 4.
[267] « Popular vote », G. PASQUINO, « Nomination: Semi-presidentialism: A political model at work », *op. cit*., p. 130.
[268] « Direct or indirect », R. ELGIE, « The President in Comparative Perspective », *in* J. COAKLEY, K. RAFTER (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 18 ; P. PASQUINO, « Nomination: Semi-presidentialism: A political model at work », *op. cit*., p. 130 ; G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York, New York University Press, 1997, p. 133 ; J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 48.
[269] P. LAUVAUX, *Destins du présidentialisme*, *op. cit*., p. 4.
[270] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 17.
[271] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, *op. cit*., p. 14.

parlementaires pratiquent l'élection populaire du chef de l'Etat. Dans le même sens, si une constitution prévoit un mécanisme d'engagement de la responsabilité du Gouvernement ainsi que l'élection du Président par les citoyens, cela signifierait que le régime ainsi créé serait parlementaire et présidentiel en même temps[272], ce qui ne serait pas logique. Les éléments déterminants dans la caractérisation de chacun des régimes n'étant pas exclusifs, des chevauchements seraient naturellement en mesure d'intervenir[273]. Les Etats concernés vont alors constituer une troisième catégorie, dite mixte[274], à la fois parlementaire et présidentielle. Cependant, il est possible, avec Philippe Lauvaux, de considérer qu'il s'agit de « fausses « catégories mixtes » », comme le régime « semi-présidentiel », ne répondant « ni à la logique lexicale ni à celle des institutions »[275]. Le semi-présidentialisme doit donc, au mieux, plutôt être perçu comme une variante, comme une catégorie du régime parlementaire que comme une catégorie à part entière[276].

**160.** Par ailleurs, le second critère du régime « semi-présidentiel », tiré du caractère notable des pouvoirs du Président, mérite aussi d'être remis en cause. Il est particulièrement indéterminé. La lecture d'un texte constitutionnel ne renseigne pas sur la nature des prérogatives. Il est donc impossible de déterminer, parmi les quatorze compétences listées par Maurice Duverger, quels sont ces pouvoirs notables et, partant, à partir de quand un régime est semi-présidentiel. Il en est de même lorsque de « notables pouvoirs propres » sont exigés[277]. Si les pouvoirs propres sont identifiables, puisqu'il s'agit de ceux dispensés du contreseing ministériel, à partir de quand sont-ils notables ? A l'inverse, un pouvoir notable est-il nécessairement propre ? Que faire des pouvoirs non-soumis au contreseing mais dont l'utilisation est conditionnée par l'action ou la décision d'un autre organe ? Un problème supplémentaire surgit à la suite de l'analogie opérée avec les compétences du Président américain. Il est indiqué que le chef de l'Etat semi-présidentiel bénéficie de pouvoirs propres « comme aux Etats-Unis »[278], ou « comme en régime présidentiel »[279]. Or, plusieurs des compétences évoquées par Maurice Duverger ne sont pas reconnues au Président des Etats-Unis. C'est par exemple le cas du droit de dissolution qui peut être un pouvoir propre, qui est certainement un pouvoir notable mais qui n'est en aucun cas américain. En raison de

[272] R. MOULIN, « Élection présidentielle et classification des régimes », *op. cit.*, p. 31-32.
[273] *Ibid*., p. 32.
[274] *Ibid*., p. 32.
[275] P. LAUVAUX, *Destins du présidentialisme*, *op. cit*., p. 10.
[276] *Ibid*., p. 10 ; P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 216 ; J-C. COLLIARD, « Sur le qualificatif de « semi-présidentiel », *op. cit*., p. 234.
[277] M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *op. cit*., p. 166.
[278] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 11.
[279] *Ibid*., p. 17.

l'indétermination de ce critère, le risque est que « la liste des régimes « semi-présidentiels » varie considérablement en fonction de son appréciation subjective par les différents auteurs »[280]. Cela conduit des auteurs à refuser la qualification « semi-présidentielle » à l'Autriche, l'Irlande et l'Islande car leurs présidents ne possèdent pas de tels pouvoirs, ou ne les utilisent pas[281].

**161.** A défaut de cette exclusion, une seconde critique est susceptible d'être formulée : celle de l'incohérence du concept. Les Etats considérés comme semi-présidentiels sont très hétérogènes. Certains présidents sont particulièrement puissants alors que d'autres sont effacés. Cela nuirait à la catégorie dans la mesure où elle serait amenée à regrouper des régimes n'ayant rien à voir les uns avec les autres[282]. La réponse de Maurice Duverger est ici constante : il y a autant de différences entre les institutions de Londres ou Berlin et les institutions de Rome, ce qui ne les empêche pas d'être toutes considérées comme parlementaires[283]. Cependant, l'écart entre les régimes français et irlandais, par exemple, paraît tout de même beaucoup plus important que celui entre les régimes allemands et italiens dont les principes de fonctionnement restent similaires. Dans ces deux Etats, les différences ne sont que la manifestation locale d'une même logique, alors qu'elle ne résulte ni de sa définition, ni de ses critères dans le semi-présidentialisme. L'imprécision du critère des pouvoirs « notables » révèle les faiblesses de la catégorie, qui devient trop subjective et incohérente. Cela explique qu'il ait été abandonné, dans sa formulation initiale, par les tenants du semi-présidentialisme.

**162.** Enfin, le critère reposant sur l'existence d'une responsabilité du Premier ministre et des ministres devant l'assemblée ne fait pas, en soi, l'objet d'une remise en cause particulière. C'est plutôt son application à certains Etat qui est sujette à caution car il a pu être relevé qu'un pays comme la Corée du Sud est considéré comme semi-présidentiel alors que le Parlement ne peut que recommander le renvoi du Gouvernement, sans y procéder lui-même[284]. Selon Robert Elgie, cette caractéristique n'empêche pas la qualification « semi-présidentielle » car « la nécessité d'un consentement parlementaire implique que, constitutionnellement, un tel

[280] « The list of semi-presidential countries varies from one writer to another according to each writer's subjective judgement as to what constitutes a "relatively strong president" », R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit*., p. 11.
[281] A. SIAROFF, « Comparative presidencies : The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *op. cit*., p. 291.
[282] R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit*., p. 9-11.
[283] Voir par exemple M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 18 ; M. DUVERGER, *Les Constitutions de la France*, *op. cit*., p. 111.
[284] A. SIAROFF, « Comparative presidencies : The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *op. cit*., p. 292;

consentement peut être refusé. Ainsi, ces pays sont très proches de l'exigence standard pour une qualification « semi-présidentielle » en vertu de laquelle le législateur a son mot à dire dans la détermination de la vie du gouvernement »[285]. Cependant, l'auteur revient ensuite sur sa position car « le Président peut refuser d'accepter la recommandation du Parlement et il n'y a donc pas de responsabilité »[286], rejoignant ainsi Matthew Shugart d'après qui les institutions sud-coréennes « doivent simplement être vues comme une forme minimaliste et atténuée de présidentialisme »[287].

### c- Des variables peu consistantes

**163.** Les variables identifiées par Maurice Duverger ne sont pas véritablement satisfaisantes[288]. Robert Elgie observe que sa mesure des pouvoirs constitutionnels des présidents est contestable. Pour saisir les variations dans leur rôle, il ne faut pas uniquement se concentrer sur les compétences du chef de l'Etat comme il le fait. Celles des premiers ministres et des parlements doivent également être envisagées car elles renseignent sur l'équilibre instauré par la Constitution dans les rapports entre les organes constitutionnels. Elles peuvent aussi donner des indices sur la réalité de leurs relations[289].

**164.** Par ailleurs, la conceptualisation qu'il fait du contexte de fondation du régime est peu rigoureuse. Certes, Maurice Duverger a raison de suggérer que le contexte influence le fonctionnement des institutions. Le droit constitutionnel s'inscrit nécessairement dans un contexte particulier qui peut donner naissance à des pratiques plus ou moins éloignées de ce que prévoyait la Constitution. Toutefois, ce concept semble surtout être un terme attrape-tout qui incorpore de manière imprécise d'autres variables en son sein, comme la structure du système partisan ou les évènements historiques par exemple, sans qu'on ne sache précisément ce qu'il y a dedans[290]. Maurice Duverger échoue à expliquer à quel moment et de quelle

[285] « The need for parliamentary consent implies that constitutionally such consent may be withheld. Thus, these countries are very close to the standard requirement for semi-presidential whereby the legislature has some say in determining the life of government », R. ELGIE, « What is semi-presidentialism and where is it found ? », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-presidentialism outisde Europe. A comparative study*, Londres et New York, Routledge, 2007, p. 8.
[286] « The president may refuse to accept parliament's recommendation and so there is no ongoing responsibility », R. ELGIE, « Semi-Presidentialism : An Increasingly Common Constitutional Choice », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP, Y-S. WU (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 5.
[287] « Should be seen simply as minimally attenuated forms of presidentialism », M. S. SHUGART, « Semi-Presidentialism Systems : Dual Executive And Mixed Authority Patterns », *French Politics*, 2005, 3, p. 327.
[288] R. ELGIE, « Duverger, semi-presidentialism and the supposed French archetype », *op. cit*., p. 19.
[289] R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit*., p. 16-17.
[290] R. ELGIE, « Duverger, semi-presidentialism and the supposed French archetype », *op. cit*., p. 13.

manière le contexte produit des effets, crée des différences. Les éléments permettant au Président d'être plus puissant que le texte, ou de voir son rôle minoré, ne sont pas spécifiés.

**165.** La troisième variable est également défectueuse. Elle est trop centrée sur le cas français[291]. La manière dont Maurice Duverger envisage la relation entre le Président et la majorité parlementaire permet surtout de comprendre les variations de l'influence présidentielle en France. Son utilisation pour l'ensemble des Etats de la pléiade est davantage sujette à caution. Dans certains Etats, des concepts tels que la cohabitation n'a pas d'écho. C'est notamment le cas dans les pays « d'apparence semi-présidentielle ». En Irlande, en Autriche ou en Islande, le pouvoir du Président ne varie pas, ou très peu. Le Président est systématiquement simplement faible, quelle que soit la relation entre le Président et le Parlement. En fait, c'est plutôt l'influence du Premier ministre qui varie en fonction de sa relation avec le Parlement[292]. L'idée selon laquelle un gouvernement minoritaire conduit nécessairement à une perte d'autorité pour le Président mérite aussi d'être nuancée. Par exemple, la Finlande a connu à plusieurs reprises ce type de gouvernement dans les années 1960 et 1970, sans que cela ne nuise à l'influence du Président Kekkonen. En bref, cette variable « fournit une explication utile sur la manière dont le pouvoir présidentiel varie en France, mais il n'est pas clair qu'il aide à expliquer la politique du semi-présidentialisme en général »[293].

**166.** Au bout du compte, l'identification et l'introduction du concept de régime semi-présidentiel doivent être portées au crédit de Maurice Duverger mais son approche présente des imperfections qu'il convient de dépasser. Ces difficultés s'ajoutent aux embuches rencontrées par les critères du régime, ce qui explique que sa définition originelle soit aujourd'hui abandonnée. En somme, « Duverger n'a pas présenté une théorie élaborée du régime semi-présidentiel, mais un concept qui peut en fonder une »[294].

### B- Des définitions « post-duvergiennes » inopérantes

**167.** Conscients de la faiblesse théorique du régime « semi-présidentiel », tel que conceptualisé par Maurice Duverger, les tenants de la notion ont été amenés à la reformuler

[291] *Ibid*., p. 19.
[292] *Ibid*., p. 17-18.
[293] « Provides a useful explanation of why presidential power varies within France, but it is not clear that it helps to explain the politics of semi-presidentialism generally », *Ibid*., p. 18.
[294] « Duverger has not presented an elaborate theory of semi-presidential government, but a concept that can be a foundation for one », H. BAHRO, B. H. BAYERLEIN, E. VESSER, « Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited », *European Journal of Political Research*, 1998, 34, p. 216.

et à en donner de nouvelles définitions. Celles-ci sont très nombreuses, la controverse doctrinale étant assez importante (1). Cependant, une conception particulière, celle de l'irlandais Robert Elgie, parvient à faire davantage consensus que les autres. Elle est considérée comme un standard mais n'est pas exempte de critiques en raison de son manque d'opérabilité (2).

### 1- Des définitions multiples et insatisfaisantes

**168.** Les définitions du régime « semi-présidentiel » sont nombreuses. Elles partent toutes d'un même constat, celui de la faiblesse de la théorisation opérée par Maurice Duverger. Plus spécifiquement, c'est l'imprécision du critère des pouvoirs qui est remis en cause. Plusieurs réactions sont alors possibles.

**169.** Dans un premier temps, certains auteurs cherchent à identifier un pouvoir précis ou une règle spécifique qui seraient aptes à conférer un caractère semi-présidentiel. Il s'agit parfois du caractère dualiste du pouvoir exécutif. Giovanni Sartori identifie deux caractéristiques dans sa définition du semi-présidentialisme : 1) le chef de l'Etat est élu par vote populaire – soit directement ou indirectement – pour une durée déterminée ; 2) le chef d'État partage le pouvoir exécutif avec un premier ministre, entrant ainsi dans une structure dualiste. Celle-ci est conditionnée par trois autres facteurs : le Président est indépendant du Parlement, mais ne peut gouverner seul ou directement, ce qui implique que sa volonté doit être transmise et traitée par son Gouvernement. A l'inverse, le Premier ministre et son Cabinet sont indépendants du Président car ils dépendent du Parlement puisqu'ils ont besoin de la confiance de la majorité parlementaire. Enfin, la structure dualiste permet différents équilibres du pouvoir dans l'exécutif[295]. Cette définition semble être une version améliorée de celle de Maurice Duverger. Dans une perspective similaire, Patrick O'Neil voit le régime semi-présidentiel comme celui où le pouvoir exécutif est divisé entre un président et un premier ministre mais où le Président a des pouvoirs substantiels[296]. Ces définitions reposent sur une appréciation subjective des relations entre un président et le chef du Gouvernement. Elles ne seront pas envisagées de la même manière selon les auteurs, ce qui ne permettra aucun accord sur la liste des Etats semi-présidentiels.

[295] G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, *op. cit*., p. 131.
[296] P. O'NEIL, « Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective », *Journal of Communist Studies*, Vol. 9, n°3, 1993, p. 197.

**170.** La classification peut également se fonder sur l'exercice d'une compétence précise. Il peut s'agir du droit de veto[297]. Pour d'autres, c'est le fait d'avoir un impact sur la composition du Gouvernement[298]. Pour certains, c'est la capacité à nommer ou révoquer celui-ci[299], ou encore sur la possibilité de dissoudre le Parlement[300], voire ces deux prérogatives en même temps[301], qui compte pour qu'un régime soit reconnu comme semi-présidentiel. L'avantage est que la critique de l'indétermination du critère semble ne plus trouver à s'appliquer. Le critère retenu est identifiable.

**171.** Cependant, les auteurs se contentent d'affirmer *a priori* qu'un pouvoir est déterminant en « piochant » dans la liste des prérogatives caractérisées par Maurice Duverger et en en retenant une, sans que les raisons le justifiant ne soient toujours très claires. Par exemple, Ana Martins se contente d'affirmer que « le pouvoir de dissoudre le Parlement distingue un régime « semi-présidentiel » d'un régime parlementaire »[302], sans expliquer pourquoi. Blagovesta Cholova explique que « l'idée sous-jacente au régime semi-présidentiel est que le Président est autorisé à examiner et à s'opposer aux lois qu'il estime devoir être modifiées ou qu'il considère contraires à la Constitution »[303], alors que Maurice Duverger n'a pas conçu sa notion pour cette raison. En fin de compte, l'imprécision rejaillit dans l'existence concurrente des pouvoirs qui en découle. Cela aboutit encore une fois à ce que des listes toutes aussi concurrentes de régimes semi-présidentiels soient établies.

**172.** D'autres auteurs vont s'efforcer, dans un second temps, d'envisager le critère des pouvoirs autrement. Il n'est plus question de se référer à leur caractère notable ou de rechercher la compétence qui serait, pour une raison quelconque, la plus déterminante. Ce sont les prérogatives présidentielles dans leur ensemble qui seront appréciées, puis notées, afin

---

[297] B. CHOLOVA, « The Role of the President in Bulgarian Politics : the Veto as a Tool for Legitimation ? », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 237-238.

[298] V. HLOUSEK, « Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism ? », *Baltic Journal of Law & Politics*, Vol. 7, no.2, 2014, p. 101.

[299] O. PROTSYK, « Prime ministers' identity in semi-presidential regimes : Constitutional norms and cabinet formation outcomes », *European Journal of Political Research*, 2005, Vol. 44, n° 5, p. 722 ; O. PROTSYK, « Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe », *East European Politics and Societies*, 2005, Vol. 19, No. 2, p. 137.

[300] A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *European Constitutional Law Review*, 2, 2006, p. 96.

[301] G. PASQUINO, « Nomination: Semi-presidentialism: A political model at work », *op. cit.*, p. 130.

[302] « The power to dissolve parliament distinguishes a semi-presidential system from a parliamentary one », A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit.*, p. 96.

[303] « The idea behind the semi-presidential regime is that the president is allowed to scrutinize legislation and to oppose bills that he believes need to be modified or considers to be contrary to the constitution », B. CHOLOVA, « The Role of the President in Bulgarian Politics : the Veto as a Tool for Legitimation ? », *op. cit.*, p. 237.

d'établir un score sur la base duquel un classement des présidents sera opéré, ce qui permettra de les ranger dans telle ou telle classification. Cette méthode soulève plusieurs problèmes.

**173.** D'une part, il existe plusieurs techniques de mesure. David Doyle et Robert Elgie en ont identifié dix-neuf[304]. Chaque auteur possède la sienne. Alan Siaroff explique ainsi que « c'est une règle dans la doctrine de fournir une sorte de liste de pouvoirs présidentiels »[305]. Sa classification repose sur « neuf pouvoirs clefs, qui seront tous mesurés dichotomiquement »[306]. La classification d'A. Siaroff fonctionne donc sur un mode binaire, c'est-à-dire que les présidents reçoivent un point s'ils disposent d'une prérogative et zéro s'ils ne la possèdent pas. Il suffit ensuite d'additionner ces différents zéros et un[307]. Alan Siaroff en déduit alors l'existence de trois types de présidences « semi-présidentielles ». A un extrême, il y a les présidences « avec un score de six ou plus ». Ce sont celles qui possèdent de notables pouvoirs propres. A l'opposé, il est possible de trouver les régimes où « le score total du pouvoir présidentiel est égal à un ou deux ». Il s'agit de systèmes parlementaires avec des présidents élus mais essentiellement symboliques. Enfin, il existe une division intermédiaire. Le score total y est « d'au moins trois mais de moins de six »[308]. Le problème de la méthode de Siaroff est qu'elle se contente de constater la présence d'une prérogative, sans vérifier l'utilisation qui en est faite. La présence d'un contreseing ou la collaboration avec un autre organe ne sont pas prises en compte. Or, elles peuvent avoir un impact important sur la réalité du pouvoir présidentiel

**174.** D'autres techniques essaient d'être plus nuancées. Elles envisagent la possession du pouvoir et la manière dont il est mis en œuvre. La technique de référence consiste à identifier des pouvoirs « législatifs » et « non législatifs » et à leur attribuer une note de 0 à 4 selon la façon dont ils sont mobilisés. La mesure est créée par Matthew Shugart et John M. Carey puis adaptée par Lee Kendal Metcalf. Les pouvoirs « législatifs » font référence « au pouvoir présidentiel dans le processus législatif fourni par la Constitution », tandis que les pouvoirs « non législatifs » renvoient « aux limites constitutionnelles imposées pour l'origine et la

[304] D. DOYLE, R. ELGIE, « Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power », *British Journal of Political Science*, 46, 2014, p. 733.
[305] « It is the norm in the literature to provide some sort of list of presidential powers », A. SIAROFF, « Comparative presidencies : The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *op. cit*., p. 303.
[306] « Nine key powers, each of which will be measured dichotomously », *Ibid*., p. 303.
[307] *Ibid*., p. 305.
[308] « A score of six or more » ; « the total score of presidential power is one or two » ; « at least three but less than six », *Ibid*., p. 307-308.

survie du président et de l'assemblée »[309]. Par exemple, en ce qui concerne le droit de veto, son absence attribue une note de zéro au Président. Quand le veto peut être levé à la majorité simple, le chef de l'Etat obtient la note de « un ». Il reçoit un « deux » lorsque la majorité des députés est nécessaire. Si une majorité qualifiée est exigée, la note est de « trois ». Enfin, si le veto est insurmontable, la note de « quatre » est attribuée[310]. Le problème de ces multiples techniques de notation est que l'indétermination et la concurrence ne disparaissent pas mais se décalent sur la méthode devant être employée.

**175.** D'autre part, en mettant en place un système de notation, toutes les prérogatives sont mises sur le même plan alors qu'il existe des divergences importantes entre elles. Toutes les compétences n'ont pas le même poids ou sont d'un usage plus ou moins fréquent. Mettre en œuvre le droit de veto ou le droit de dissolution est très différent de l'utilisation des pouvoirs exceptionnels, ce dont les techniques de mesure ne rendent pas compte. Elles ne renseignent pas non plus sur l'utilisation qui est faite des prérogatives. Jessica Fortin explique ainsi que les auteurs considèrent que « (1) tous les pouvoirs sont d'égale pertinence ; (2) tous les pouvoirs varient dans le même sens ; et enfin, (3) tous les pouvoirs appartiennent à une seule construction latente »[311]. Elle dénonce le fait que les auteurs utilisent ces indices « sans savoir s'ils mesuraient de manière fiable cette caractéristique essentielle des systèmes politiques »[312]. Ils ont agrégé un ensemble d'indicateurs sans savoir s'il était possible de les associer, sans rechercher le sens de cette association et sans vérifier le poids de chaque élément. Les données obtenues ne présentent donc qu'un intérêt limité sur le plan empirique[313]. Au bout du compte, les mesures sont soit trop exhaustives, et donc peu valides, soit plus réduites mais, dans ce cas, elles risquent de négliger des aspects importants des prérogatives présidentielles.

**176.** Finalement, les systèmes de notation ne sont pas plus satisfaisants que les autres méthodes employées pour essayer d'appréhender les pouvoirs des présidents. Aucune de ces définitions du semi-présidentialisme ne permet de surmonter les faiblesses théoriques déjà identifiées de la notion. Aussi, cela conduit d'autres auteurs à se rattacher à une définition plus significativement altérée de la notion mais qui n'en comporte pas moins plusieurs défauts.

---

[309] « Presidential power in the legislative process that is provided for in the constitution » ; « constitutional limits placed on the separate origin and survival of the president and the assembly », L. K. METCALF, « Measuring Presidential Power », *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5, June 2000, p. 664.
[310] *Ibid*., p. 669.
[311] « (1) all powers are equally relevant; (2) all powers co-vary in the same direction; and last, (3) all powers belong to a single latent construct », J. FORTIN, « Measuring presidential powers : Some pitfall of aggregate measurement », *International Political Science Review*, 34 (1), 2012, p. 93.
[312] « Without knowing if they were measuring this key feature of political systems reliably », *Ibid*., p. 94.
[313] *Ibid*., p. 94.

## 2- Une définition standard inopérante

**177.** Constatant la faiblesse, la confusion et l'imprécision des définitions reposant sur le critère des prérogatives présidentielles, l'auteur irlandais Robert Elgie considère que la définition de la notion de régime « semi-présidentiel » doit être beaucoup plus large. Il estime qu'il faut exclure le second critère. Il envisage donc le régime « semi-présidentiel » comme « la situation où un président élu par le peuple pour un mandat d'une durée déterminée coexiste avec un premier ministre et un gouvernement responsables devant le Parlement »[314]. La définition se veut donc « purement constitutionnelle » afin de minimiser la part de subjectivité des formulations précédentes[315]. Aucun jugement sur la puissance du chef de l'Etat n'est nécessaire[316]. La liste des Etats semi-présidentiels est la même pour tous les auteurs. Elle ne varie pas puisqu'il suffit de lire la Constitution. Effectivement, « l'avantage de ce type de définition est qu'elle établit un critère de sélection aussi clair que possible. Ainsi, le risque d'une sélection biaisée est minimisé »[317]. La comparaison est donc beaucoup plus aisée « parce que nous pouvons déterminer, définitivement, les Etats qui sont considérés comme semi-présidentiels »[318]. Or, les définitions précédentes « introduisent inévitablement un élément de subjectivité dans le processus de classification. Elles permettent, et encouragent même, différents auteurs à identifier différents ensembles de pays semi-présidentiels »[319], ce qui empêche de dresser des conclusions quant aux conséquences des différents choix institutionnels opérés.

**178.** Un autre avantage de la définition de Robert Elgie est qu'elle élimine l'ambiguïté entourant le critère de l'élection. La nécessité d'une « élection populaire » permet, selon l'auteur irlandais, d'englober les élections présidentielles directes et quasi-directes. Il considère que « des pays comme la Finlande d'avant la réforme peuvent alors être classés comme des régimes « semi-présidentiels » sans aucune équivoque »[320]. Les références à la manière dont sont exercées effectivement les prérogatives disparaissent également. Que la

[314] « The situation where a popularly elected fixed-term president exists alongside a prime minister and cabinet who are responsible to parliament », R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit*., p. 13.
[315] « Purely constitutional », *Ibid*., p. 13.
[316] R. ELGIE, « Semi-presidentialism : Concepts, Consequences and Contesting Explanations », *op. cit*., p. 317.
[317] « The advantage of this type of definition is that it establishes the criteria for the case selection as clearly as possible. In so doing, the potential for selection bias is minimised », R. ELGIE, S. MOESTRUP, « Semi-presidentialism : a common regime type, but one that should be avoided ? », *op. cit*., p. 4.
[318] « Because we can determine, and definitively so, the countries that can be classed as semipresidential », R. ELGIE, « Semi-presidentialism : Concepts, Consequences and Contesting Explanations », *op. cit*., p. 317.
[319] « Inevitably introduce an element of subjectivity into the classification process. They enable, indeed they encourage, different writers to identify different sets of countries as semi-presidential », *Ibid*, p. 317.
[320] « Countries such as pre-reform Finland can unequivocally be classed as semi-presidential regimes », R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit*., p. 13.

puissance présidentielle soit forte, faible ou intermédiaire, le régime est semi-présidentiel quoi qu'il arrive. Il ressort de cette définition que « le semi-présidentialisme apparaît comme un exemple de type de régime pur qui coexiste avec d'autres régimes de ce type, notamment les régimes présidentiels et les régimes parlementaires »[321].

**179.** La définition de Robert Elgie est considérée par beaucoup d'auteurs, dont Robert Elgie lui-même[322], « comme un standard ou [est] universellement acceptée »[323]. Cependant, plusieurs critiques peuvent lui être adressées. Dans un premier temps, la liste établie par cette définition est extrêmement hétérogène, voire incohérente. Plus de cinquante régimes s'y trouvent, dont beaucoup n'ont rien à voir les uns avec les autres. Des Etats ayant un fonctionnement parlementaire comme l'Irlande, la Slovénie ou l'Islande font partie de la même catégorie que la Russie ou la Biélorussie où les institutions sont dominées par le Président de la République. Sur ce point, Robert Elgie apporte une défense similaire à celle de Maurice Duverger en reprenant son argument tiré de la différence de fonctionnement des régimes parlementaires. Il estime que « cette situation est entièrement normale lorsqu'il s'agit d'identifier des régimes politiques. Une variété aussi grande de pratiques politiques se retrouve dans les catégories « habituelles » de régimes parlementaires et présidentiels »[324].

**180.** A la vue d'un tel écart dans les pratiques politiques des Etats semi-présidentiels, il semble que l'intérêt empirique du concept soit extrêmement limité. Il est indéniable que l'objectif taxonomique est rempli. Le classement des régimes est simple à effectuer. Néanmoins, concrètement, il ne paraît renseigner en rien sur les grands principes de fonctionnement du semi-présidentialisme, ce qui est susceptible de remettre en cause l'utilité du concept[325]. Si le caractère minimaliste de la définition est revendiqué[326], il étire tellement la notion que celle-ci finit par en perdre tout intérêt. Le régime semi-présidentiel ainsi défini ne semble donc pas être très opératoire.

**181.** Il apparaît aussi que la place accordée à l'élection populaire du Président de la République en tant que critère est, encore une fois, excessive et surévaluée. Le cas tchèque

---

[321] « Semi-presidentialism emerges as an example of a pure type of regime which exists alongside other such pure types, most notably, presidential regimes and parliamentary regimes », *Ibid*., p. 13.

[322] « This definition of semipresidentialism has now been adopted by "the majority" of scholars, effectively replacing Duverger's definition of the concept. This is now the standard way of defining the term and is used by almost all leading comparativists », R. ELGIE, « Three waves of semi-presidential studies », *op. cit*., p. 4.

[323] « As a "standard" or universally accepted » , M. BRUNCLIK, M. KUBAT, « Contradictory Approaches : Discussing Semi-Presidentialism in Central Europe », *op. cit.*, p. 69-70.

[324] « This situation is entirely normal when it comes to identifying political systems. An equally wide variety of political practice can be found within the "usual" set of parliamentary and presidential countries », R. ELGIE, S. MOESTRUP, « Semi-presidentialism : a common regime type, but one that should be avoided ? », *op. cit*., p. 5.

[325] *Ibid*., p. 5-6.

[326] « Overall, we adopt a minimal definition of semi-presidentialism as a case selection strategy », *Ibid*., p. 6.

permet de s'en rendre compte. Introduite en 2012, la simple modification du scrutin présidentiel conduit, selon la définition « post-duvergienne » de Robert Elgie, à ce que la République Tchèque quitte la sphère du parlementarisme pour intégrer la catégorie semi-présidentielle alors même que ni les prérogatives du Président n'ont été modifiées[327], ni la pratique institutionnelle n'a connu de bouleversements importants[328]. Or, la formulation retenue ne permet pas de s'en rendre compte, ni, plus largement, d'envisager le fonctionnement d'un régime semi-présidentiel quel qu'il soit.

**182.** Conscient de cette lacune, l'auteur irlandais cherche, dans une seconde étape, à opérer un autre processus de classification pour générer des distinctions à l'intérieur de la catégorie semi-présidentielle. L'objectif est de « générer certaines distinctions de base dans l'ensemble des pays « semi-présidentiels » d'une manière qui saisisse la variation du pouvoir présidentiel réel »[329]. Il s'agit d'une étape incontournable pour comprendre les effets empiriques du régime « semi-présidentiel » et, partant, le rendre autant opératoire que les notions de régime parlementaire et présidentiel.

**183.** Cependant, en agissant ainsi, Robert Elgie relativise l'élimination du critère des pouvoirs présidentiels précédemment réalisée. Pour établir une sous-classification, il reprend la distinction, opérée par David J. Samuels et Matthew Shugart[330], entre régime semi-présidentiel « premier-présidentiel » et régime semi-présidentiel « président-parlementaire »[331]. D'une part, il existerait un régime semi-présidentiel « premier-présidentiel » (ou semi-présidentiel moniste) où le Premier ministre et le Gouvernement ne sont responsables que devant l'assemblée, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de responsabilité formelle devant le Président. D'autre part, il serait possible d'identifier un régime semi-présidentiel « président-parlementaire » (ou semi-présidentiel dualiste) où le Premier ministre et le Gouvernement sont responsables devant l'assemblée et le Président[332].

**184.** Selon Samuels et Shugart, le Président de la République serait faible dans le premier et puissant dans le second[333]. Cependant, comme la dichotomie repose sur la possession, par les

---

[327] M. PEROTTINO, « Les enjeux multiples du mode d'élection présidentiel tchèque », *Revue Est Europa*, 2013, p. 251.

[328] V. HLOUSEK, « Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 115-116.

[329] « To generate some basic distinctions within the set of semi-presidential countries in a way that captures variation in actual presidential power », R. ELGIE, « Three waves of semi-presidential studies », *op. cit*., p. 5.

[330] R. ELGIE, « Presidentialism, Parliamentarism and Semi-Presidentialism : Bringing Parties Back In », *Government and Opposition*, Vol. 46, No. 3, 2011, p. 397.

[331] D. J. SAMUELS, M. SHUGART, « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel : l'impact de la présidentialisation des partis », *RIPC*, 2010/1 (Vol. 17), p. 70.

[332] *Ibid*., p. 70.

[333] En ce sens, Samuels et Shugart affirment que « dans cette perspective, nous avions déjà distingué deux types de régimes semi-présidentiels : le régime premier-présidentiel, que l'on traduira en français par « régime semi-

présidents, d'un pouvoir spécifique, à savoir celui de révoquer le Gouvernement, la critique tirée de l'indétermination est réintroduite mais en se décalant au niveau des sous-types. De plus, les deux auteurs se contentent d'indiquer de manière lacunaire que « le critère de distinction entre ces deux types de régimes semi-présidentiels repose sur la manière dont la constitution règle les rapports entre le Président et le Premier ministre » sans véritablement justifier une telle affirmation[334]. La distinction ainsi opérée apparaît très théorique mais assez peu opérationnelle. Des Etats, comme la France, font partie de la catégorie moniste, puisque le Premier ministre n'est « formellement » responsable que devant l'Assemblée nationale, alors que le Président est particulièrement puissant, tandis que l'Autriche, par exemple, se situe formellement dans la catégorie dualiste alors même que le chef de l'Etat est effacé[335]. Dans le même sens, le régime portugais est semi-présidentiel « président-parlement » alors que les présidents successifs n'ont jamais utilisé la compétence leur permettant de révoquer le Gouvernement. En fin de compte, la réflexion de R. Elgie, D. J. Samuels et M. Shugart est relativement similaire à celle menée par Philippe Lauvaux dans le cadre du régime parlementaire dualiste renouvelé et, par conséquent, pêche pour les mêmes raisons.

**185.** Finalement, c'est l'ensemble de la notion de régime « semi-présidentiel » qui peut être critiquée en raison de ses défauts théoriques et de la grande hétérogénéité des constitutions qui y sont intégrées. Selon Alan Siaroff, « un tel manque de cohérence conduit à la conclusion […] que même si l'on peut souhaiter définir des systèmes comme semi-présidentiels, il n'existe pas vraiment une chose qu'on puisse appeler un système semi-présidentiel lorsqu'il est vu au travers du prisme des pouvoirs présidentiels »[336]. Aussi, cette alternative à la dichotomie classique n'est pas convaincante, qu'il s'agisse de sa formulation « duvergienne » ou « post-duvergienne ». L'élection populaire du Président de la République est ici un critère autour duquel une classification des régimes politiques est construite. Elle est cependant inopérante en raison de ses défauts de conceptualisation et de la confusion qu'elle introduit. Il semble donc illusoire de remettre en cause la distinction ancienne entre régimes parlementaire et présidentiel sur cette base. En fin de compte, tant les appréhensions classiques du parlementarisme que celles, plus novatrices, du semi-présidentialisme échouent à saisir de

présidentiel moniste », et le régime président-parlementaire, ou en français « régime semi-présidentiel dualiste ». Le Président est moins puissant dans le premier régime que dans le second », Ibid., p. 70.

[334] *Ibid*., p. 70.

[335] *Ibid*., p. 71.

[336] « Such a lack of coherence leads to the perhaps controversial conclusion that even though one may wish to define systems as semi-presidential, there is really no such thing as a semi-presidential system when viewed through the prism of presidential powers. », A. SIAROFF, « Comparative presidencies : The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *op. cit*., p. 307.

manière convaincante l'élection présidentielle directe. Elles font preuve, à cet égard, d'une indétermination certaine. Cette indétermination peut être résolue par l'utilisation de la notion de pouvoir neutre.

## Section 2 : Une indétermination résolue grâce à la notion de pouvoir neutre

**186.** La notion de pouvoir neutre, développée par Benjamin Constant, est étroitement liée à celle, plus large, de modération. Originellement issue de la pensée philosophique grecque, cette dernière était d'abord essentiellement considérée comme une vertu morale primordiale. Chaque homme doit proscrire l'*hubris*, destructeur des sociétés, et privilégier le « juste-milieu » ainsi que la tempérance[337]. Ce n'est qu'à partir du XVIIIème siècle que la modération prendra une acception politique. Avec le triomphe du constitutionnalisme libéral, elle quitte la personne humaine pour se rattacher aux lois. Les deux sens se côtoient quelques temps avant que seul le second ne perdure. Dorénavant, la modération politique du prince n'est plus le fruit de son unique vertu morale mais également, puis exclusivement, des textes législatifs. En conséquence, selon les leçons tirées des Lumières, les travers des gouvernants sont en mesure d'être domptés par de bonnes institutions. Elles offrent alors un régime modéré, respectueux des libertés[338]. Un nombre important de mécaniques institutionnelles est présenté par les penseurs libéraux pour l'atteindre. C'est dans une telle mouvance que s'inscrit le pouvoir neutre (I). La notion constantienne n'a jamais vraiment perdu de son actualité, à tel point qu'il semble possible d'y avoir recours afin d'appréhender autrement le parlementarisme (II).

### I- Le pouvoir préservateur des institutions : une recherche ancienne aux acceptions multiples

**187.** La théorie du pouvoir neutre de Benjamin Constant figure en bonne place dans la quête d'un dispositif susceptible de préserver les institutions politiques. Son objectif « est de défendre le gouvernement de la division des gouvernants, et de défendre les gouvernés de l'oppression du gouvernement »[339]. Elle est portée, pour la première fois, à la connaissance

[337] J. BOUDON, *La passion de la modération d'Aristote à Nicolas Sarkozy*, Paris, Dalloz, coll. Les sens du droit, 2011, p. 13-24.
[338] *Ibid*., p. 32-38.
[339] B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Paris, Aubier, 1991, p. 387 (ci-après *Fragments d'un ouvrage abandonné …*).

du public en 1814, dans un contexte monarchique, au sein de ses *Réflexions sur les constitutions*, puis, en 1815, avec ses *Principes de politique*. La notion est toutefois plus ancienne puisqu'une esquisse républicaine en avait été dressée dans le manuscrit, jamais publié avant 1991, des *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* (A). Si l'héritage de B. Constant est généralement revendiqué, la manière dont ce pouvoir neutre est présenté, particulièrement en France, ne semble pas tout le temps correspondre à sa pensée[340], mais plutôt à la version équivoque de Jean-Denis Lanjuinais (B). Parmi les nombreuses conceptions concurrentes à celle de Constant, seule cette dernière sera étudiée en détail[341].

## A- Le pouvoir neutre selon Benjamin Constant

**188.** Selon le libéral de Coppet[342], il est essentiel de préserver les institutions politiques. Seul un pouvoir neutre aurait la capacité d'y parvenir (1). Celui-ci s'incarne de préférence dans le pouvoir royal (2).

[340] P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *RFHIP*, 2008/1 (n°27), p. 69-72.

[341] B. Constant ne dispose pas d'un monopole quant à l'usage de la notion de pouvoir modérateur. D'autres penseurs y ont également eu recours. Elle a pu être abordée selon des approches différentes. Deux grandes conceptions sont susceptibles d'être relevées. La première, proche de Constant, est celle de Charles Dunoyer. Il envisage le pouvoir royal comme un « pouvoir régulateur » chargé de garantir la Constitution sans intervenir dans les luttes politiques (C. DUNOYER, « De la royauté, ou de la première magistrature de l'État dans une monarchie constitutionnelle », in *Le Censeur, ou Examen des actes et des ouvrages qui tendent à détruire ou à consolider la constitution de l'État*, Paris, 1815, Tome V, p. 49-50). La seconde le considère comme un « pouvoir conservateur » devant arbitrer des conflits entre les forces sociales. Il incarne alors l'unité nationale et dispose de pouvoirs d'exception pour la protéger. Chez Henri Fonfrède, le pouvoir royal n'est pas que politique. Il est d'abord social car il doit peser sur la société et gouverner les esprits (H. FONFREDE, « De la société, du gouvernement et de l'administration », *in* CH-AL. CAMPAN, *Œuvres de Henri Fonfrède, Tome Troisième*, Paris, Coquebert, 1844, p. 241-242). Selon Pierre-Paul Royer-Collard, le monarque n'est pas effacé mais possède un pouvoir de direction. Le gouvernement reste entre ses mains (P-P. ROYER-COLLARD, *Opinion de M. Royer-Collard...sur le rapport fait par M. Corbière, au nom de la Commission du budget*, Séance du 15 mars 1816, Paris, impr. de Doublet, p. 13). Enfin, d'après Jacques-Henri Bernardin de Saint-Pierre le pouvoir royal doit maintenir un équilibre entre les classes sociales et diriger la nation (J-H. BERNARDIN DE SAINT-PIERRE, « Vœux d'un solitaire », *in* J-H. BERNADIN DE SAINT-PIERRE, *Œuvres choisies de Bernardin de Saint-Pierre*, Paris, Firmin-Didot et Cie, 1928, p. 390). Avec cette seconde acception, le pouvoir royal est inclus dans la vie politique et sociale, ce qui est contraire à la vision de B. Constant.

[342] Le « groupe de Coppet » est un groupe d'intellectuels qui fut régulièrement réuni par Mme De Staël au château de Coppet, en Suisse. Benjamin Constant en faisait partie. Sur ce point, v. L. JAUME, « Le groupe de Coppet : pour repenser la modernité et le libéralisme » *in* L. JAUME (dir.), *Coppet, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, Economica, PUAM, 2000, p. 9-12.

### 1- Un pouvoir nécessaire

**189.** La recherche d'un pouvoir tiers, modérateur n'est pas vraiment nouvelle. Tout comme le principe de la modération, la volonté de préserver les institutions est ancienne[343]. Montesquieu, reprenant le modèle anglais, estimait que la puissance de juger étant nulle, il était nécessaire, pour tempérer les deux autres, de mettre en place « une puissance réglante » incarnée par la Chambre héréditaire[344]. Dans une perspective similaire, Jean-Jacques Rousseau proposait l'institution d'un Tribunat chargé de conserver les « lois et [le] pouvoir législatif »[345]. Le penseur soulignait que toute Constitution est vouée à disparaître car les hommes ne maintiennent pas les institutions. Il est donc nécessaire de mettre en place un pouvoir qui agit contre les autres. Il est le conservateur des lois mais doit également soutenir le pouvoir le plus faible. Le Tribunat doit donc assurer le bon fonctionnement des institutions et l'égalité entre les pouvoirs en empêchant les empiètements, en assurant de la liaison[346]. Par la suite, la recherche d'un pouvoir préservateur se fera pendant la période révolutionnaire. L'idée est présentée plusieurs fois à la Constituante[347], à la Convention[348], puis sous Thermidor[349], mais sans succès. La triplicité des pouvoirs ne se concrétisera pas dans la création d'un organe spécialisé. La régulation sera réalisée par les pouvoirs entre eux, notamment sous le Directoire qui cumule une balance des pouvoirs au sein du législatif, tout en lui reconnaissant une prépondérance vis-à-vis de l'exécutif. Finalement, la mise en place d'un tiers-pouvoir pour garantir les institutions ne sera inscrite dans une constitution qu'après le 18 Brumaire. Le texte de l'An VIII met en place un pouvoir conservateur à travers le jury constitutionnaire et le Grand Electeur. Cependant, leur place est floue. Ils sont à côté de

---

[343] P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *op. cit*., p. 50.
[344] MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois, I* (Livre XI, Chapitre VI), Paris, GF Flammarion, 1979, p. 298.
[345] J-J. ROUSSEAU, *Du contrat social* (Livre IV, Chapitre V), Paris, Félix Alcan, 1896, p. 204.
[346] *Ibid*., (Livre IV, Chapitre V), p. 204-207.
[347] Joseph-André Brun de la Combe propose de créer un pouvoir « modérateur » chargé de « résister à tout abus d'autorité de la part de la puissance royale, et des assemblées nationales, comme aussi du pouvoir judiciaire ». Pour cela, il faut « un quatrième pouvoir toujours prêt à réprimer ces abus d'autorité », J-A. BRUN DE LA COMBE, *Doutes sur les principes de M. l'abbé Sieyès concernant la constitution nationale*, Paris, 1789, p. 23.
[348] V. par ex., Armand-Guy Kersaint qui propose l'adoption d'un « tribunal des censeurs » (A-G. KERSAINT, *De la constitution et du gouvernement qui pourraient convenir à la république*, Paris, Cercle Social, 1792, p. 19-24) ou Jacques-Marie Rouzet qui envisage la création d'un « collège des éphores » (J-M. ROUZET, *Plan de constitution, Archives parlementaires*, tome LXII, p. 502).
[349] V. par ex., Pierre-Bernard Lamare qui propose la mise en place d'un « Equipondérateur » (P-B. LAMARE, *L'Equipondérateur, ou une seule manière d'organiser un gouvernement libre*, Paris, An III), Pierre-Louis Roederer qui envisage de créer un « grand électeur » (P-L. ROEDERER, *Du gouvernement*, Paris, An III, p. 48) ou encore Sieyès qui met en avant l'idée d'un « jury constitutionnaire » (E-J. SIEYES, « Opinion de Sieyès sur les attributions et l'organisation du jury constitutionnaire proposé le 2 thermidor » *in* W. MASTOR, J. BENETTI, P. EGEA, X. MAGNON, *Les grands discours de la culture juridique*, Paris, Dalloz, 2ème Ed., 2020, p. 322-333).

l'exécutif et du législatif mais leur rôle n'est pas clair. Le Sénat conservateur aurait pu constituer ce pouvoir mais il sera vite instrumentalisé par Napoléon. Les institutions seront utilisées au profit de l'Empereur. Le tiers-pouvoir, aussitôt consacré, tombe en disgrâce.

**190.** Ayant conscience de l'incapacité de la Révolution française à répondre aux défis posés par la séparation des pouvoirs, Benjamin Constant cherche à mettre en place une théorie de l'équilibre des pouvoirs. Lorsqu'il se penche sur l'organisation des pouvoirs, il l'envisage « exclusivement sous l'angle des abus qu'ils sont susceptibles de commettre et des garanties qu'il est possible de leur opposer »[350]. Une institution qui résolve les luttes intestines entre les pouvoirs et qui protège les libertés du peuple est donc indispensable. Il s'agit de répondre à un double objectif : préserver l'équilibre entre les pouvoirs et empêcher qu'il ne soit porté atteinte à la liberté du peuple. Cela part du constat que « toutes les fois que vous donnez à un homme une vocation spéciale, il aime mieux faire plus que moins »[351]. Les pouvoirs exécutif et législatif ont donc, par essence, la volonté d'étendre leur influence. Chacun désire dominer l'autre. L'intérêt du pouvoir législatif consiste en ce que « le pouvoir exécutif ne soit qu'une machine obéissante », tandis que celui « du pouvoir exécutif est de gouverner le plus possible, sans que la volonté du pouvoir législatif intervienne »[352]. Ces divergences d'intérêts immédiats sont de nature à susciter des abus et de la discorde entre les institutions. Pourtant, elles « ont bien l'un et l'autre intérêt à la stabilité »[353]. Seulement, « cet intérêt n'est qu'éloigné, et il est à craindre qu'ils ne le perdent de vue, emportés par un intérêt plus immédiat et plus direct »[354], celui de l'expansionnisme de leur pouvoir. Cette analyse de l'intérêt doit conduire, selon Constant, à une vigilance permanente lorsqu'il s'agit de l'organisation des institutions.

**191.** Quand ces dernières ne sont composées que de deux pouvoirs, les garanties constitutionnelles mises en place seront irrémédiablement insuffisantes. Constituées de six éléments[355], ces garanties ne parviennent pas à protéger « suffisamment ni les pouvoirs constitués l'un contre l'autre, lorsqu'ils se divisent, ni les citoyens contre ces pouvoirs lorsqu'ils se réunissent »[356]. Toutes les solutions envisagées peuvent être contournées ou

---

[350] M. GAUCHET, *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation. 1789-1799*, Paris, Gallimard, 1995, p. 243.

[351] B. CONSTANT, « Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution de la France 1815 », *in* B. CONSTANT, *Ecrits politiques*, Gallimard, 1997, p. 339 (ci-après « Principes de politique »).

[352] B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné …*, *op. cit.*, p. 375.

[353] *Ibid*., p. 375.

[354] *Ibid*., p. 375.

[355] Ces moyens sont « au nombre de six : la division du corps législatif en deux chambres, le veto accordé au pouvoir exécutif, le droit de dissolution contre les assemblées législatives, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la responsabilité du pouvoir exécutif, et la limitation de son autorité sur la force armée », *Ibid*., p. 363.

[356] *Ibid*., p. 371.

anéanties par un des pouvoirs, ou les deux. En pratique, rien n'empêche une coalition des pouvoirs, ou l'accumulation des pouvoirs par un seul organe, quand bien même la Constitution prévoirait autre chose.

**192.** Par conséquent, un tiers-pouvoir est nécessaire. Il doit être « neutre », intermédiaire, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, afin de ne pas favoriser l'un ou l'autre. Se référant aux expériences constitutionnelles de son temps, Benjamin Constant estime que les compétences permettant la neutralité ne doivent pas leur être confiées. Sinon, cela mènerait soit au despotisme, soit à l'arbitraire et à la tyrannie de la loi[357]. Il faudrait donc « créer un pouvoir dont l'intérêt fut distinct à la fois et de celui du pouvoir législatif et de celui du pouvoir exécutif, et combiné de manière à ce qu'il eût besoin pour lui-même, non de nuire à ces deux rivaux éternels, mais de maintenir entre eux l'équilibre et la concorde »[358]. C'est sur ce point que les constitutions précédentes ont échoué. En confiant la neutralité à une des deux institutions, elles ont renforcé l'une au détriment de l'autre, ce qui réduit à néant tous les efforts déployés pour parvenir à assurer un équilibre car le pouvoir affaibli cherchera à usurper la sphère du pouvoir renforcé[359].

**193.** Constant considère que le pouvoir modérateur est indispensable pour que la liberté puisse exister[360]. Il estime, comme Rousseau, que la volonté générale est la seule source légitime du pouvoir[361]. Elle doit s'appliquer à toutes les institutions. Contrairement au penseur de Genève, le libéral de Coppet affirme qu'elle doit s'exprimer au travers du principe du gouvernement représentatif, « pouvoir du petit nombre sanctionné par l'assentiment de tous »[362]. L'avoir écarté constitue l'erreur principale de Jean-Jacques Rousseau[363]. Constant

---

[357] *Ibid*., p. 373.
[358] *Ibid*., p. 375.
[359] Sur ce point, Constant prend notamment pour exemple la république romaine, marquée par l'opposition entre le peuple et le sénat, « où chaque parti cherchait des garanties. Mais comme il les plaçait toujours en lui-même, chaque garantie devenait une arme contre le parti contraire. […] Ainsi chaque parti saisissait tour à tour le pouvoir qui aurait dû être confié à des mains neutres et en abusait. Ce qui ne peut manquer d'arriver aussi longtemps que les pouvoirs actifs ne l'abdiquent pas pour en faire un pouvoir à part », *Ibid*., p. 374. Une remarque presque identique se retrouve dans « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », *in* B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle, Tome I*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1861, p. 180 mais aussi dans ses « Principes de politique », *op. cit*., p. 326.
[360] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit*., p. 327.
[361] *Ibid*., p. 310. Il en fait cependant une interprétation divergente puisqu'il la transforme en la « volonté de tous ». En effet, il conçoit « la volonté générale comme l'expression accidentelle, manifestée à tel ou tel moment de l'histoire d'une nation, d'une opinion dominante », alors que Rousseau la voyait comme « la transcendance de toutes les volontés particulières, comme une idée du bien général, dans l'énoncé de laquelle se rejoindraient les consciences individuelles », En ce sens, P. HOFFMANN, « Benjamin Constant critique de Jean-Jacques Rousseau », *Revue d'histoire littéraire de la France*, 1982, n°1, p. 24.
[362] *Ibid*., p. 310.
[363] Constant écrit effectivement que « Rousseau lui-même a été effrayé de ses conséquences ; frappé de terreur à l'aspect de l'immensité du pouvoir social qu'il venait de créer, il n'a su dans quelles mains déposer ce pouvoir monstrueux, et n'a trouvé de préservatif contre le danger inséparable d'une pareille souveraineté, qu'un expédient

a « une conception coupable de la souveraineté »[364]. La reconnaissance de la souveraineté du peuple implique qu'il faille en concevoir la nature tout en étant capable de la borner. Si tel n'était pas le cas, la liberté serait menacée puisque « si l'on attribue à cette souveraineté une latitude qu'elle ne doit pas avoir, la liberté peut être perdue malgré ce principe, ou même par ce principe »[365]. Si la souveraineté est illimitée, les droits des citoyens ne seront plus protégés vis-à-vis de l'arbitraire du gouvernement. Comment faire pour borner la souveraineté ? Constant estime que ce sont l'opinion publique et l'organisation des institutions, plus particulièrement l'équilibre des pouvoirs, qui le permettent[366], celui-ci ne pouvant être assuré que par un organe extérieur aux pouvoirs exécutif et législatif dont la mission est de rappeler à ces derniers que la souveraineté dont ils disposent n'est que limitée[367].

**194.** Les échecs successifs connus par la Révolution française ont conduit Benjamin Constant à envisager la répartition des pouvoirs « dans une optique devenue prioritairement négative » centrée sur « les excès qui leur sont inhérents »[368]. Il considère que la constitution doit être, pour les citoyens, une garantie contre l'arbitraire. Cependant, percevant la souveraineté du peuple comme un danger, il estime qu'il convient de la limiter, ce qui justifie son recours à un pouvoir neutre à la fois pour sauvegarder les libertés et pour assurer l'équilibre des pouvoirs. Cette fonction modératrice est tout autant nécessaire en république qu'en monarchie. Elle semble pourtant, d'après Constant, pouvoir s'épanouir beaucoup plus aisément dans la seconde que dans la première.

### 2- Un pouvoir refusé au chef d'Etat républicain

**195.** Si Benjamin Constant cherche à mettre en place un pouvoir neutre, préservateur des institutions politiques, il refuse de l'attribuer à un chef d'Etat républicain. En tant qu'il est élu, celui-ci se trouverait soumis au jeu des ambitions politiques, ce qui abaisserait considérablement son prestige, d'où la préférence que l'auteur d'*Adolphe* manifeste en faveur

qui en rendît l'exercice impossible. Il a déclaré que la souveraineté ne pouvait être ni aliénée, ni déléguée, ni représentée. C'était déclarer en d'autres termes qu'elle ne pouvait être exercée », *Ibid.*, p. 314.

[364] J-P. FELDMAN, « Le constitutionnalisme selon Benjamin Constant », *RFDC*, 2008/4, n° 76, p. 685.

[365] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit.*, p. 311.

[366] « La limitation de la souveraineté est donc véritable, et elle est possible. Elle sera garantie d'abord par la force qui garantit toutes les vérités reconnues, par l'opinion ; ensuite, elle le sera d'une manière plus précise, par la distribution et par la balance des pouvoirs », *Ibid*., p. 321.

[367] M-H. CAITUCOLI-WIRTH, « La vertu des institutions : l'héritage méconnu de Sieyès et de Constant », *Histoire@Politique*, 2012/1, n° 16, p. 131.

[368] M. GAUCHET, *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation. 1789-1799*, *op. cit.*, p. 243.

de l'option monarchique. La royauté porterait naturellement en elle la neutralité[369], tandis qu'elle apparaît beaucoup plus artificielle en République. Aussi, la question du mode de désignation est un élément qui semble pouvoir expliquer le choix final d'un pouvoir neutre monarchique. Selon Constant, le roi constitue la meilleure incarnation du pouvoir modérateur car il n'est pas élu. Il estime que « la monarchie constitutionnelle a ce grand avantage, qu'elle crée ce pouvoir neutre dans la personne du roi, déjà entouré de traditions et de souvenirs, et revêtu d'une puissance d'opinion, qui sert de base à sa puissance politique »[370]. Etant inviolable, il ne peut être renvoyé. Il jouit d'un prestige naturel et invariable que l'élection ne procure pas. Sa fonction étant permanente, le monarque est « supérieur aux diversités des opinions »[371]. Comme il n'est pas possible qu'il perde sa charge, le roi est insensible aux passions que pourrait faire naître la perspective de réintégrer la condition commune[372]. Il ne cherchera pas à privilégier un intérêt particulier afin de voir son mandat renouvelé. Le pouvoir royal est logiquement irresponsable puisque son unique intérêt « n'est aucunement que l'un des pouvoirs renverse l'autre, mais que tous s'appuient, s'entendent et agissent de concert »[373]. Simplement, il « se borne à ôter le pouvoir aux hommes […] qui ne sauraient le posséder plus longtemps sans péril »[374].

**196.** A l'inverse, un « pouvoir républicain se renouvelant périodiquement, n'est point un être à part, ne frappe en rien l'imagination, n'a point droit à l'indulgence pour ses erreurs, puisqu'il a brigué le poste qu'il occupe »[375]. Pensant avant tout à conserver sa charge, il est prêt à favoriser un intérêt particulier afin d'en retirer un bénéfice personnel. Le rejet de l'option d'un chef d'Etat républicain pour incarner un véritable pouvoir neutre s'explique également par la question de la responsabilité politique. Constant estime effectivement que les républiques sont « forcées à rendre responsable le pouvoir suprême. Mais alors la responsabilité devient illusoire »[376], puisque, si elle était exercée, elle risquerait de porter atteinte aux relations internationales de l'Etat ou de nuire à son fonctionnement interne. En ce sens, « le remède

[369] Cette idée est déjà avancée dans *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, paru en 1812, lorsque Constant explique les différences entre monarchie et usurpation, B. CONSTANT, « De l'esprit de conquête et d'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne », *in* B. CONSTANT, *Ecrits politiques*, Gallimard, 1997, p. 185-194.
[370] B. CONSTANT, « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », *op. cit.*, p. 178.
[371] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit.*, p. 327.
[372] *Ibid*., p. 327.
[373] B. CONSTANT, « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », *op. cit.*, p. 178.
[374] *Ibid*., p. 183.
[375] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit.*, p. 331.
[376] *Ibid*., p. 332.

sera toujours plus fâcheux qu'un mal modéré »[377]. Par conséquent, il ne sera pas utilisé et le pouvoir neutre pourra quitter sa fonction sans craindre de sanction. La monarchie ne connaît pas ces difficultés, ce qui expliquerait sa supériorité.

**197.** Cela signifie, qu'en République, l'organisation d'un pouvoir modérateur doit être entourée de garanties supplémentaires pour assurer sa neutralité. La mission de préserver les institutions y est autant nécessaire qu'en monarchie mais elle ne peut être assurée par un seul individu. Elle doit être confiée à un organe collégial. Ce dernier doit être à l'abri du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif afin de ne pas craindre de perdre son poste, ou d'être pénalisé, à la suite de l'accomplissement de sa tâche. Il ne peut être que désigné par les électeurs[378]. Cependant, il convient également d'éviter qu'il ait « une tendance trop exclusive dans le sens du peuple, et trop peu dans le sens du gouvernement »[379], ce qui nécessite son indépendance vis-à-vis du premier. Les membres du pouvoir modérateur sont donc élus à vie. Le peuple et les individus possédant une fonction viagère sont définitivement séparés puisque le retour à la condition commune est rendu impossible. Ne pouvant être révoqué et n'ayant pas à se soumettre à une nouvelle élection, le pouvoir neutre républicain est ainsi pleinement détaché du peuple, ce qui est supposé assurer sa neutralité. Toutefois, elle paraît beaucoup plus artificielle que celle du monarque. C'est notamment ce qui explique que Constant renonce finalement à l'hypothèse du pouvoir neutre républicain développée dans ses *Fragments*.

**198.** Cependant, la neutralité de la figure royale mise en avant par Benjamin Constant semble quelque peu illusoire. Paraissant anticiper cette critique, le libéral de Coppet renvoie immédiatement à la monarchie anglaise pour se justifier. Au sein de celle-ci se concrétiserait, selon lui, le pouvoir neutre[380]. Pour autant, lorsque les écrits de Constant relatifs au pouvoir neutre sont publiés, le contexte du système politique français est très différent de celui du système britannique. Un ralliement à l'option monarchique ne saurait alors être uniquement « technique » car, dans le cadre de la Restauration, il implique un choix de nature politique en raison de la « situation de concurrence et de rivalités entre dynasties »[381]. Dès lors, « la sélection d'une dynastie traduit un choix, une élection qui ne passe certes pas par le suffrage

---

[377] *Ibid*., p. 332.

[378] Le mode de scrutin est particulièrement complexe puisqu'il combine un suffrage direct, puis indirect, et nécessite plusieurs scrutins. Des conditions d'âge et de fortune sont également exigées, B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné …*, *op. cit*., p. 437-439.

[379] *Ibid*., p. 438.

[380] « Cette réalité se trouve dans la monarchie anglaise. Elle crée ce pouvoir neutre et intermédiaire : c'est le pouvoir royal séparé du pouvoir exécutif », B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit*., p. 329.

[381] En ce sens, F. SAINT-BONNET, « *Genitum non factum*. La désignation du chef de l'Etat (1799-1815) », *in* A-M. LE POURHIET (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, LGDJ, 2012, p. 32.

mais qui néanmoins est une élection politique »[382]. Ce choix s'est opéré sous l'influence de forces politiques. Le roi ne paraît pas pleinement neutre, indépendant puisqu'il constitue, à l'image d'un chef d'Etat républicain désigné par le suffrage universel, la préférence d'une faction particulière. Ainsi, rien n'empêcherait le monarque de s'allier aux forces partisanes ayant permis son accession au trône ou de favoriser leurs intérêts.

**199.** La croyance en une neutralité naturelle et permanente du pouvoir royal semble plus idéalisée que réelle. Sa supériorité sur un pouvoir neutre républicain élu, qu'il soit collégial ou monocratique, est contestable. Ce rôle paraît tout autant pouvoir être confié à un chef de l'Etat désigné par le peuple.

**200.** Au bout du compte, il semble falloir se demander si l'établissement de la neutralité ne tient pas plutôt aux prérogatives du pouvoir modérateur, qu'à son origine héréditaire ou élective. La neutralité est en mesure d'être obtenue en évitant que le pouvoir neutre n'agisse à la place des autres pouvoirs[383]. Ses attributions doivent effectivement faire de lui un organe « conservateur » puisqu'il lui revient de maintenir les équilibres inscrits dans la Constitution[384], sans qu'il ne se substitue au pouvoir ministériel. Cette conservation ne vise que les garanties constitutionnelles. Elle ne concerne ni la sphère sociale, ni une opinion politique particulière[385]. Le pouvoir est « neutre » car il ne doit intervenir qu'en cas de conflits entre les pouvoirs ou quand leur union menace les gouvernés.

**201.** Lorsque le bon fonctionnement des institutions est entravé, « il faut une force qui les [les pouvoirs] remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l'un des ressorts, car elle lui servirait à détruire les autres. Il faut qu'elle soit en-dehors, qu'elle soit neutre en quelque sorte, pour que son action s'applique nécessairement partout où il est nécessaire qu'elle soit appliquée, et pour qu'elle soit préservatrice, réparatrice, sans être hostile »[386]. Son pouvoir n'est pas actif. A défaut, la fonction de préservation risque d'être instrumentalisée au profit de son titulaire. Les compétences que reçoit le pouvoir neutre doivent lui permettre d'empêcher mais pas de statuer[387]. Quand un pouvoir abuse de ses compétences, il peut le

---

[382] *Ibid*., p. 32.

[383] « Sans doute, comme les hommes n'obéissent pas toujours à leur intérêt bien entendu, il faut prendre cette précaution que le chef de l'Etat ne puisse agir à la place des autres pouvoirs », B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit*., p. 325.

[384] P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *op. cit*., p. 52.

[385] B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné …*, *op. cit*., p. 415-417.

[386] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit*., p. 324.

[387] En ce sens, Montesquieu distingue la « faculté d'empêcher », qui consiste en le droit de rendre nulle une décision prise par une autre autorité, de la « faculté de statuer », c'est-à-dire le droit prendre une décision par soi-même ou de modifier ce qui a été décidé par quelqu'un d'autre, MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois, I* (Livre XI, Chapitre VI), *op. cit*., p. 298-299.

neutraliser, le pénaliser, en usant de ses propres prérogatives, sans toutefois être en mesure de se substituer à lui, le pouvoir modérateur devant rester « extérieur ».

**202.** Constant dégage deux attributions essentielles pour le pouvoir neutre : le droit de dissoudre l'assemblée et le droit de destituer le Gouvernement ou ses membres[388]. En leur absence, « le pouvoir préservateur ne pourrait avoir aucune existence constitutionnelle. Il serait le plus nul ou le plus dangereux des pouvoirs »[389]. La dissolution sert à réprimer les écarts de l'assemblée législative, caractérisés notamment par la multiplication excessive des lois qui, s'étendant inutilement, menacent la liberté. Elle est également utile pour faire cesser sa soumission servile au Gouvernement ou, à l'inverse, mettre un terme à un comportement qui porterait atteinte au bon fonctionnement de ce dernier. Le pouvoir de destitution entraîne la fin d'un gouvernement corrompu, inefficace ou qui menacerait les libertés. Il n'en résulte aucune peine, mais uniquement la perte du pouvoir.

**203.** Le pouvoir modérateur dispose également de compétences secondaires comme un droit de veto législatif[390]. Il lui permet de s'opposer aux lois dangereuses qui menacent la liberté. S'il était obligé d'appuyer une loi qu'il désapprouve, il perdrait de son autorité et de son prestige. Le droit de veto devient nécessaire, en particulier en monarchie. Il doit même être absolu pour que le débat se porte sur la loi plutôt que sur des considérations périphériques tirées des circonstances du moment[391]. Il permet de borner l'assemblée mais semble néanmoins n'être qu'un outil auxiliaire du droit de dissolution.

**204.** Le pouvoir neutre n'a donc qu'un rôle de régulateur, d'arbitre. Il est, « le pouvoir judiciaire des autres pouvoirs » car il ne fait qu'essayer de remédier à leurs divisions ou à leurs abus[392]. S'il répond aux conflits entre les institutions, le pouvoir neutre ne saurait être assimilé à un véritable organe juridictionnel car il ne juge pas en droit mais en équité[393]. Ce rôle implique, pour son titulaire, d'être véritablement neutre afin de ne pas instrumentaliser ses prérogatives. Or, le principe de l'élection, en ce qu'il rend le mandat du chef de l'Etat renouvelable, serait enclin à le pousser à détourner ses pouvoirs afin de se maintenir. Toutefois, rien n'indique que le pouvoir royal soit plus apte à préserver son extériorité que le pouvoir neutre républicain. Il est tout à fait possible que le pouvoir royal possède un intérêt à

[388] B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné …*, *op. cit.*, p. 387.
[389] *Ibid*., p. 394.
[390] B. CONSTANT, « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », *op. cit.*, p. 189.
[391] B. CONSTANT, *Ibid*., p. 184-187.
[392] B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné …*, *op. cit.*, p. 389.
[393] L. JAUME, « La responsabilité des ministres chez Benjamin Constant », *RFDC*, n°42, 2000, p. 231.

favoriser un groupe ou souhaite s'emparer du pouvoir exécutif, même si sa fonction est héréditaire. Il en est de même quant au pouvoir neutre viager envisagé dans les *Fragments*.

**205.** A l'inverse, il peut être dans l'intérêt d'un chef d'Etat républicain de ne pas faire un usage extensif de ses compétences. Dans les démocraties contemporaines, le Président, quand il est élu par le peuple, doit « rassembler », sortir de sa base électorale, s'il veut remporter l'élection présidentielle. Il aurait davantage de chances de retrouver la « condition commune » en quittant sa position de régulateur, qu'en se comportant comme un pouvoir neutre. Par ailleurs, si le pouvoir neutre peut détourner ses compétences, ce n'est pas tant en raison de son origine, que de la nature de ses prérogatives. Le droit de destituer le Gouvernement et le droit de veto absolu comportent un fort pouvoir de nuisance. Avec le premier, le pouvoir modérateur est en mesure de contrôler le gouvernement, en le menaçant de renvoi, ou de s'opposer au choix de l'assemblée. Avec le second, il s'oppose au travail de la chambre et du Cabinet. Or, mis à part une croyance illusoire en la neutralité supérieure du monarque, il ne semble pas y avoir de véritables raisons pour refuser ces compétences, et ce rôle, à un chef d'Etat républicain.

**206.** En fin de compte, Constant paraît surévaluer l'extériorité du monarque en tant que pouvoir neutre, en particulier quand il la compare avec un pouvoir modérateur républicain. Il est donc possible que le pouvoir royal absorbe le pouvoir exécutif. C'est en ce sens que s'inscrit l'interprétation de la notion par Lanjuinais.

### B- Une lecture divergente de la notion par Jean-Denis Lanjuinais

**207.** Benjamin Constant ne dispose pas d'un monopole quant à l'usage de la notion de pouvoir modérateur. Jean-Denis Lanjuinais a également eu recours à ce principe. Il en fit cependant une interprétation différente. La notion de pouvoir modérateur a été abordée sous des approches et des configurations multiples. Plusieurs appellations ont été utilisées : pouvoir neutre, modérateur, préservateur, pondérateur, régulateur ou encore conservateur. Si ces dénominations paraissent proches, voire interchangeables, toutes n'ont pas la même signification. Parfois, deux auteurs emploient le même terme tout en lui conférant un contenu différent. Ces qualificatifs sont particulièrement polysémiques, ce qui peut générer des confusions et de l'ambiguïté lorsque la notion est abordée[394].

[394] O. FERREIRA, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », *RFDC*, 2012/1 (n°89), p. 4.

**208.** Cette ambiguïté résulte d'une incompréhension, volontaire ou non, des théories de Constant. Effectivement, « un nombre conséquent des libéraux prônait une vision faussement proche de celle du libéral de Coppet »[395]. C'est notamment le cas dans les écrits de Lanjuinais. Ceux-ci reprennent le concept constantien mais en le modifiant assez considérablement. Avec Lanjuinais, le roi reçoit une double mission car il doit résoudre les litiges entre les pouvoirs ou des intérêts particuliers et donner une direction à l'Etat, ce qui revient à empêcher *de facto* sa neutralité, pourtant essentielle chez Constant. Il s'adapte, jongle avec les deux facettes de son rôle. Tantôt, il est un arbitre, tantôt il intervient dans le pouvoir exécutif[396]. Certes, l'objectif poursuivi paraît identique, c'est-à-dire assurer la liberté tout en faisant respecter la Charte[397], mais les modalités retenues pour y parvenir sont dissemblables. Dans un premier temps, la neutralité paraît très effacée. Ainsi, pour préserver la liberté, « il faut une autorité médiatrice directoriale, modératrice, neutre à certains égards, absolue sous d'autres rapports, enfin irresponsable, une autorité qui prévienne ou termine toute lutte pernicieuse, qui entretienne ou rétablisse l'harmonie nécessaire entre les grandes autorités »[398]. Cette formule ambiguë contribue à confondre, à imbriquer les deux dimensions du pouvoir modérateur.

**209.** Le pouvoir royal, tel qu'envisagé par Lanjuinais, semble devoir être neutre en même temps qu'actif. La neutralité n'est donc qu'intermittente, voire inexistante. En fonction des circonstances ou de la prérogative à mobiliser, le rôle du roi changera de nature. L'importance accordée à la neutralité apparaît particulièrement limitée. Par conséquent, quand il s'agit d'envisager le pouvoir royal, les mots de Constant restent mais pas leur sens. Alors qu'il s'efforçait de mettre en avant l'extériorité du pouvoir modérateur, ce n'est pas le cas chez Lanjuinais. Les compétences qui lui sont reconnues le conduisent à bénéficier d'un pouvoir actif ou sont destructives de la neutralité. Lanjuinais ne l'exclut pas non plus du pouvoir exécutif. Il lui en confie même une portion particulière en distinguant ce qu'il appelle le « pouvoir exécutif général » du monarque du « pouvoir exécutif spécial » des ministres. C'est ainsi que « le pouvoir exécutif, pris au sens le plus général, est divisé, de fait, entre le Roi, qui nomme et révoque ses ministres, et les ministres eux-mêmes, qui, étant responsables, pour que le Roi soit inviolable et le despotisme presque impossible, constituent entre eux seuls, sous ce rapport de responsabilité, le pouvoir exécutif spécial, à certains égards, distingué très

[395] *Ibid*., p. 5.
[396] *Ibid*., p. 5-6.
[397] Le roi a effectivement pour devoir de « procurer la conservation des droits individuels et des droits nationaux, en observant et faisant observer fidèlement la Charte constitutionnelle ». « Il est armé de tous les moyens d'action, secondé par toutes les forces extérieures, pour le maintien des droits individuels et des droits publics des Français », J-D. LANJUINAIS, *Œuvres, Tome Deuxième*, Dondey-Dupré Père et Fils, Paris, 1832, p. 212 et 224.
[398] *Ibid*., p. 219.

réellement du pouvoir royal » [399]. Ce sont toutes les considérations sur la manière de créer l'intérêt du pouvoir préservateur qui sont ici balayées. Une institution disposant de telles prérogatives, d'un tel statut n'aura aucun intérêt à n'être qu'un simple pouvoir neutre. Par ailleurs, la remise en cause de l'extériorité et de la neutralité du pouvoir royal est encore accentuée par la place qui lui est attribuée au sein des institutions. Selon Lanjuinais, le roi est « un pouvoir tutélaire, modérateur, qui, planant sur toutes les autres autorités nationales, doit les diriger et les modérer par les moyens constitutionnels qui lui sont propres »[400]. Il dispose ainsi d'un pouvoir « directorial ou modérateur »[401].

**210.** Finalement, le cumul, ou l'alternance, de ces deux rôles traduit une divergence assez nette quant à la manière d'appréhender la séparation des pouvoirs. La conception de Lanjuinais continue de s'inscrire dans la lignée de Montesquieu. Le principe de séparation reste envisagé comme un équilibre entre les pouvoirs. L'originalité consiste seulement en « un découpage singulier des fonctions de l'Etat » où le monarque possède des prérogatives relevant de chacun des trois pouvoirs, sans être considéré comme un pouvoir à part entière[402]. De cette façon, il occupe tout de même une place centrale au sein des institutions. A l'inverse, Constant souhaite créer un véritable quatrième pouvoir, à côté des trois autres, ce qui implique de refuser l'exercice conjoint des compétences. En particulier, le pouvoir royal ne doit avoir aucune part au pouvoir ministériel. Sinon, il perd son prestige et sa capacité à assurer la modération car il risque de le rendre suspect de vouloir attirer à lui l'ensemble du pouvoir de l'Etat.

**211.** Au bout du compte, le pouvoir modérateur, tel qu'envisagé par Lanjuinais, est susceptible de conduire soit à un renforcement de la position du monarque, soit à son effacement complet mais pas à la création d'un tiers-pouvoir préservateur des institutions. Il semble plutôt être un intermédiaire, une sorte de conciliation, ou de confusion, entre l'aspect régulateur, qui veille au respect de la Constitution, écoute le peuple et s'efface des luttes partisanes, et l'aspect conservateur, qui arbitre les conflits partisans et est susceptible de recourir à des pouvoirs dictatoriaux, du pouvoir modérateur. Il en ressort une ambiguïté certaine dans la manière d'appréhender cette notion.

**212.** Cette ambiguïté suscite une confusion entre la signification du pouvoir neutre tel qu'il est envisagé par Constant et tel que le conçoit Lanjuinais. Ne pourrait-il pas être intéressant

[399] *Ibid*., p. 206.
[400] *Ibid*., p. 205.
[401] *Ibid*., p. 214.
[402] O. FERREIRA, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », *op. cit*., p. 14.

d'exploiter ces deux acceptions pour envisager le rôle que jouent les présidents européens dans les régimes parlementaires contemporains ?

## II- Un parlementarisme relu selon la réalisation du pouvoir neutre

**213.** La notion de pouvoir neutre ne semble pas avoir perdu de son actualité (A). En effet, la notion de pouvoir modérateur est encore très régulièrement utilisé par la doctrine, notamment quand il s'agit d'envisager le rôle du président français ou de certains présidents européens. Il faut malgré tout garder à l'esprit qu'il a été conçu au XIXème siècle. Il convient par conséquent de chercher à le réorienter afin qu'il soit davantage adapté aux spécificités du parlementarisme moderne (B). Toutefois, sur le modèle de la lecture déformée de Constant par Lanjuinais, il ne se concrétise pas nécessairement de la même manière (C).

### A- L'actualité maintenue de la notion

**214.** Les questions relatives à la préservation des institutions n'ont pas disparu, en particulier au sein des Etats sortants d'une expérience autoritaire, voire totalitaire. C'est également le cas pour les interrogations concernant la place du chef de l'Etat, notamment dans un régime parlementaire. De telles considérations se retrouvent parmi les Etats membres de l'Union européenne[403]. La mission confiée par plusieurs constitutions européennes aux présidents de la République ressemble à l'idée du tiers-pouvoir chargé de préserver les institutions. Ainsi, selon la Constitution de la POLOGNE, le Président « est le représentant suprême de la République de Pologne et le garant de la continuité des pouvoirs publics. [Il] veille au respect de la Constitution, il est le garant de la souveraineté et de la sécurité de l'État, de l'inviolabilité et de l'intégrité de son territoire »[404]. C'est aussi le cas du Président du PORTUGAL qui « représente la République portugaise. Il garantit l'indépendance nationale, l'unité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions démocratiques. Il est par voie de conséquence le commandant des forces armées »[405]. En ROUMANIE, la Constitution dispose que « (1) le Président de la Roumanie représente l'Etat roumain et il est le garant de l'indépendance

[403] Cela renvoie plus largement à la controverse relative au « gardien de la Constitution ». En ce sens, voir, H. KELSEN, *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2006, 138 p. ; C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung, Berlin*, Duncker & Humblot, 5ème Ed., 2016, 192 p. et O. BEAUD, P. PASQUINO (dir.), *La controverse juridique sur « le gardien de la Constitution » et la justice constitutionnelle. Kelsen contre Schmitt*, Paris, Editions Panthéon Assas, 2007, 212 p.
[404] Article 126 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[405] Article 120 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays. (2) Le Président de la Roumanie veille au respect de la Constitution et au bon fonctionnement des autorités publiques. Dans ce but, le Président exerce la fonction de médiation entre les pouvoirs de l'Etat, ainsi qu'entre l'Etat et la société »[406]. Il est aussi possible de citer l'exemple de la CROATIE où « le Président de la République de Croatie représente la République de Croatie et agit en son nom, dans le pays et à l'étranger. Le Président de la République assure le fonctionnement régulier et équilibré et la stabilité du gouvernement. Le Président de la République est responsable de la défense de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de la République de Croatie »[407]. La Constitution de la SLOVAQUIE prévoit que « le Président est le chef de l'État de la République slovaque. Le Président représente la République slovaque à l'intérieur et à l'étranger, et il assure par ses décisions le fonctionnement régulier des organes constitutionnels. Le Président exerce sa fonction conformément à sa conscience et à ses convictions et il n'est pas tenu par des instructions »[408]. En FRANCE, « le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités »[409].

**215.** Si un parallèle avec l'idée de pouvoir modérateur semble ressortir assez nettement de ces définitions des rôles présidentiels, celles-ci restent malgré tout assez ambiguës. Leur nature est plus politique que juridique. Il s'agit d'un code de conduite, de l'esprit qui doit animer le Président, plutôt que de règles juridiques précises. Ces dispositions paraissent se rattacher à l'acception confuse du pouvoir neutre de Lanjuinais dans la mesure où elles présentent des aspects pouvant se rattacher à la fois à la dimension régulatrice et à la dimension conservatrice de la notion. Quand le chef de l'Etat doit protéger le bon fonctionnement de la Constitution ou des institutions, il s'inscrit dans la conception constantienne de la modération. Cependant, quand il doit faire un lien entre l'Etat et la société ou prendre en charge l'armée et la protection du territoire, c'est la facette relevant du pouvoir conservateur qui ressort davantage. Il ressemble en cela au « gardien de la Constitution » de Carl Schmitt qui peut adresser des appels au peuple et avoir une relation directe avec lui, ce qui lui permet

[406] Article 80 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[407] Article 94 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[408] Article 101 § 1 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[409] Article 5 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.

notamment d'agir contre le Parlement si nécessaire[410], tout en assurant une protection de l'Etat et de la Constitution[411].

**216.** L'imprécision des formules mises en avant permet de mettre en évidence la difficulté de délimiter clairement les fonctions présidentielles dans un cadre parlementaire, particulièrement lorsque le constituant ne souhaite pas enfermer le chef de l'Etat dans un rôle symbolique. Comme ces définitions sont relativement floues, elles peuvent être utilisées afin de qualifier un président de modérateur ou de pouvoir neutre, sans que la signification du qualificatif retenu ne soit très claire. Ainsi, le chef de l'Etat est susceptible d'être perçu comme une incarnation de l'unité nationale. Il se transforme alors en un organe existant au-dessus des partis et capable de transcender leurs intérêts. De cette manière, il est en mesure d'assurer la continuité de l'Etat car « à la non-unité des actions partisanes et partitocratiques jugées potentiellement dangereuses pour les institutions répondent les actes présidentiels qui possèdent *per definitionem* une finalité unitaire »[412]. Il s'agit ici d'une acception assez proche de Lanjuinais puisque de tels présidents seraient amenés à trancher des litiges entre des intérêts sociaux ou politiques divergents ou à s'immiscer dans les luttes politiques partisanes, ce qui ne relève pas du pouvoir préservateur envisagé par Constant.

**217.** Trois « fonctions » présidentielles peuvent se dégager des formules précédentes : une fonction de représentation ; une fonction de défense ou garantie et une fonction de médiation ou d'arbitrage[413]. La première consiste en ce que les présidents incarnent l'unité de l'Etat grâce à leur élection. La seconde leur impose de défendre la Constitution et/ou la société. Enfin, la troisième n'a pas la même signification selon que les expressions de « médiation » ou « d'arbitrage » sont retenues. Le médiateur est « la personne choisie par les antagonistes (en raison le plus souvent de son autorité personnelle), à proposer à ceux-ci un projet de solution, sans se borner à s'efforcer de les rapprocher […] mais sans être investi du pouvoir de le leur imposer »[414]. A l'inverse, l'arbitre est investi « de la mission de trancher un litige déterminé et […] exerce ainsi […] un pouvoir juridictionnel »[415]. La signification des principes devant guider l'action présidentielle ne peut être comprise qu'en tenant compte des autres normes qui renvoient aux attributions du chef de l'Etat.

---

[410] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, Quadrige, 2ème Edition, 2013, p. 497.
[411] C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit*., p. 138.
[412] F. LAFFAILLE, « Mythologie constitutionnelle : le chef de l'Etat, neutre gardien de la stabilité du régime parlementaire italien », *RFDC*, 2016/4, n°108, p. 870.
[413] G. VRABIE, « Le rôle et les fonctions du Président de la Roumanie », *RIDC*, Vol. 48, n°4, octobre-décembre 1996, p. 903.
[414] G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 14ème Ed., 2022, p. 653-654.
[415] *Ibid*., p. 77.

**218.** Les présidents remplissent une fonction de représentation de l'Etat et du peuple grâce à leur élection directe. Ils sont souvent le représentant unique du premier mais se trouvent en concurrence avec les autres autorités élues pour la représentation du second[416]. Mis à part dans les textes précités, cette fonction se retrouve dans d'autres constitutions, où la mission générale du chef de l'Etat n'est pas autant définie. Ainsi, en LITUANIE, il « représente l'État lituanien et exerce toutes les obligations qui lui sont conférées par la Constitution et par les lois »[417]. Le Président de la BULGARIE « est le chef de l'Etat. Il incarne l'unité du peuple et représente la République de Bulgarie dans les relatons internationales »[418]. C'est aussi le cas pour le président de la SLOVENIE qui « représente la République de Slovénie » [419].

**219.** Il semble également ressortir des définitions précédentes une fonction de garantie. « Veiller au respect de la Constitution » implique que le Président participe à la réalisation d'une mission qui ne peut aboutir uniquement s'il y a une collaboration entre les autorités et, dans le même temps, un pouvoir de contrôle réciproque. Cela signifie donc qu'il ne remplit pas cette fonction seul. Les autres organes constitutionnels y participent, notamment le juge constitutionnel. Par conséquent, le Président est dans l'obligation de contribuer à l'affirmation du respect de la règle de droit, en particulier constitutionnelle. Il assure l'application et le respect de la Constitution du fait qu'il est une autorité qui représente l'État. Il se trouve alors en dehors des rouages constitutionnels en compétition. Toutefois, il intervient aussi en tant qu'organe positionné à l'intérieur du pouvoir exécutif.

**220.** Un rapprochement avec Carl Schmitt semble à nouveau possible ici. Le juriste allemand estime que le *Reichspräsident* est une instance indépendante devant veiller au respect de la Constitution quand le bon fonctionnement des institutions est menacé par le Parlement pluraliste ou quand une situation exceptionnelle se présente[420]. Cette mission se trouve exprimée dans les constitutions françaises, roumaines et polonaises. Au PORTUGAL, il ne s'agit pas seulement de « veiller » mais de « garantir », ce qui semble impliquer un rôle plus actif. Cette mission de veille, ou de garantie, se réalise par l'exercice d'un droit de veto ou la saisine du juge constitutionnel. Elle se rapproche de l'obligation de préserver les institutions démocratiques confiée au pouvoir neutre car, en empêchant l'adoption de lois contraires à la Constitution, ce sont, au bout du compte, les libertés des citoyens qui sont défendues.

[416] En ce sens, l'article 58 § 1 de la Constitution roumaine dispose par exemple que « le Parlement est l'organe représentatif suprême du peuple roumain ».
[417] Article 77 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[418] Article 92 § 1 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[419] Article 102 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[420] En ce sens, C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit.*, p. 158-159.

Cependant, elle perd son caractère modérateur quand elle se voit adjoindre une obligation vis-à-vis de la société ou du peuple, c'est-à-dire la défense de valeurs particulières, comme « l'indépendance nationale » ou « l'intégrité du territoire ». Elles impliquent souvent l'existence de pouvoirs d'exception devant être mobilisés en cas de péril, afin d'assurer la sauvegarde de l'Etat. Or, de telles prérogatives sortent de la régulation proprement institutionnelle qu'effectue le pouvoir modérateur. Elles font aussi du chef de l'Etat un organe décisionnel, ce qui renvoie à l'idée d'un pouvoir conservateur[421].

**221.** Les présidents européens sont aussi susceptibles de remplir une fonction de médiation ou d'arbitrage. Ils doivent ainsi assurer le bon fonctionnement des institutions. Une telle mission semble confiée aux présidents européens quand les constitutions évoquent les idées de « médiation », « d'arbitrage » ou de « garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». Etant considéré comme le représentant de l'Etat, le Président en incarne l'unité, ce qui lui accorde une légitimité particulière pour remplir un tel rôle. A cette fin, les présidents bénéficient de prérogatives pour éviter ou mettre fin à des blocages, comme un droit de dissolution, une participation au processus de formation du gouvernement ou des compétences en lien avec le fonctionnement du Parlement. Leur élection directe est censée faire d'eux un organe au-dessus des partis, en dehors des clivages partisans. Elle leur permet de remplir plus facilement leur fonction d'équilibre. Elle leur procurerait, selon une logique schmittienne, une indépendance vis-à-vis du Parlement, facteur de divisions et les rendrait plus légitimes[422]. Toutefois, selon l'expression retenue, le rôle ne sera pas identique. L'arbitrage semble impliquer une activité supérieure à celle de la médiation. L'idée même d'arbitrage contient une certaine ambiguïté. Prise dans un sens plutôt passif, elle implique que le Président ne soit qu'un régulateur. Il veille au bon fonctionnement des pouvoirs publics sans y participer lui-même, cherche à faciliter la résolution de leurs différends, ce qui pourrait se rapprocher de la médiation. En revanche, prise dans un sens plus actif, elle peut signifier que le Président tranche lui-même le conflit, donnant ainsi raison à tel ou tel intérêt, ou qu'il prend seul une décision de nature politique. Il s'érige alors en organe actif. Il ne peut donc plus être un pouvoir neutre.

**222.** Ainsi, la volonté constantienne de préserver les institutions, d'assurer leur équilibre pour éviter le despotisme du pouvoir exécutif ou la tyrannie de l'assemblée n'a pas disparu. C'est notamment le cas en LITUANIE où la construction de l'institution présidentielle cherchait à

[421] Ainsi, le « gardien » schmittien, qui possède des pouvoirs d'urgence et défend l'unité du peuple allemand, semble plus se rapprocher du « pouvoir neutre » envisagé par Lanjuinais que de son acception constantienne.
[422] En ce sens, C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit.*, p. 136-138.

éviter une concentration excessive du pouvoir entre les mains d'une seule institution puisque « le système semi-présidentiel signifiait qu'il n'y avait pas trop de pouvoir concentré entre les mains d'une seule institution »[423]. Dans la Petite Constitution de la POLOGNE, le chef de l'Etat était conçu dans l'idée d'avoir « un régulateur » entre les pouvoirs[424]. En ROUMANIE, « pour prévenir toute possibilité que le peuple soit mis devant des élections parlementaires de façade comme devant un fait accompli, mais aussi pour équilibrer le système institutionnel étatique, le pouvoir constituant de 1991 a créé un Parlement et un Président avec égale légitimité »[425]. Même s'il ne s'agit pas forcément de références constitutionnelles ouvertes ou revendiquées au pouvoir modérateur, il n'en reste pas moins que le rôle confié à plusieurs présidents européens paraît s'en rapprocher. Il pourrait donc être intéressant de se servir de cette notion dans le traitement des présidents parlementaires. Néanmoins, la notion de pouvoir modérateur doit être réorienté.

### B- Une notion à réorienter

**223.** La notion de pouvoir modérateur ne peut pas être utilisée dans son état original. Il convient de la réorienter (2) sur plusieurs points, notamment en raison de certaines lacunes du constitutionnalisme de Benjamin Constant (1).

#### 1- Un constitutionnalisme critiqué

**224.** Le constitutionnalisme de Benjamin Constant souffre de lacunes relatives à sa conception du parlementarisme (a) et de la démocratie (b).

##### a- Un parlementarisme flou

**225.** La conception qu'avait Constant du gouvernement représentatif a pu être qualifiée de « surannée »[426]. Bien que le parlementarisme, en France, n'en soit qu'à ses premières années

[423] « The semi-presidential system meant that too much power was not concentrated in the hands of any single institution », A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges *op. cit.*, p. 82.
[424] « A regulator », G. SANFORD, *Democratic Government in Poland. Constitutional Politics Since 1989*, Palgrave Macmillan, 2002, p. 144.
[425] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est-Européennes*, n°1, 2008, p. 41-42.
[426] J-P. FELDMAN, « Le constitutionnalisme selon Benjamin Constant », *op. cit*., p. 695.

d'expérience, la vision qu'il en a « n'en laisse pas moins d'apparaître brumeuse »[427]. Le caractère « brumeux » de son parlementarisme se retrouve dans sa manière d'appréhender la responsabilité du Gouvernement. Il éprouve des difficultés à différencier les responsabilités pénale et politique. Constant envisage la responsabilité des ministres comme l'abus d'une autorisation légale. Quand un ministre utilise un pouvoir autorisé par la loi, la responsabilité ne peut être que politique. Si l'acte est illégal, il sera frappé par une responsabilité de droit commun[428]. La responsabilité des ministres ne porte que sur « le mauvais usage d'un pouvoir légal »[429]. Elle ne semble donc pas revêtir une nature véritablement politique, du moins pas dans le sens contemporain, puisqu'il ne s'agit pas de se prononcer sur la confiance accordée au Gouvernement[430].

**226.** Constant dénonce effectivement le mécanisme de « la déclaration que les ministres sont indignes de la confiance publique » car elle constitue « tour à tour une formule sans conséquence, ou une arme entre les mains des factions »[431]. Il lui reproche d'être une procédure « moins solennelle et […] moins sévère qu'une accusation formelle »[432]. Le libéral de Coppet considère cette déclaration comme un acte d'hostilité vis-à-vis du Gouvernement[433], d'autant plus que ses résultats ne sont pas nécessairement similaires. Sa mise en œuvre n'aboutit pas automatiquement à la démission d'un ministre ou de l'ensemble de l'équipe ministérielle. Enfin, il s'agirait d'une « atteinte directe à la prérogative royale » car elle remet en cause le choix du monarque et la liberté de son choix[434], puisque l'assemblée ne se fonderait pas sur un comportement abusif d'un ministre pour provoquer son renvoi mais sur une divergence de vues avec le Roi, qui refusait de le renvoyer. Si le Parlement peut contester, revenir sur les choix opérés par le monarque, alors son pouvoir, son autorité et son prestige seront diminués. Sa capacité à exercer sa mission de modération des institutions pourra alors être atteinte. Cherchant à préserver la prérogative royale, il semble finalement

[427] *Ibid*., p. 695.
[428] B. CONSTANT, « De la Responsabilité des Ministres », *in* B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle, Tome I*, Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1861, p. 387-388.
[429] *Ibid*., p. 405.
[430] Ce qui est plutôt logique car le sens et la fonction que donne Constant à la responsabilité est largement soumis au contexte du début du XIXème, forcément différent du nôtre, L. JAUME, « La responsabilité des ministres chez Benjamin Constant », *op. cit*., p. 228.
[431] B. CONSTANT, « De la Responsabilité des Ministres », *op. cit*., p. 410.
[432] *Ibid*., p. 409.
[433] *Ibid*., p. 409.
[434] *Ibid*., p. 409.

s'inscrire dans un parlementarisme orléaniste plutôt que dans une responsabilité à l'anglaise, dont la transposition lui paraît encore improbable[435].

**227.** Benjamin Constant envisage la responsabilité des ministres comme une procédure juridictionnelle. Elle requiert un tribunal[436]. Il ne peut s'agir d'un tribunal de droit commun car il doit se prononcer sur des questions compliquées et car il n'y a pas d'individu lésé par le comportement du ministre. Si un dommage a été causé, il l'a été à l'intérêt public, à l'intérêt de l'Etat. Comment constituer un tel tribunal ? « Il faut […] recourir à un tribunal qui ait un intérêt distinct à la fois et de celui du peuple et de celui du gouvernement, et qui, néanmoins, soit réuni, par un autre intérêt, à celui du gouvernement et à celui du peuple »[437]. Seule la pairie répond à ces deux exigences. Les privilèges dont elle dispose la séparent du peuple tandis que son nombre conséquent empêche de facto la participation de la majorité de ses membres au gouvernement. Afin de maintenir sa position et sa dignité, elle a intérêt à la fois à la liberté du peuple et à la stabilité du gouvernement[438]. Les ministres seront donc jugés par les pairs. Cependant, pour qu'un jugement intervienne, il faut une mise en accusation. Elle est l'œuvre de la chambre basse[439] et aboutit à la tenue d'un « procès entre le pouvoir exécutif et le pouvoir du peuple »[440], d'où la nécessité d'un juge impartial pour caractériser le délit et infliger la peine. Le procès se termine par l'infliction d'une peine qui ne soit pas infâmante. Le pouvoir neutre du monarque ne peut être qu'un juge d'appel apte à se prononcer sur la destitution ou sur une grâce éventuelle[441]. L'objectif de cette responsabilité consiste surtout à enlever le pouvoir et à faire participer le peuple au travers de la publicité des discussions[442].

**228.** Toutefois, il ne s'agit pas véritablement d'une responsabilité. Elle consiste plutôt en une procédure de destitution, très éloignée des pratiques parlementaires contemporaines. Elle semble traduire une certaine méfiance vis-à-vis de l'assemblée représentative, ce qui peut expliquer la nécessité de mettre en place un pouvoir neutre. Si elle disposait de la compétence de révoquer les ministres, elle risquerait d'en abuser pour servir ses intérêts. Il faut donc

[435] Il jugeait sa transposition impossible en France : « Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable dans toute monarchie constitutionnelle, je veux dire un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir, s'il n'a pour lui le plus grand nombre des voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles », *Ibid*., p. 408.

[436] En ce sens, le chapitre VIII de l'ouvrage « De la Responsabilité des Ministres » s'intitule « Du tribunal qui doit juger les ministres », B. CONSTANT, « De la Responsabilité des Ministres », *op. cit*., p. 411.

[437] *Ibid*., p. 412.

[438] *Ibid*., p. 412-413.

[439] *Ibid*., p. 414.

[440] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit*., p. 397.

[441] L. JAUME, « La responsabilité des ministres chez Benjamin Constant », *op. cit*., p. 231.

[442] Ce dernier point serait indispensable à « l'éducation » du peuple et à la préservation de la paix sociale, B. CONSTANT, « De la Responsabilité des Ministres », *op. cit*., p. 417.

confier cette prérogative à un pouvoir neutre, modérateur, susceptible d'intervenir à tout moment. De plus, si les deux autorités partageaient ce pouvoir, cela risquerait d'affaiblir le monarque ou de le pousser à s'allier avec les représentants du peuple, menaçant alors la liberté. Le pouvoir de la chambre doit donc, sur ce point, être limité. Le pouvoir neutre pourrait constituer « une première tentative de rationalisation du parlementarisme »[443]. En empêchant que la défiance de l'assemblée n'entraîne automatiquement la destitution du gouvernement, c'est finalement la prérogative royale qui est d'abord protégée. Ces conceptions de Constant ne correspondent plus au fonctionnement actuel du parlementarisme. C'est aussi le cas de sa vision du suffrage, fort éloignée de celles de nos démocraties contemporaines.

### b- Une conception restreinte de la démocratie

**229.** La manière dont Benjamin Constant envisage la démocratie peut aussi être contestée. Il est suspicieux à l'égard de l'utilisation du suffrage universel pour constituer l'assemblée représentative dont il se méfie[444]. Cela rejoint la méfiance dont il fait preuve vis-à-vis de la souveraineté du peuple. Les répercussions de cette vision se retrouvent dans la manière dont les assemblées représentatives doivent être élues. Dénonçant les collèges électoraux[445], il reconnaît la nécessité de l'élection directe pour désigner les députés[446]. Elle seule est capable « d'investir la représentation nationale d'une force véritable, et lui donner dans l'opinion des racines profondes »[447]. Benjamin Constant rejette « l'uniformité politique ». Il ne veut pas que les intérêts, les mœurs locaux soient sacrifiées au nom de ceux de la nation[448]. Si les mandataires du peuple sont désignés par une assemblée électorale, ils n'auront pas de liens avec les autres classes de la société. Il faut que les représentants doivent leur nomination à une autorité au contact de la réalité sociale. Or, cela paraît difficile à réaliser s'ils ne sont pas élus directement par les citoyens.

---

[443] A. LAQUIEZE, « Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le Groupe de Coppet », *in* L. JAUME (dir.), *Coppet, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, Economica, PUAM, 2000, p. 175.

[444] J-P. FELDMAN, « Le constitutionnalisme selon Benjamin Constant », *op. cit*., p. 697.

[445] « Les collèges électoraux, choisis pour la vie, et néanmoins exposés à être dissous […] ont tous les inconvénients des anciennes assemblées électorales, et n'ont aucun de leurs avantages. Ces assemblées […] pouvaient être considérées comme représentant d'une manière plus ou moins exacte l'opinion de leurs commettants. Cette opinion, au contraire, ne pénètre dans les collèges électoraux que lentement et partiellement. Elle n'y est jamais en majorité ; et quand elle devient celle du collège, elle a cessé le plus souvent d'être celle du peuple », B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit*., p. 349.

[446] « Si nous voulons jouir une fois complètement en France des bienfaits du gouvernement représentatif, il faut adopter l'élection directe », *Ibid*., p. 350.

[447] *Ibid*., p. 351.

[448] E. TRAVERS, *Benjamin Constant. Les Principes et l'Histoire*, Paris, Editions Champion, 2005, p. 417.

**230.** Pour autant, le libéral de Coppet ne considère pas qu'il faille accorder le droit de vote de manière générale à l'ensemble de ces derniers car « la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques »[449]. Au départ, seuls les propriétaires fonciers sont concernés avant qu'il n'ouvre le droit de suffrage aux propriétaires industriels[450]. Ainsi que le relève Edouard Laboulaye, dans l'introduction des *Cours de politique constitutionnelle*, il ne s'agit pas pour Constant de promouvoir une idée aristocratique. Il défendait un suffrage censitaire « uniquement parce qu'il croyait que la propriété donnait le loisir, l'indépendance et les lumières » nécessaires à un vote éclairé[451]. Constant craignait que l'attribution du droit de vote aux non-propriétaires n'entraîne une menace pour la liberté. Ils risqueraient de se servir de leur droit de suffrage pour acquérir des propriétés indues, causant alors le désordre, l'émergence de la tyrannie ou le règne des factions[452].

**231.** La double méfiance de Constant à l'égard des assemblées et de la souveraineté du peuple le conduit à adopter le principe d'un suffrage restreint. Toutefois, il ne s'applique pas uniquement au corps législatif dans la mesure où le pouvoir neutre républicain est également concerné. Le mécanisme complexe utilisé pour sa désignation ne fait que confirmer les présupposés constantiens sur ce point. Cela participe à justifier, dans une certaine mesure, le choix de confier la modération des institutions à un monarque héréditaire, ce qui est incompatible avec les principes des sociétés démocratiques actuelles.

**232.** Par ailleurs, il a été reproché à la théorie du pouvoir neutre développée par Benjamin Constant de n'être jamais réellement parvenue à « prendre corps »[453]. En pratique, le pouvoir modérateur ne se matérialise pas. L'idée est énoncée dans des théories politiques, parfois dans des constitutions[454], mais elle ne se concrétise véritablement nulle part, du moins pas selon la signification recherchée par l'auteur français. A partir de la Restauration, le pouvoir royal

---

[449] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit*., p. 367.
[450] J-P. FELDMAN, « Le constitutionnalisme selon Benjamin Constant », *op. cit*., p. 697.
[451] E. LABOULAYE, « Introduction », *in* B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle, Tome I*, Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1861, p. xxix.
[452] « Ces droits [politiques] dans les mains du plus grand nombre [les non-propriétaires], serviront infailliblement à envahir la propriété. Ils y marcheront par cette route irrégulière, au lieu de suivre la route naturelle, le travail : ce sera pour eux une source de corruption, pour l'Etat une source de désordres », *Ibid*., p. 368-369.
[453] P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *op. cit*., p. 69.
[454] En particulier à l'article 98 de la Constitution brésilienne du 25 mars 1824 : « Le pouvoir modérateur est la clef de toute l'organisation politique, et est délégué exclusivement à l'Empereur qui est le chef suprême de la nation et son premier représentant. Ce pouvoir a pour finalité de veiller sur l'indépendance, l'équilibre et l'harmonie entre les pouvoirs politiques » ; et à l'article 71 de la Charte constitutionnelle portugaise du 29 avril 1826 : « Le pouvoir modérateur est la clé de toute l'organisation politique, et appartient exclusivement au Roi, comme chef suprême de la nation, pour qu'il veille incessamment à la conservation de l'indépendance, de l'équilibre, et de l'harmonie des autres pouvoirs politiques ». V. sur ce point : O. FERREIRA, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », *op. cit*., p. 1-40.

sera, la plupart du temps, effacé, neutralisé plutôt que neutre[455]. Dans les autres Etats, quand il ne l'est pas, la situation du monarque se rapproche alors d'un pouvoir conservateur ou de la conception ambiguë de Lanjuinais[456]. Le pouvoir modérateur est neutralisé en raison de son extériorité. Devant se trouver en dehors du pouvoir actif, il ne parvient pas à mobiliser ses prérogatives. La distinction entre le pouvoir royal et le pouvoir ministériel tourne rapidement à l'avantage du second. L'équilibre se trouve peut-être inscrit dans une constitution ou dans les théories de Constant mais, en pratique, il n'est que passager. En conséquence, « seuls les pouvoirs actifs peuvent survivre dans les rapports de force »[457].

**233.** L'attribution du pouvoir neutre au monarque semble difficile à articuler avec les idées démocratiques dans la mesure où le pouvoir modérateur doit être indépendant du législatif, de l'exécutif et, surtout, du peuple. La modération des pouvoirs, l'objectif de concorde, d'équilibre paraissent effectivement primer sur les exigences démocratiques et sur celles du gouvernement représentatif[458]. La même distance vis-à-vis du peuple se remarque en République puisque les membres du pouvoir préservateur y sont élus à vie. Considérant la conception restrictive qu'a le libéral de Coppet du droit de suffrage, ce n'est pas si surprenant. Au bout du compte, ce dernier point, plus que des lacunes propres à Constant, met en évidence l'embarras, voire l'incapacité, qu'ont les auteurs libéraux quand il s'agit de concilier libéralisme et démocratie[459].

**234.** Dès lors, l'ensemble des travers dont souffre le constitutionnalisme de Constant implique, avant de recourir à la notion de pouvoir neutre, une certaine adaptation de ses théories.

### 2- Des adaptations nécessaires

**235.** La notion de pouvoir neutre est-elle susceptible de présenter une utilité pour les démocraties modernes ? Dans quel cadre l'utiliser ?

**236.** Le constitutionnalisme de Constant est logiquement critiquable en raison de certaines lacunes. Sa vision du parlementarisme est trop rudimentaire. Il ne perçoit pas véritablement

[455] P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *op. cit.*, p. 70.
[456] O. FERREIRA, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », *op. cit.*, p. 39-40.
[457] P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *op. cit.*, p. 68.
[458] *Ibid.*, p. 68.
[459]En ce sens, J-P. FELDMAN, « Le constitutionnalisme selon Benjamin Constant », *op. cit.*, p. 698.

les développements futurs que la responsabilité des ministres sera amenée à prendre au XIXème, puis au XXème siècles, même s'il en entrevoit quelques éléments[460]. Ces incompréhensions sont plutôt naturelles dans la mesure où le régime parlementaire, au moment où l'auteur publie ses écrits, n'en est qu'à ses balbutiements. Il est encore dans un état rudimentaire. Il faudra attendre plusieurs années pour que son fonctionnement se perfectionne. Depuis le début de la Restauration, le parlementarisme, qu'il soit français ou étranger, a connu de nombreuses évolutions. Constant est fortement préoccupé par l'idée d'équilibre entre les institutions et leur préservation ainsi que celles des libertés individuelles. Le régime parlementaire du XIXème siècle est marqué par des rapports parfois difficiles entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Souvent opposés l'un à l'autre, ils ne fonctionnent pas encore de concert. A l'intérieur du pouvoir exécutif, se déroule une lutte pour l'émancipation du pouvoir ministériel vis-à-vis du pouvoir royal. Constant est aussi marqué par les luttes, parfois violentes, s'étant déroulées entre exécutif et législatif durant la période révolutionnaire.

**237.** Or, la dichotomie entre les pôles exécutif et législatif finit par être remplacée, conformément aux leçons de Walter Bagehot, par leur union, leur fusion sans cesse plus étroite. Il apparaît effectivement que les régimes parlementaires sont tous « des régimes de solidarité juridique et politique entre l'Exécutif et le Parlement. Ils se caractérisent toujours par une certaine « fusion » ou un « entrelacement » des pouvoirs, qui, dans tous les régimes parlementaires, existe toujours juridiquement et est amplifiée par le développement des partis et la pratique politique »[461]. Avec l'avènement des majorités disciplinées et des principes démocratiques, comme la généralisation du suffrage universel, la réalité du parlementarisme s'en est donc trouvée profondément modifiée.

**238.** La notion de pouvoir modérateur, de pouvoir neutre sera naturellement elle aussi affectée par ces transformations. Une de ses missions essentielles était d'empêcher que les pouvoirs exécutif et législatif ne s'unissent, puisque Constant considérait que cela risquait de porter atteinte aux libertés et au bon fonctionnement des institutions. Cependant, comme le principe sur lequel reposait le régime parlementaire a changé, il faut également que la neutralité évolue si elle veut pouvoir être employée. Si elle conservait son sens premier, le titulaire de ce pouvoir modérateur ne serait finalement « qu'un acteur contre-majoritaire » car il se bornerait à « vouloir « dessouder » Législatif et Exécutif » ou « « constituer d'autres

[460] C'est notamment le cas pour la discipline majoritaire. Il l'identifie en Angleterre mais ne la juge pas transposable en France, voir *supra*.
[461] A. LE DIVELLEC, « Propositions pour l'analyse doctrinale des gouvernements parlementaires », *op. cit.*, p. 4.

pouvoirs face au bloc législatif/exécutif » »[462]. La séparation des pouvoirs ayant changé de nature, pour se faire entre le bloc majoritaire (Gouvernement/majorité parlementaire) et l'opposition, cette interpénétration du Gouvernement et du Parlement implique que « le pouvoir « neutre » ne peut trouver sa substance que s'il est rapporté à l'opposition entre la majorité soutenant le Gouvernement et la minorité qui contrôle son action »[463]. Elle diffère en cela de la modération telle qu'elle était envisagée par Adhémar Esmein. Si celui-ci voyait effectivement le chef de l'Etat « comme un élément pondérateur et modérateur » utilisant « sa sagesse et son expérience » pour empêcher, l'adoption d'actes qu'il estime « impolitique ou dangereux », il concevait encore son intervention dans une logique d'opposition entre les pouvoirs exécutifs et législatifs[464].

**239.** Le positionnement du pouvoir neutre ne semble plus devoir s'envisager par rapport à l'exécutif et au législatif. La neutralité s'exprime plutôt par rapport à la dichotomie entre la majorité gouvernementale et l'opposition parlementaire. Ce pouvoir modérateur ne saurait être héréditaire car cela serait contraire aux principes démocratiques contemporains. Les monarques constitutionnels ne peuvent donc pas espérer le recevoir. Il ne peut être que républicain. Il est dès lors confié à un président de la République.

**240.** Le pouvoir présidentiel peut être dit « neutre » car il se distingue du pouvoir actif gouvernemental et car il ne décide pas lui-même. Il n'a pas de capacités d'action directe sur l'Etat ou la société. Sinon, il serait en concurrence avec la majorité gouvernementale. Ses interventions n'ont pas d'effets directs sur le contenu de la décision finale. « Puissance discrétionnaire sur les autres pouvoirs » quand il s'aperçoit de leur carence[465], le Président se contente en fait de rendre au peuple ou à ses représentants leur pouvoir de décision[466]. Il n'intervient pas dans la formation de l'opinion mais veille à la « coïncidence entre la société et sa représentation »[467]. Le Président pouvoir neutre peut donc attirer l'attention du Gouvernement, de la majorité parlementaire et de l'opposition sur certaines réclamations des individus[468], sans prendre lui-même une décision. Il peut aussi, lorsque le bon fonctionnement des institutions est interrompu, solliciter le peuple pour qu'il résolve le conflit mais pas le

[462] P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République Portugaise, un pouvoir neutre ? », Communication présentée au Congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel, http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/atelierP6.html#com6, 25/26/27 septembre 2008, p. 1.
[463] *Ibid*., p. 1.
[464] A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit*., p. 156-158.
[465] B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné …*, *op. cit*., p. 401.
[466] P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *op. cit*., p. 63.
[467] M. GAUCHET, « Préface. Benjamin Constant : l'illusion lucide du libéralisme », *in* B. CONSTANT, *Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, p. 103.
[468] *Ibid*., p. 102.

solutionner directement. Enfin, sa mission de modération implique également qu'il manifeste son opposition, par l'usage de ses compétences de sollicitation, à des décisions de la majorité gouvernementale qu'il jugerait contraire à la Constitution ou aux droits des citoyens.

**241.** Ainsi compris, le pouvoir neutre, ou modérateur, est susceptible d'être utilisé afin d'envisager les rôles différents que les présidents des régimes parlementaires sont en mesure de remplir.

### C- Une notion à la réalisation imparfaite

**242.** Le pouvoir neutre décrit dans son acception modifiée ne saurait toujours se réaliser parfaitement. Des dispositions juridiques qui le rendent indépendant tant à l'égard du Gouvernement que des partis politiques sont nécessaires.

**243.** Toutefois, afin de ne pas être réduit à la passivité, le Président doit disposer de certaines prérogatives lui permettant de préserver les institutions. Lesquelles retenir ? Constant identifiait deux pouvoirs toujours nécessaires : le droit de dissolution de l'assemblée et le droit de révoquer le Gouvernement. Considérant que le pouvoir modérateur joue dorénavant entre la majorité gouvernementale et l'opposition parlementaire, il est possible de rejoindre le libéral de Coppet quant à la première compétence. Cependant, sa signification est différente. Raisonnant à partir d'une conception aujourd'hui datée de la séparation des pouvoirs, l'auteur d'*Adolphe*, se méfiant des assemblées, voit dans la dissolution un « des moyens infaillibles de prévenir leurs écarts » et d'éviter une tyrannie des chambres[469]. Constant n'envisageait pas qu'une majorité parlementaire disciplinée et fidèle au Gouvernement puisse apparaître. Il concevait essentiellement la dissolution comme un instrument à utiliser dans le cadre de l'affrontement entre les pouvoir exécutif et législatif afin de rétablir l'équilibre menacé[470]. Or, le parlementarisme repose désormais sur une collaboration entre le Gouvernement et la majorité. L'usage de la dissolution change de sens. Confié au Président, il ne doit pas en faire une utilisation contre-majoritaire. Elle n'intervient pas du seul fait de la volonté politique présidentielle mais en raison de données objectives qu'il apprécie librement. Il peut aussi s'agir d'une sorte d'arbitrage procédural, le texte constitutionnel prévoyant plus ou moins précisément les conditions d'interventions du Président. Ici, pour que la modération demeure,

[469] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit.*, p. 338.
[470] *Ibid*., p. 340-343.

il faut que le pouvoir neutre puisse décider discrétionnairement s'il faut recourir à des élections anticipées. Il ne doit pas être contraint par la Constitution à la dissolution.

**244.** En revanche, la seconde compétence énoncée par Constant, c'est-à-dire la révocation du Gouvernement, paraît pouvoir être exclue. La prérogative était confiée au pouvoir neutre dans le cadre d'un système d'équilibre des pouvoirs. Elle complétait la dissolution en lui permettant réciproquement d'agir à l'encontre du pouvoir ministériel. Constant considère que la « destitution est le seul remède » contre les excès du Gouvernement[471]. Le pouvoir de révocation est discrétionnaire afin de permettre son utilisation rapide. Si trop de formes devaient être respectées, il perdrait de son efficacité car l'exécutif aurait le temps de s'en prémunir[472]. Aujourd'hui, la responsabilité dualiste, quand elle est prévue, est plus formelle que réelle. Pour qu'un Président puisse révoquer le Gouvernement, cela implique qu'il impose sa décision à la majorité soutenant ce dernier. Pour empêcher l'usage de cette prérogative, elle n'aura qu'à refuser la confiance à tout autre gouvernement qui essaierait de se former. La compétence de révocation du Gouvernement, entre les mains d'un Président modérateur, n'est qu'illusoire. Il ne peut s'en servir librement. Pour cela, il ne doit pas être un pouvoir neutre mais un pouvoir actif, conservateur. Il est généralement le chef de la majorité parlementaire, ce qui lui permet d'imposer ses choix. Néanmoins, en agissant en ce sens, il sort de la neutralité. La même chose peut être affirmée à propos de la nomination du Gouvernement. Lorsque le pouvoir présidentiel est un modérateur, elle ne dépend que de l'assemblée.

**245.** Pour autant, la dissolution n'est pas la seule compétence qui devrait être reconnue à un président pour qu'il soit un pouvoir neutre. Sinon, son rôle ne serait qu'utopique puisque le droit de dissolution est très peu exercé en pratique. Une autre prérogative peut être sélectionnée. Il faut qu'elle permette au pouvoir modérateur de protéger la Constitution, les institutions et les droits des citoyens contre les décisions de la majorité gouvernementale qu'il jugerait menaçantes. Il semble nécessaire que le Président puisse s'opposer à l'adoption de certaines lois. Cela passe donc par leur renvoi devant le Parlement, au travers d'un droit de veto ou d'une demande de nouvel examen. Si Constant voulait que les renvois, sous la forme d'un veto, soient absolus, mieux vaut qu'ils ne soient que suspensifs pour éviter que le pouvoir modérateur présidentiel ne soit tenté d'en faire une utilisation contre-majoritaire, et étendre ainsi son influence. Le droit de veto semble susceptible de faire du Président un véritable contrepoids car il permet de limiter les emportements du bloc majoritaire. Cette compétence peut se doubler du droit de saisir le juge constitutionnel qui participe du même mouvement. Il

[471] B. CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné …*, *op. cit.*, p. 388.
[472] *Ibid*., p. 388-390.

s'agit d'une prérogative pertinente pour exercer un contrôle sur la majorité parlementaire. Elle permet au chef de l'Etat d'intervenir dans le processus décisionnel en s'opposant à l'adoption de certaines lois.

**246.** Ces éléments permettent d'identifier les caractéristiques qui font d'un président un pouvoir neutre. Cependant, tous ne répondent pas à ces traits distinctifs. La neutralité ne se réalise pas toujours parfaitement. Certains présidents, dans les régimes parlementaires, ne disposent pas de ces moyens ou, s'ils les possèdent, ils ont été neutralisés. Ils sont passifs et effacés. D'autres, à l'inverse, jouissent de prérogatives importantes. Leur activité est intense. Ils sont le moteur des institutions, le centre de décision principal.

**247.** En étudiant le rôle des différents présidents européens élus par le peuple, il parait possible de sortir de la « dichotomie excluante » voulant qu'ils ne soient que décideurs ou effacés. Une troisième catégorie, intermédiaire, semble se dégager en fonction de la manière dont se réalise la neutralité. Il est dès lors possible d'identifier trois types de gouvernements parlementaires selon que le pouvoir du Président soit actif, neutre ou passif. Le Président peut alors être un directeur, un modérateur ou un symbole. Cette identification passe par une lecture du texte constitutionnel. Il convient toutefois de ne pas négliger son application effective. En FRANCE, le Président n'a pas la compétence *de jure* de révoquer le gouvernement mais il la possède *de facto*. Le cas inverse se trouve en AUTRICHE. La prérogative figure dans la Constitution mais sans jamais avoir été utilisée en raison de sa neutralisation. Il faut en tenir compte pour que la classification corresponde à la réalité.

**248.** Quand le Président est directeur, il s'inscrit dans la lignée de la figure ambiguë décrite par Lanjuinais, proche d'un pouvoir conservateur. Le chef de l'Etat dispose d'un pouvoir de décision, notamment dans le cadre du Conseil des ministres. Le Gouvernement travaille à son profit. Il en détermine librement la composition et désigne lui-même son chef car il est le leader de la majorité parlementaire. La dissolution et la révocation sont utilisés librement par le Président dans son intérêt. Etant éminemment politique, il n'a pas à être indépendant des partis. Parmi les Etats étudiés, la FRANCE entre dans cette catégorie. C'était aussi le cas du Président de la CROATIE avant la révision constitutionnelle du 16 novembre 2000[473].

[473] En CROATIE, une vaste révision constitutionnelle a eu lieu le 16 novembre 2000. Elle a conduit à la réduction drastique des compétences et du rôle du Président de la République. Durant les années 1990, le Président Franjo Tudjman était le chef de l'exécutif et le dirigeant du parti politique majoritaire au Parlement. La modification de la Constitution a conduit à l'effacement de la présidence. La recherche présentera le Président croate selon la rédaction initiale de la loi fondamentale afin de fournir un exemple supplémentaire de régime parlementaire « à direction présidentielle ». Sur la révision opérée en l'an 2000, v. not. B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 19-29.

**249.** Quand le Président est modérateur, il ne dispose d'un pouvoir actif seulement pour préserver, pas pour créer. Son pouvoir de décision gouvernemental est nul. Il est un contrepouvoir qui peut empêcher les abus du bloc majoritaire et attirer son attention sur les manifestations d'intérêt du peuple. Il résout les crises en faisant appel au peuple ou au Parlement lorsque l'éclatement des partis politiques empêche la formation d'une majorité stable et cohérente. La LITUANIE, la POLOGNE, le PORTUGAL et la ROUMANIE sont concernés.

**250.** Quand le Président est symbolique, soit il ne dispose pas de prérogatives pour être un modérateur, soit elles ont été neutralisées par la pratique, à cause de l'existence d'un bloc majoritaire. Il intervient quelque fois en cas de crise mais il se trouve généralement en situation de compétence liée. Il n'est pas forcément complétement effacé mais ses pouvoirs ne correspondent pas à ceux d'un modérateur ou sont insuffisants pour prétendre durablement à un rôle renforcé. Les présidents de l'AUTRICHE, de l'IRLANDE, de la SLOVENIE, de la BULGARIE, de la CROATIE, de la FINLANDE, de la REPUBLIQUE TCHEQUE et de la SLOVAQUIE entrent dans cette catégorie.

**251.** Il est possible d'en déduire l'existence d'une classification ternaire des régimes parlementaires : le régime parlementaire « à direction présidentielle » ; le régime parlementaire « à modération présidentielle » et le régime parlementaire « à présidence symbolique ». Il convient toutefois de relever que ces rôles ne sont pas figés. Des variations, le plus souvent ponctuelles, sont susceptibles d'intervenir. C'est ainsi que la FRANCE a connu des périodes de régime parlementaire « à présidence symbolique » lors de la cohabitation. Le régime parlementaire « à modération présidentielle » de la ROUMANIE a rencontré, durant la présidence de Traian Basescu (2004-2014) des phases de présidentialisation intense qui ont rapproché son fonctionnement du régime parlementaire « à direction présidentielle », tandis qu'en POLOGNE le mandat d'Andrzej Duda, entamé en 2015, s'apparente plutôt à celui d'une présidence symbolique.

**252.** La classification proposée permet compréhension plus nuancée, moins excluante, du parlementarisme. Avec cette vision, le Président sort de la dichotomie voulant qu'il soit forcément le plus puissant ou le plus nul des pouvoirs. Une position intermédiaire, qui correspond au fonctionnement réel de plusieurs présidences en Europe, jusque-là plutôt ignorée, pourrait alors être envisagée. Les conceptions françaises sur l'élection présidentielle directe peuvent ainsi être remises en question.

## Conclusion du Chapitre 1

**253.** Il apparaît que l'influence de l'élection populaire du Président de la République est surestimée par une partie de la doctrine constitutionnaliste et politiste lorsqu'il est question de la classification des régimes politiques.

**254.** L'élection présidentielle directe souffre, dans les classifications traditionnelles, d'une compréhension insatisfaisante. Quand elle est envisagée dans le cadre du parlementarisme, une importance excessive lui est attribuée en France. Cette surestimation résulte notamment de la position prédominante du Président de la Vème République. Elle aboutit à ce que la nature parlementaire de la Constitution du 4 octobre 1958 soit, le plus souvent, oubliée au profit du qualificatif de « présidentialisme ». Cette obsession présidentialiste conduit une partie de la doctrine à méconnaître les principes de fonctionnement du régime parlementaire. Les institutions ne sont plus pensées qu'au travers du prisme du Président et de son élection. Tout tourne autour de son élection au suffrage universel direct. La surévaluation de l'élection populaire apparaît également lorsque des classifications des régimes parlementaires sont établies. La plupart accorde une place importante au mode de désignation du chef de l'Etat. Elles font de l'élection directe un élément essentiel pour dresser une typologie du parlementarisme. Pourtant, d'autres éléments peuvent être pris en compte pour expliquer le fonctionnement des régimes envisagés. De plus, en s'appuyant de manière excessive sur l'élection présidentielle, ces typologies génèrent une « dichotomie excluante » entre le Président qui gouverne et le Président qui est effacé. Toute une série de régimes intermédiaires semble dès lors écartée.

**255.** Des auteurs, français et étrangers, ne se satisfont pas de ces conceptions. Ils rejettent l'opposition traditionnelle entre régimes parlementaire et présidentiel par l'intervention d'une troisième catégorie : le régime « semi-présidentiel ». Cette notion n'est toutefois pas satisfaisante. Elle accorde effectivement une place excessive à l'élection populaire du Président. La notion pêche également en raison d'un nombre important de défauts logiques et conceptuels, à tel point que certains auteurs estiment qu'elle « n'explique rien, n'éclaire rien », voire « paraît inutile et même plutôt contreproductive »[474]. Elle ne semble donc pas constituer un outil pertinent pour classer les régimes politiques, qu'elle soit comprise selon sa conception « duvergienne » ou « post-duvergienne ».

[474] A. LE DIVELLEC, « Maurice Duverger et la notion de régime semi-présidentiel. Une analyse critique », *in* D. BOURMAUD, P. CLARET (dir.), *Maurice Duverger. L'héritage résistant d'un mal aimé*, Paris, Classiques Garnier, 2021, p. 318.

**256.** Afin de résoudre ces difficultés, le regard pourrait se porter sur la notion de pouvoir neutre développé par Benjamin Constant. Son actualité n'a pas disparue. La question du rôle du chef de l'Etat dans le cadre d'un régime parlementaire persiste à se poser. La réorientation de la notion peut servir de fondement à l'établissement d'une classification ternaire des régimes parlementaires. Elle distingue les régimes parlementaires « à modération présidentielle », « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle ». Il est ainsi possible d'avoir une approche plus fine du parlementarisme. Les rôles présidentiels paraissent plus nuancés qu'avec les théories classiques. La classification ternaire proposée permet une meilleure correspondance avec la réalité des diverses formes prises par l'institution présidentielle. Il est alors possible de relativiser l'importance qui est reconnue habituellement à l'élection populaire du Président de la République. Il reste toutefois à comprendre comment se caractérise le régime parlementaire « à modération présidentielle ».

## Chapitre 2 : L'identification du régime parlementaire « à modération présidentielle » indifférente à l'élection présidentielle directe

**257.** La classification ternaire proposée relativise l'influence de l'élection populaire dans l'établissement du rôle du Président de la République. Des chefs d'Etat élus selon un mode de désignation identique exercent leurs fonctions de manière parfois très différente. Quels sont alors les facteurs qui peuvent expliquer de telles variations ? Plus précisément, quels éléments permettent d'identifier les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et de les distinguer des régimes « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle » ?

**258.** L'observation comparative souligne que, dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », le Président se caractérise d'abord par son extériorité. Celle-ci s'exprime à l'égard de la dichotomie entre la majorité parlementaire et l'opposition. Elle permet au chef de l'Etat de ne pas être impliqué dans la direction de la politique par le Gouvernement et de se tenir à l'écart des partis politiques. Si l'importance de l'élection populaire ne saurait être niée, il semble qu'elle ne soit pas le seul élément susceptible d'établir cette extériorité. L'organisation constitutionnelle des relations à l'intérieur du pouvoir exécutif ainsi que les rapports que le Président entretient avec les partis politiques exercent également une influence déterminante. Le Président modérateur ne sera donc pas inclus dans le système partisan. Il n'influencera pas non plus de manière décisive l'exercice de la fonction gouvernementale. Ces éléments le distinguent du fonctionnement des autres régimes parlementaires. Le Président symbolique est effectivement absorbé dans le système partisan, tandis que le Président directeur dirige le Gouvernement et est le point de repère des partis politiques (Section1).

**259.** L'éloignement du Président modérateur du Gouvernement et des partis politiques ne signifie pas qu'il est un organe faible ou neutralisé. La neutralité a souvent pu être comprise comme impliquant une forme d'impuissance et d'inexistence du pouvoir présidentiel[475]. Elle peut cependant être analysée autrement. En effet, « la neutralité ne correspond pas à une extériorité du Président de la République de la sphère politique, mais seulement de la dichotomie parlementaire fondamentale »[476]. Ses décisions ont des effets institutionnels et politiques. Elles ne sont simplement pas gouvernementales. Il n'est donc pas passif. Comme

[475] « Le pouvoir neutre s'est donc révélé en pratique n'être qu'un pouvoir neutralisé, en ce sens qu'il est purement et simplement impuissant. S'il est neutre, il n'est plus un pouvoir », P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *op. cit.*, p. 70.

[476] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 552.

avec Constant, le pouvoir modérateur dispose d'un pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de mobiliser ses prérogatives constitutionnelles destinées à préserver les institutions (Section 2). Il semble ainsi possible de sortir de la dichotomie excluante qui existe entre un Président qui gouverne et un Président qui est effacé.

## **Section 1 : Une extériorité vis-à-vis de la dichotomie entre majorité parlementaire et opposition**

**260.** Lorsque l'élection populaire du Président de la République est prévue, il est souvent considéré que « si le Président d'État se trouve réellement élu par l'ensemble du peuple, c'est par la force des choses pour être un chef politique et gouvernant » tandis qu'à l'inverse « le Président d'État désigné par le seul Parlement ou dont l'élection est entièrement cadenassée par les partis ne sera qu'un agent passif de ceux à qui il doit son poste, sauf à choisir la neutralité en tombant dans l'insignifiance politique la plus complète »[477]. La classification ternaire proposée permet de s'extraire d'une telle dichotomie. L'identification du régime parlementaire « à modération présidentielle » souligne effectivement qu'une voie intermédiaire est possible. Pour que celle-ci se concrétise, des dispositions juridiques particulières sont nécessaires. Elles concernent d'abord les relations que le Président entretient avec le Gouvernement. Des mesures spécifiques sont prévues par les textes constitutionnels pour éviter que le chef de l'Etat ne participe à l'exercice de la direction politique du pays. L'extériorité va s'établir en empêchant la présidence de la République de s'immiscer dans la prise de décision. Placé en dehors de l'activité quotidienne du Gouvernement, il ne pourra pas essayer de profiter de circonstances favorables pour renforcer son autorité de manière excessive (I). Les relations du Président avec les partis politiques sont également concernées. L'élection populaire n'entraîne pas mécaniquement l'indépendance du chef de l'Etat. Dans la plupart des régimes parlementaires, les partis sont investis dans l'élection présidentielle directe, soit parce qu'il s'agit du scrutin de référence, soit parce qu'ils la cadenassent afin d'aboutir à la désignation d'une personnalité qu'ils pourront contrôler. Des mesures peuvent cependant être prises pour éloigner le Président des organisations partisanes (II).

[477] A. BRAUN, *Le pouvoir régulateur du régime politique. Etude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, *op. cit*., p. 410.

## I- Un Président extérieur à la direction politique du pays

**261.** Il est généralement attendu que l'élection populaire du Président de la République renforce les chances de voir ce dernier accaparer la direction de la fonction gouvernementale. Selon Michel Troper la fonction gouvernementale tire son origine, en France, de la Constitution de l'An III. Elle se retrouve dans « une fonction exécutive *largo* et *largissimo sensu*, exercée, comprenant non seulement l'exécution des lois par tous moyens […] mais aussi par des règlements, et en outre toutes les autres activités exercées par cette autorité exécutive supérieure » comme « la conduite des relations extérieures [et] l'initiative des lois »[478]. Elle consiste aujourd'hui « dans la détermination, la direction et la conduite de la politique du pays par un ensemble de moyens juridiques et non juridiques, y compris la constitution et le contrôle d'une majorité parlementaire »[479]. Le Président est susceptible d'intervenir dans sa mise en œuvre. Des mesures peuvent cependant être prises pour limiter les interventions du chef de l'Etat, permettant ainsi de relativiser l'influence de son mode de désignation. Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », elles passent par l'éloignement du Président du Conseil des ministres (A) et par l'instauration du mécanisme du contreseing ministériel (B).

### A- Un Président écarté du Conseil des ministres

**262.** La volonté de limiter les interventions des présidents de la République dans l'exercice de la fonction gouvernementale apparaît d'abord dans leur exclusion du Conseil des ministres. Le développement du régime parlementaire a effectivement conduit les chefs d'Etat, monarchiques ou républicains, à « abandonner la présidence du conseil des ministres, [ou à] tolérer la création d'un autre conseil, plus restreint (conseil de cabinet), […] apte à traiter réellement les affaires sous la présidence […] du Premier ministre »[480]. L'importance du Premier ministre s'est dès lors accrue progressivement grâce à son contrôle des réunions ministérielles. La mission essentielle du chef du Gouvernement était de coordonner, puis de diriger, efficacement le travail gouvernemental, pour ensuite assumer l'exercice du pouvoir politique. Ces éléments, conjugués avec l'émergence de la responsabilité politique des

[478] M. TROPER, « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », *RFHIP*, 2011/2, n° 34, p. 309.
[479] *Ibid*., p. 309.
[480] C. ZILEMENOS, *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 54, 1976, p. 34.

ministres, ont permis au premier d'entre eux de devenir l'organe politique prééminent du parlementarisme[481].

**263.** Confier la présidence du Conseil des ministres au Président de la République est susceptible de le conduire à exercer une influence non-négligeable sur la conduite des affaires de l'Etat. Le Conseil des ministres peut effectivement constituer une formidable « caisse de résonance » pour s'immiscer dans la politique gouvernementale[482]. Si les délibérations qui y sont adoptées nécessitent des mesures administratives ou juridiques complémentaires, le Conseil des ministres n'en reste pas moins un lieu essentiel et central de l'exercice du pouvoir. C'est en son sein que la majeure partie des décisions politiquement importantes sont présentées et discutées. Les réunions ministérielles constituent effectivement un espace important de coordination et de discussion pour les organes du pouvoir exécutif. Il semble que ce soit particulièrement le cas lorsque sont évoquées des matières qui relèvent à la fois de la compétence du Président et du Gouvernement comme les questions portant sur les affaires étrangères et la défense[483]. Ces réunions permettent au chef de l'Etat et à l'organe gouvernemental d'échanger des idées avant la prise de décision formelle[484]. Elles offrent ainsi la possibilité au Président de peser sur l'exercice de la fonction gouvernementale. Son aptitude à l'influencer concrètement dépendra toutefois des circonstances politiques et de sa capacité à tirer profit pour renforcer son influence de manière informelle.

**264.** Il apparaît que, dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », l'établissement de l'extériorité du Président de la République passe par son éloignement du Conseil des ministres afin d'atténuer son influence potentielle. En LITUANIE, la Constitution n'accorde aucune place au chef de l'Etat. Certes, la lettre de l'article 5 du texte constitutionnel fait du Président de la République et du Gouvernement les deux branches du pouvoir exécutif[485]. Toutefois, le terme de « gouvernement » désigne ici seulement le Cabinet des ministres, tandis que le Président est une institution distincte. La participation du chef de l'Etat aux réunions du Gouvernement, ou à ses activités, n'est pas prévue par le texte ou par la pratique politique[486].

---

[481] *Ibid*., p. 34-37.
[482] J. FOURNIER, « Politique gouvernementale : les trois leviers du Président », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 65.
[483] Sur la répartition des compétences en matière d'affaires étrangères et de défense, v. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, I°.
[484] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, Palgrave Macmillan, 2020, p. 38-39.
[485] « Le pouvoir de l'État est exercé en Lituanie par le Seimas, par le Président de la République et le Gouvernement et par le pouvoir judiciaire », Article 5 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[486] V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *in* L. BESSELINK, P. BOVEND'EERT, H. BROEKSTEEG, R. DE LANGE, W.J.M. VOERMANS (dir.), *Constitutional law of EU member states*, Kluwer, 2014, p. 1047.

**265.** A l'inverse, en POLOGNE, la participation du Président de la République aux réunions des ministres est prévue par la Constitution. Le texte indique même qu'il en dirige les travaux. La présence présidentielle comporte toutefois une originalité. Cette instance n'est pas le Conseil des ministres. Il s'agit du Conseil de cabinet. Celui-ci peut être convoqué pour délibérer d'une affaire à laquelle le chef de l'Etat accorde une importance particulière. Il « est formé par le Conseil des ministres débattant sous la présidence du président de la République »[487]. Le Conseil de cabinet est une formation différente du Conseil des ministres et ne dispose pas des mêmes compétences dans la mesure où ses attributions seront plus réduites[488]. La présence du Président polonais aux réunions du Gouvernement est donc possible. Seulement, l'organe gouvernemental, lorsqu'il se trouve en compagnie du chef de l'Etat, perd immédiatement ses prérogatives, ce qui lui permet de préserver son autonomie. L'extériorité de la fonction présidentielle est confirmée puisqu'elle se trouve maintenue à l'écart de la prise de décision, soulignant que « le chef de l'État ne dispose pas d'un canal d'influence directe sur le Gouvernement, qui pourrait être utilisé à tout moment »[489].

**266.** L'article 133 i) de la Constitution du PORTUGAL dispose qu'il revient au chef de l'Etat de « présider le Conseil des Ministres à la demande du Premier Ministre ». Cela signifie que c'est ce dernier qui décide de faire venir le Président aux réunions des ministres. La présidence n'en est pas membre de droit et ne peut imposer sa présence. Or, depuis 1986, aucune demande n'a été formulée[490]. Le chef de l'Etat n'a pas participé au Conseil des ministres depuis plus de trente ans. Se référant à la pratique française, cette disposition a été conçue comme un moyen de protéger l'indépendance du Gouvernement à l'égard du Président[491].

**267.** En ROUMANIE, le chef de l'Etat est en mesure de participer beaucoup plus facilement aux réunions des ministres. Comme au Portugal, sa présence est possible sur demande expresse du Premier ministre. Cependant, il peut aussi imposer sa venue quand sont discutés des problèmes d'intérêt national sur la politique extérieure, la défense du pays, ou l'ordre public. Dans ce cas, le Président « préside les réunions du Gouvernement auxquelles il participe »[492]. Deux hypothèses distinctes sont prévues. La première suppose une initiative du

---

[487] Article 141 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[488] « Le Conseil de cabinet n'a pas les attributions du Conseil des ministres », Article 141 § 2 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[489] « The head of state does not possess a channel of direct influence on the government, which could be used constantly », L. JAKUBIAK, « Formules of cohabitation in rationalised parliamentary systems of government. The case of France and Poland », *op. cit.*, p. 58.
[490] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 214.
[491] La référence française sert ici de repoussoir. En ce sens, R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 352.
[492] Article 87 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

chef du Gouvernement, à laquelle le Président n'est pas obligé de donner suite. La seconde dépend d'une action de la présidence de la République. La difficulté réside dans la définition extrêmement large, et discrétionnaire, des « problèmes d'intérêt national ». Celle-ci peut amener, théoriquement, le Président à participer à l'ensemble des réunions gouvernementales, ce qui atténuerait son extériorité.

**268.** La participation du Président ne le conduit toutefois pas à « altérer les rapports institutionnels au sein du l'exécutif » dans la mesure où il lui est impossible de modifier l'ordre du jour ou de participer au processus décisionnel[493]. Ses rapports avec le Gouvernement ne sont pas modifiés. Il ne se substitue pas à lui. Il ne peut pas non plus empêcher ou imposer l'adoption d'une décision particulière. Cette disposition est avant tout conçue « dans le but de lui permettre de s'exprimer, en tant chef du pouvoir exécutif, devant l'organe collégial qui incarne le pouvoir exécutif »[494]. Il est présent lors des rencontres ministérielles mais, afin de maintenir son extériorité, se voit dépourvu de moyens d'action juridiques en leur sein.

**269.** L'influence concrète du Président roumain sur le Conseil des ministres ne sera pas toujours identique puisque « beaucoup dépend de la personnalité du Président »[495]. Ces inclinations personnelles sont également susceptibles d'être influencées par la configuration du système politique. La présence d'une majorité stable et hostile au Président semble de nature à pouvoir limiter sa marge de manœuvre, tandis que l'existence d'une majorité favorable au chef de l'Etat, ou l'absence de toute majorité parlementaire, paraissent favoriser son implication dans le fonctionnement du Conseil des ministres. Les réunions présenteront alors un caractère varié, allant de « rencontres relativement tendues entre les présidents et des premiers ministres « effrontés » à des dominations très détendues sur des premiers ministres obéissants »[496]. Si le principe reste l'exclusion du Président roumain du Conseil des ministres, sa participation est malgré tout possible. Elle sera plus ou moins interventionniste en fonction de la personnalité du chef de l'Etat et des circonstances politiques.

**270.** La mise à distance des présidents de la République n'est pas un phénomène exclusif aux régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Leur éloignement de la direction politique se rencontre également lorsque le parlementarisme est « à présidence symbolique ».

---

[493] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 71.
[494] *Ibid*., p. 71.
[495] « Very much depended on the president's personality », M. GUTAN, « Romanian Semi-Presidentialism in Historical Context », *Romanian Journal of Comparative Law*, vol. 3, no. 2, 2012, p. 294.
[496] « From relatively tense encounters between presidents and "cheeky" PMs to very relaxed domination over obedient PMs », *Ibid*., p. 294.

Le Président n'ayant pas vocation à participer à l'élaboration de la politique de la nation, sa venue aux réunions ministérielles n'est pas prévue par les différentes constitutions. En AUTRICHE, en IRLANDE et en SLOVENIE, lorsqu'il est question du fonctionnement du Gouvernement, la Constitution ne mentionne nullement le Président de la République. En BULGARIE, l'article 108 § 1 de la Constitution du 13 juillet 1991 dispose clairement que « le Conseil des ministres est composé du président du Conseil, des vice-premiers ministres et des ministres ».

**271.** Seules la Croatie, la Finlande et la République tchèque font exception. La Constitution de la CROATIE est en effet un des rares textes constitutionnels à prévoir la participation du chef de l'Etat. Toutefois, la présence du Président croate au Conseil des ministres n'est qu'une faculté. Si elle aboutit, il ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle sur le travail ministériel[497]. Il apparaît effectivement que son pouvoir « de convoquer des réunions du Gouvernement, de les présider et de fixer leur agenda a été aboli. La Constitution laisse seulement au Président le droit de recommander au Gouvernement de tenir une réunion et de discuter d'un problème, et le droit d'être présent à cette réunion et de participer au débat »[498].

**272.** La Croatie est rejointe sur ce point par la FINLANDE. La participation présidentielle au Conseil des ministres y est également possible. Il existe deux types de réunions gouvernementales : des « « sessions présidentielles », dont le chef de l'Etat assure la présidence et où il prend ses décisions sur la base de propositions formulées par le Gouvernement et des « assemblées générales du Gouvernement », présidées par le Premier ministre, où les décisions gouvernementales sont prises »[499]. Les réunions « présidentielles » interviennent lorsque le Président doit prendre une décision. Un dossier est présenté par le ministre compétent. Il comporte une proposition de décision que le chef de l'Etat n'est pas obligé de suivre. A l'inverse, dans les réunions « gouvernementales », le Président n'est pas présent et les décisions sont prises collégialement[500].

---

[497] « Le Président de la République peut proposer au Gouvernement de tenir une réunion et d'examiner certaines questions. Le Président de la République peut assister à des réunions du Gouvernement et participer à ses délibérations », Article 102 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

[498] « To convene government sessions, to chair them and set their agenda was abolished. The constitution left the president only the right of recommending to the government to hold a session and discuss an issue, and the right to be present at that session and participate in the debate », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 58.

[499] « Presidential sessions where the president takes the chair and makes his or her decisions upon the government's proposals. On the other hand, there are general meetings of the government, headed by the prime minister, where the government's decisions are made », H. PALOHEIMO, « The Rising Power of the Prime Minister in Finland », *op. cit*., p. 224 et 226.

[500] En ce sens, *Ibid*., p. 226.

**273.** La Constitution de la REPUBLIQUE TCHEQUE « facilite la communication du Président avec […] le Gouvernement en lui accordant le droit de participer à [ses] sessions et d'y prendre la parole »[501]. Le chef de l'Etat bénéficie effectivement du « droit d'assister aux réunions du Gouvernement, de demander au Gouvernement ou à ses membres des rapports et de délibérer avec le Gouvernement ou avec ses membres sur les questions qui appartiennent à leur compétence »[502]. Pour autant, les décisions sont uniquement prises par les membres du gouvernement[503]. Cette possibilité offerte au Président est assez peu utilisée et n'a « guère d'utilité quand le président entend jouer un rôle actif » dans la mesure où il dispose d'autres ressorts plus efficaces[504].

**274.** Enfin, la Constitution de la SLOVAQUIE, à l'image des textes autrichien, irlandais et slovène, n'envisage pas le Président de la République quand il est question des réunions de ministres. Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », le Président semble tenu à l'écart du Conseil des ministres. Dans la plupart d'entre eux, il n'est pas présent. Dans les autres, sa présence ne paraît pas en mesure, à elle seule, de lui permettre de prendre le contrôle de la collectivité ministérielle ou d'imposer son agenda au Gouvernement.

**275.** Au contraire, dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », le Président exerce un véritable contrôle sur le Conseil des ministres. Il s'agit d'une manifestation particulièrement explicite de l'activisme présidentiel. En FRANCE, l'article 9 de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce clairement que le chef de l'Etat « préside le Conseil des ministres ». Sa présence est obligatoire. C'est également lui qui en fixe l'ordre du jour. Cette compétence n'est pas prévue explicitement par le texte constitutionnel mais est déduite de l'article 21, alinéa 3, de la Constitution qui prévoit que le Premier ministre ne peut suppléer le Président de la République qu'en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé[505]. La participation du Président au Conseil des ministres et la maîtrise de l'ordre du jour lui confère un rôle essentiel dans la direction de l'action gouvernementale, en particulier lorsque le Gouvernement et la majorité parlementaire lui sont subordonnés. Son influence sera beaucoup plus réduite en période de cohabitation.

**276.** Le Président de la CROATIE pouvait, selon la rédaction de l'article 102 antérieure à la révision constitutionnelle opérée en l'an 2000, « convoquer en séance le Gouvernement de la

[501] M. PEROTTINO, « Les évolutions de la fonction présidentielle tchèque », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, 2008, n°2, p. 57.
[502] Article 64 § 2 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[503] Article 76 § 2 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[504] M. PEROTTINO, « Les évolutions de la fonction présidentielle tchèque », *op. cit.*, p. 57.
[505] En ce sens, J. FOURNIER, « Politique gouvernementale : les trois leviers du Président », *op. cit.*, p. 65.

République de Croatie, et inscrire à son ordre du jour les questions qu'il souhaite voir débattre. Le Président de la République assure la présidence des séances du Gouvernement auxquelles il assiste »[506]. Il bénéficiait dès lors d'une très grande latitude dans ses relations avec le Gouvernement puisqu'il pouvait le convoquer à sa demande, qu'il maîtrisait son ordre du jour et dirigeait les réunions sur les sujets l'intéressant[507].

**277.** Le contrôle du Conseil des ministres et de ses travaux constitue donc un préalable important dans l'affirmation du pouvoir de direction politique des chefs d'Etat parlementaires. Il leur permet de peser sur le fonctionnement du Gouvernement et sur le processus décisionnel. A la différence des présidents modérateurs, ces chefs d'Etat sont en mesure de concevoir et concrétiser une politique personnelle[508]. En raison de cette position éminente, ils seront des pouvoirs actifs plutôt que modérateurs. Ils ne peuvent plus remédier aux conflits entre les pouvoirs, ou à leurs éventuels abus. Ils sont le chef véritable de l'exécutif, et de la majorité gouvernementale, comme le serait un Premier ministre. Il faut toutefois pour cela que le Président dispose du soutien d'une majorité parlementaire qui lui soit favorable. A défaut, il ne pourrait pas peser sur le Gouvernement. Sa présence au sein du Conseil des ministres ne serait alors qu'honorifique.

**278.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », l'influence des présidents sur la fonction gouvernementale est donc plus réduite. Leur éloignement du Conseil des ministres atténue leur capacité à peser sur le Gouvernement. Il ne s'agit toutefois pas d'une séparation totalement étanche entre le chef de l'Etat et le Cabinet. Des moyens de contact existent malgré tout. Ils sont le plus souvent informels. Ils peuvent passer des rencontres bilatérales entre le Président et le chef du Gouvernement[509]. A ce titre, un droit à l'information est parfois directement accordé au Président de la République. Ainsi, l'article 201 § 1, c) de la Constitution du PORTUGAL dispose que le Premier ministre a le devoir « d'informer le Président de la République des questions relatives à la conduite de la politique interne et extérieure du pays ». Des relations peuvent également être établies par l'intermédiaire des administrations au service de la présidence et du Gouvernement ou par leur participation

[506] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 28.
[507] *Ibid*., p. 28.
[508] En ce sens, Dominique Rousseau, critiquant la « primauté présidentielle » française, considère que « pour faire basculer le pouvoir sur la seule tête du premier ministre, la Constitution devra disposer que le conseil des ministres est présidé par le premier ministre et se tient à Matignon. Mis hors du lieu où se détermine chaque semaine la politique du pays, le président glissera progressivement vers une magistrature morale assurant la stabilité des institutions », D. ROUSSEAU, « Il faut en finir avec ce système à la fois parlementaire et présidentiel », *Le Monde*, 18 septembre 2014.
[509] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 38.

commune à des organes spécialisés comme des « conseils » spécialisés dans une matière particulière[510].

**279.** Les présidents modérateurs semblent donc bel et bien détachés de la direction gouvernementale puisque leurs moyens de peser sur la détermination de la politique du Gouvernement paraissent réduits. Leur présence à ces réunions, quand elle est prévue, semble finalement avoir pour but principal de les informer de la quotidienneté politique et des décisions prises. Simplement mis au courant de la gestion de la politique de la nation, ce ne sont donc pas eux qui la définissent, qui la dirigent. L'extériorité présidentielle semble ainsi assurée. Ces dispositions permettent au Gouvernement d'exercer un monopole de la fonction gouvernementale. C'est à ce titre que l'éloignement du Président du Conseil des ministres contribue à en faire une figure modératrice. Pour autant, un autre élément est susceptible de se voir conférer une mission similaire : le contreseing ministériel.

### B- Un Président soumis au contreseing

**280.** Le mécanisme du contreseing est historiquement lié au régime parlementaire. Il s'agit « des secondes et (éventuellement) autres signatures qui doivent être apposées au bas d'actes émanant, soit du Président de la République, soit du Premier ministre »[511]. Il revêt donc une fonction d'authentification. Avec le développement du parlementarisme, cette fonction d'« ordre juridique formel » se double progressivement d'une fonction d'« ordre juridique substantiel »[512], c'est-à-dire que le sens juridique du contreseing s'atténue pour prendre une signification davantage politique. Sous l'effet du contreseing, le centre de décision politique se déplace. Il quitte la personne du chef de l'Etat pour se déporter vers le Gouvernement, qui est le seul organe responsable politiquement. Dès lors, « c'est l'organe responsable qui dispose du pouvoir réel. L'irresponsabilité du Président implique que tous ses pouvoirs soumis à contreseing sont des compétences purement formelles pour lui »[513]. Cette idée est exprimée explicitement dans les textes constitutionnels tchèques et slovaques. D'après la Constitution de la REPUBLIQUE TCHEQUE, la validité d'un nombre important de décisions présidentielles exige une contresignature. Or, « c'est le Gouvernement qui est responsable des décisions

[510] *Ibid*., p. 39-40.
[511] M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 12ème Ed., 2020, p. 90.
[512] J-M. BLANQUER, « Les mutations du contreseing », *in* O. BEAUD, J-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 235.
[513] M-A. COHEDENT, « Cohabitation et Constitution », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 45. Dans le même sens, v. ég., J. BARTHELEMY, *Le gouvernement de la France*, Paris, Payot, 1919, p. 93-96.

prises par le Président de la République qui exigent le contreseing »[514]. En SLOVAQUIE, après avoir apposé son contreseing, « le Gouvernement de la République slovaque est responsable de la décision du Président »[515]. Les prérogatives présidentielles qui sont soumises au contreseing ministériel semblent devoir être comprises, en principe, comme constituant des compétences formelles. Elles ne donnent donc pas au Président de la République un pouvoir de décision ou de codécision. Sa compétence n'est ainsi que nominale[516]. Les actes sont présidentiels sur la forme mais gouvernementaux dans leur substance[517].

**281.** Cependant, ce mécanisme est susceptible de faire l'objet d'interprétations et d'utilisations dérogeant à cette conception classique. Il arrive parfois que certaines compétences assujetties au contreseing constituent malgré tout l'expression d'un pouvoir propre. Cela peut être le cas lorsque la signature est due, à moins que le Président ne fasse un usage abusif ou illégal de sa prérogative. Une telle hypothèse a, par exemple, pu se présenter à propos de l'exercice du droit de grâce par le Président italien qui est considéré comme « un acte substantiellement présidentiel au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », alors que la Constitution prévoit que la contresignature du ministre de la justice est nécessaire[518]. Elle était également prévue par la Constitution de la FINLANDE du 17 juillet 1919 d'après laquelle les ministres étaient tenus de contresigner les décisions présidentielles, sauf en cas d'illégalité[519].

**282.** La contresignature cesse alors d'être perçue comme un moyen de transférer automatiquement le pouvoir de décision au Gouvernement. Une partie de la doctrine française opte, dans le cadre de la Vème République, pour une thèse présidentialiste, en vertu de laquelle les actes contresignés relèvent de la compétence du Président, le chef du Gouvernement, ou ses ministres, disposant simplement d'une faculté d'empêchement, par le refus de la contresignature[520]. D'autres auteurs voient plutôt, au travers du contreseing, une technique de

[514] Article 63 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[515] Article 102 § 2 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[516] M-A. COHENDET, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, *op. cit.*, p. 132 et « Cohabitation et Constitution », *op. cit.*, p. 45.
[517] En ce sens, envisageant le Président de la IIIème République, J. Barthélémy considérait, à propos de ses prérogatives, qu'il « les exerce bien, mais ce n'est que dans la forme : il exécute la volonté des ministres », J. BARTHELEMY, *Le gouvernement de la France*, *op. cit*., p. 96.
[518] F. LAFFAILLE, « Droit de grâce et pouvoirs propres du chef de l'Etat en Italie. La forme de gouvernement parlementaire et le « garantisme constitutionnel » à l'épreuve de l'irresponsabilité et de l'autonomie normative présidentielles », *RIDC*, Vol. 59, n°4, 2007, p. 770.
[519] « Si un ministre estime que la décision du Président est contraire à la loi, il en informera le Conseil des ministres, qui procédera ensuite comme il est stipulé à l'article 45. Si la décision est contraire à une loi constitutionnelle, le ministre a le devoir de refuser le contreseing », Article 35 de la Constitution de la Finlande du 17 juillet 1919.
[520] En ce sens, P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 33ème Ed., 2021, p. 463.

codécision. La compétence est, selon les périodes, partagée entre le chef de l'Etat et le gouvernement[521]. Un débat similaire sur la nature et la portée du contreseing existe également en ITALIE. Ainsi que l'indique Franck Laffaille, « s'agissant de la nature des actes du président de la République, la doctrine [italienne] se partage en trois courants » : la « thèse gouvernementaliste » selon laquelle la compétence présidentielle serait liée ; la « thèse présidentialiste » qui considère que les actes du Président « sont formellement gouvernementaux sur le fondement de la nécessaire autonomie de l'organe *supra partes* » et la thèse de « l'acte mixte, complexe » en vertu de laquelle « une collaboration loyale doit prévaloir entre le chef de l'État et les membres du gouvernement, coauteurs » et qui s'inscrit dans « une logique garantiste dont la finalité est la […] recherche d'équilibre institutionnel »[522]. La première opinion est minoritaire, une partie de la doctrine italienne penchant effectivement pour la thèse présidentialiste.

**283.** La même question se retrouve aussi dans certains travaux relatifs au régime « semi-présidentiel ». François Frison-Roche reprend la distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés pour faire de ceux-ci des pouvoirs de codécision ou de blocage[523]. Il semble que le mécanisme du contreseing ne soit compris de cette manière qu'au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle ». Comme le Président y accapare la fonction gouvernementale, que le Gouvernement et la majorité travaillent à son profit, la contresignature paraît n'y revêtir qu'un rôle formel. Son sens est renversé puisque la décision devient formellement gouvernementale et substantiellement présidentielle. Le contreseing est, en quelque sorte, dû au chef de l'Etat. Aussi, « la fonction substantielle du contreseing a pratiquement disparu sous la Vème République »[524]. Cela ressort donc des faits plutôt que du droit.

**284.** Au contraire, dans un régime parlementaire « à modération présidentielle », le contreseing conserve sa signification. Si le Président modérateur bénéficie de compétences qui ne relèvent pas de sa fonction préservatrice, leur portée sera neutralisée par la présence de

---

[521] Ainsi, Dominique Chagnollaud de Sabouret et Pierre de Montalivet considèrent qu'« il s'agit depuis 1958 de pouvoirs partagés en droit, c'est-à-dire exercés conjointement par le chef de l'Etat et le gouvernement », *Droit constitutionnel contemporain 2. Le régime politique de la France*, Paris, 10ème Ed., 2022, p. 109. Dans le même, V. par ex., B. FRANCOIS, *Le régime politique de la Vème République*, *op. cit*., p. 66-69.

[522] F. LAFFAILLE, « Mythologie constitutionnelle : le chef de l'Etat, neutre gardien de la stabilité du régime parlementaire italien », *op. cit*., p. 896.

[523] « Les pouvoirs de blocage ou de codécision sont également ceux que l'on appelle des « pouvoirs partagés » », F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, *op. cit*., p. 130. La même idée est exprimée dans F. FRISON-ROCHE, « Les chefs d'État dans les PECO. Pouvoirs constitutionnels et poids politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2004/3, n°1043, p. 54-57.

[524] J-M. BLANQUER, « Les mutations du contreseing », *op. cit*., p. 235.

la technique de la contresignature. Celle-ci empêche une intervention présidentielle dans le domaine gouvernemental. Elle ne fait qu'autoriser une participation symbolique, honorifique du chef de l'Etat à la prise de décision[525], ce qui lui permet de conserver son extériorité. A partir du moment où il est question de la politique gouvernementale, le contreseing est exigé.

**285.** C'est dans cette perspective que s'inscrit la contresignature en LITUANIE. Un certain nombre de décrets présidentiels doivent être contresignés par le Premier ministre ou le ministre compétent[526]. Sont concernés, les décrets présidentiels accordant la citoyenneté lituanienne, qui doivent être contresignés par le ministre de l'Intérieur[527], les décrets conférant un haut rang diplomatique par le ministre des Affaires étrangères[528], les décrets accordant un rang militaire élevé par le ministre de la Défense nationale[529], et enfin, une déclaration d'état d'urgence qui doit être contresignée par le Premier ministre[530]. Les autres compétences envisagées par l'article 84 de la Constitution (mise en œuvre de la politique étrangère avec le Gouvernement ; signature des traités ; nomination du Premier ministre et des ministres ; proposition de candidats à l'assemblée pour certaines nominations ; attributions des distinctions ; exercice du droit de grâce ; signature et promulgation des lois) ne nécessitent pas de contresignature.

**286.** En POLOGNE, les actes officiels émis par les présidents dans l'exercice de leurs attributions doivent, eux aussi, être contresignés par le Président du Conseil des ministres. Le chef du Gouvernement en est ainsi politiquement responsable devant la Diète[531]. La Constitution prévoit toutefois une série de trente exceptions pour lesquelles le contreseing n'est pas exigé[532]. Cela conduit à ce que, le plus souvent, « le Président peut agir seul dans des domaines ne relevant pas de la fonction exécutive au sens strict, par exemple en exerçant une influence sur la législature (par exemple, exercer le droit d'initiative législative devant le

[525] L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Vème République*, Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, p. 150.
[526] « Le Président de la République, dans l'exercice des compétences dont il a été investi, édicte des actes dénommés décrets. Les décrets du Président mentionnés aux points 3, 15, 17 et 21 de l'article 84 de la Constitution ne sont valides que s'ils sont contresignés par le Premier ministre ou par le ministre concerné. La responsabilité d'un tel décret incombe au Premier ministre ou au ministre qui l'a signé », Article 85 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[527] Article 84, 21) de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[528] Article 84, 3) de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[529] Article 84, 15) de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[530] Article 84, 17) de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[531] Article 144 § 2 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[532] Article 144 § 3 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

*Sejm*) et le pouvoir judiciaire (par exemple, en nommant des juges) ou en remplissant ses fonctions d'arbitre (par exemple, en convoquant le Conseil de cabinet) »[533].

**287.** Au PORTUGAL, la contresignature est requise pour les décisions relatives aux nominations[534], à la promulgation des lois et des décrets[535], ainsi qu'au droit de grâce[536].

**288.** Le contreseing est également imposé aux présidents de la ROUMANIE lorsqu'il est question de prérogatives présentant une nature symbolique[537]. Il est requis dans les domaines des affaires étrangères[538], de la défense[539], des mesures exceptionnelles[540] et de compétences honorifiques comme l'attribution de décoration ou la mise en œuvre du droit de grâce[541].

**289.** Beaucoup des prérogatives des présidents modérateurs sont visées par l'exigence de la contresignature. Les compétences concernées semblent ainsi se rattacher à la fonction présidentielle de représentation de l'Etat qui fait du Président l'incarnation de l'unité de la nation, tant au niveau interne qu'au niveau externe. La signature qu'il appose atteste de son importance symbolique. Les présidents modérateurs « ne signent que pour estomper l'origine politique de la décision qui leur est soumise. A travers leur signature, l'unité prend le pas sur les clivages »[542], sans que cela ne conduise à un transfert du pouvoir de décision en leur faveur. Tenus éloignés de la direction politique, ils ne sortent pas de leur position d'extériorité vis-à-vis du Gouvernement par le truchement de leur signature, celle-ci n'étant que formelle. C'est bien le Gouvernement qui est l'auteur substantiel de l'acte. Cela se retrouve par exemple dans le processus décisionnel en POLOGNE où l'administration au service du Président « demande la signature du Premier ministre avant que le Président ne signe lui-même l'acte ». Cela permet de « résoudre diplomatiquement les conflits potentiels et donne l'impression que la coopération entre les parties est douce » [543]. Un refus du Premier ministre de délivrer sa contre-

---

[533] « The President may act alone in spheres falling outside of the executive function in the strict sense, e.g., while influencing the legislature (e.g., performing the right to submit the legislative proposal to Sejm) and judiciary (e.g., appointing judges) or performing his arbiter functions (e.g., convening the Cabinet Council) », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *European Constitutional Law Review*, 2, 2006, p. 258.

[534] Article 133 l) ; m) et p) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

[535] Article 134 b) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

[536] Article 134 d) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

[537] Article 99, alinéa 2 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

[538] Article 91 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

[539] Article 92 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

[540] Article 93 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

[541] Article 94 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

[542] L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Vème République*, *op. cit.*, p. 160.

[543] « Requests the signature of the Prime Minister before the act is signed by the President himself » ; « to solve potential conflicts in a diplomatic way and creates the impression that the co-operation between the parts is smooth », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit.*, p. 263-264.

signature ne présume pas qu'il démissionne de ses fonctions car il ne peut pas être révoqué par le Président mais uniquement par le *Sejm*[544].

**290.** Les régimes parlementaires « à modération présidentielle » sont rejoints sur cette question par les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». En AUTRICHE, l'article 63 § 2 de la Constitution prévoit que l'ensemble des compétences présidentielles nécessitent, en principe, une contresignature.

**291.** En IRLANDE, le texte constitutionnel ne prévoit pas de contreseing car « le Président doit obéir à la volonté du Gouvernement. Ceci s'applique à tous les pouvoirs présidentiels »[545]. L'article 13 § 9 de la Constitution dispose en effet que le Président ne peut exercer ses pouvoirs et ses fonctions que « sur l'avis du Gouvernement ». Des exceptions existent mais la participation du Parlement ou du Conseil d'Etat est alors nécessaire[546]. Le Conseil d'Etat irlandais est un organe chargé de conseiller le Président dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Il se compose des principales figures politiques et juridiques du pays[547].

**292.** En SLOVENIE, il apparaît que les pouvoirs du Président sont « plus restreints par rapport aux autres systèmes parlementaires européens, de sorte qu'ils peuvent difficilement être décrits comme exécutifs. Le Président de la République n'a pas de moyens importants pour influencer ou intervenir dans le pouvoir exécutif »[548]. Les pouvoirs présidentiels sont « tellement limités que la Constitution n'exige pas de contresignature »[549].

**293.** Il est aussi possible de citer l'exemple de la BULGARIE. L'article 102 de la Constitution énonce que, dans l'exercice de ses pouvoirs, le Président émet des décrets devant être contresignés, avant de prévoir sept exceptions limitativement énumérées (nomination d'un gouvernement d'office ; accorder un mandat exploratoire pour la formation d'un gouvernement ; dissolution l'Assemble nationale ; renvoyer pour une nouvelle discussion le texte d'une loi ; déterminer l'organisation et le fonctionnement des services relevant de la présidence et nomination du personnel ; fixer la date d'élections et de référendums ; publication des lois).

---

[544] *Ibid*., p. 263-264.
[545] « The president must obey the will of the government. This applies to all presidential powers », F. JACKSON, « Comparative Consideration of the Irish Presidency », *Galway Student Law Review*, Vol. 2, 2003, p. 21.
[546] *Ibid*., p. 22.
[547] Article 31 de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[548] « More restricted, as compared to other European parliamentary systems, so they can hardly be designated as executive. The President of the Republic has no important possibilities to influence or to intervene in the executive branch of power », F. GRAD, I. KAUCIC, M. POGACNIK, B. TICAR, *Constitutional system of the Republic of Slovenia. Structural Survey*, *op. cit*., p. 130-131.
[549] « Such narrowed power that the Constitution requires no countersignature », *Ibid*., p. 131.

**294.** En CROATIE, les prérogatives soumises au contreseing sont celles relatives à l'établissement de missions diplomatiques[550], au déploiement des forces armées[551], ainsi qu'à l'exercice du droit de dissolution[552].

**295.** En FINLANDE, la contresignature n'est exigée que pour permettre l'entrée en vigueur d'une loi ayant obtenu la sanction du Président de la République[553]. Cela ne signifie pas que l'ensemble des compétences du Président finlandais seraient d'un usage discrétionnaire dans la mesure où leur mise en œuvre se fait sur proposition du Gouvernement, lors des sessions présidentielles du Conseil des ministres.

**296.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, ce sont les pouvoirs liés à la représentation de l'Etat qui sont concernés par la contresignature (représentation de l'Etat ; affaires étrangères ; commandement des forces armées ; nominations ; droit de grâce)[554].

**297.** Enfin, en SLOVAQUIE, quand le Président accrédite et renvoie les chefs de missions diplomatiques, exerce le droit de grâce et dirige les forces armées, la signature d'un ministre est exigée[555].

**298.** Les régimes parlementaires « à direction présidentielle » se distinguent des régimes où le Président est un modérateur ou un symbole. L'exigence du contreseing y est moins forte. En FRANCE, l'article 19 de la Constitution indique que « les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés ». Des pouvoirs importants échappent donc à cette obligation. Il s'agit de la nomination du Premier ministre, de l'organisation d'un référendum, de la dissolution de l'Assemblée nationale, de l'utilisation des pleins pouvoirs, du droit de message, de la nomination des membres du Conseil de constitutionnel et de la saisine de celui-ci à propos d'un traité ou d'une loi. En CROATIE (1990-2000), seuls l'établissement des missions diplomatiques et la dissolution de la Chambre des représentants nécessitaient le contreseing d'après les articles 99 et 104 de la Constitution. La limitation du contreseing renforce donc leur autonomie. De plus, même quand il est prévu, la mutation de sa signification conduit à ce qu'il soit délivré automatiquement dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle ».

---

[550] Article 99, alinéas 2 et 3 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[551] Article 100 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[552] Article 104 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[553] Article 79 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[554] Article 63 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[555] Article 102, alinéa 2 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.

**299.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique », l'absence de contreseing dans l'exercice de certaines compétences susceptibles de présenter une nature gouvernementale n'implique pas automatiquement qu'un pôle décisionnel alternatif se forme autour du Président. La nécessité d'une contresignature suppose que le chef du Gouvernement et les ministres consentent à la décision, ce qui peut limiter sa liberté. Pour autant, il ne semble pas que les compétences mobilisables sans avoir à obtenir un contreseing soient inévitablement des « pouvoirs que le Président exerce discrétionnairement », même en France[556]. Leur liberté d'utilisation est susceptible d'être encadrée, y compris quand il n'y a pas besoin de la signature d'un ministre. Il n'est pas certain que l'absence de contreseing assure automatiquement « une plus grande autonomie du Président de la République vis-à-vis du Premier ministre et du Gouvernement », que ce soit en France ou à l'étranger[557].

**300.** Il n'est pas rare que la mise en œuvre d'une prérogative présidentielle soit conditionnée par la participation d'un autre organe ou que le chef de l'Etat se trouve en situation de compétence liée. Plusieurs compétences du Président de la LITUANIE sont ainsi conditionnées par l'action du Gouvernement, du Parlement ou d'un autre organe : « sous réserve de l'approbation du Parlement, le Président nomme le procureur général, le commandant de l'armée et le chef du service de sécurité. Le Président (après avoir reçu l'avis du Conseil de la magistrature indépendant) nomme les juges des tribunaux locaux, de district et spécialisés »[558]. Dans le même sens, en ROUMANIE, « le peu de compétences co-décisionnelles du Président roumain, qui ne nécessitent pas la contre-signature du Premier Ministre visent soit ses relations avec le Parlement, soit des nominations dans des fonctions publiques qui, de toute manière, sont conditionnées par l'initiative d'autres autorités publiques »[559]. La portée des prérogatives présidentielles concernées s'en trouve logiquement restreinte et n'est pas nécessairement aussi large que ce qu'il serait possible de penser de prime abord.

---

[556] D. BARANGER, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 6ème Ed., 2013, p. 111.
[557] L. FAVOREU et *alii*., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 24ème Ed., 2021, p. 780.
[558] « Subject to the approval of the parliament, the president appoints the Procurator General, the Commander of the Army and the Head of the Security Service. The president (after receiving the advice of the independent Judicial Council) appoints judges of local, district and specialised courts », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit*., p. 1045.
[559] « The very few co-decisional powers of the Romanian President that do not require endorsement by the Prime Minister concern either his relationship with Parliament or his appointment of public officials, which is anyway conditioned by the initiative of other public authorities », E. S. TANASESCU, « The President of Romania, Or : The Slippery Slope of a Political System », *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, p. 82.

**301.** En fin de compte, le mécanisme du contreseing ministériel semble se traduire, pour les présidents modérateurs, par un transfert du pouvoir de décision. L'exercice de leurs compétences en devient formel. Leur signature ne joue alors plus qu'un rôle honorifique car c'est le Gouvernement qui prend effectivement la décision. Ils rejoignent en cela la pratique des régimes parlementaires « à présidence symbolique » mais se distinguent des régimes parlementaires « à direction présidentielle » où le chef de l'Etat capte la fonction de direction politique. Même quand la contresignature n'est pas exigée, leur autonomie est susceptible d'être limitée. La participation des présidents modérateurs aux différents processus décisionnels est alors limitée, ce qui paraît confirmer leur extériorité à l'égard de l'organe gouvernemental et être complémentaire avec leur éloignement du Conseil des ministres. Ils semblent capables d'incarner une autorité modératrice sans pour autant remettre en cause la fonction dirigeante menée par le Gouvernement. Si des interventions dans la fonction gouvernementale restent possibles, elles apparaissent moins fréquentes que s'il maitrisait la conduite du Gouvernement. Cependant, afin d'assoir davantage son extériorité, il lui faut également se trouver à distance des partis politiques.

## II- Un Président extérieur aux partis

**302.** Lorsque les constituants cherchent à faire du Président de la République un pouvoir préservateur des institutions, son élection populaire est souvent présentée comme l'instrument privilégié pour établir son indépendance vis-à-vis des partis politiques. Par l'intermédiaire de ce mode de désignation, il est parfois considéré que le chef de l'Etat pourrait s'affranchir des partis politiques en réunissant « sur sa personne la confiance du peuple entier » car il deviendrait l'homme de l'ensemble du peuple plutôt que d'une faction[560]. L'élection présidentielle directe serait le fait de l'ensemble de la Nation. Elle s'opposerait dès lors aux élections législatives qui sont contrôlées par les partis politiques. Il semble cependant que la seule présence du suffrage universel ne conduise pas nécessairement à éloigner le chef de l'Etat des organisations partisanes. Au contraire, il est fréquent que celles-ci s'impliquent dans le processus électoral afin de parvenir à la désignation de leur candidat préférentiel, soit parce que la vie politique est construite autour du scrutin présidentiel, soit parce que l'élection est verrouillée par les partis. Des mesures complémentaires apparaissent donc nécessaires pour que l'extériorité du Président puisse s'établir. Elles passent par l'encadrement juridique et

[560] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p. 497.

politique de l'élection présidentielle. Deux mesures paraissent pouvoir être relevées. D'une part, l'indépendance du chef de l'Etat sera renforcée si les enjeux du scrutin présidentiel sont déconnectés des élections législatives (A). D'autre part, l'extériorité peut être trouvée en éloignant l'institution présidentielle des forces partisanes le temps de son mandat par une obligation de neutralité (B).

### A- Une élection présidentielle déconnectée des élections législatives

**303.** Pour que l'élection populaire du Président de la République permettent d'éloigner le chef de l'Etat des partis politiques, il semble d'abord nécessaire qu'elle ne porte pas sur des enjeux gouvernementaux. Elle ne se confond pas avec les élections législatives. A défaut, elle ne servirait plus à désigner un pouvoir modérateur mais un véritable gouvernant. Ce sont donc uniquement les élections législatives qui semblent revêtir une portée gouvernementale. Une autonomie entre le scrutin présidentiel et le scrutin législatif est nécessaire. Cette autonomie repose sur des facteurs juridiques et sur des facteurs politiques.

**304.** Juridiquement, les dispositions temporelles relatives à l'élection présidentielle permettent son éloignement vis-à-vis du scrutin parlementaire. En LITUANIE et en POLOGNE, la durée respective des mandats du chef de l'Etat et des députés rend possible une mise à distance. Les présidents sont tous deux élus pour cinq ans, tandis que les représentants du *Seimas* lituanien et du *Sejm* polonais sont désignés pour quatre ans. Le risque que les deux élections se chevauchent est donc limité, d'autant plus lorsque des élections législatives anticipées sont susceptibles d'intervenir.

**305.** Une règle similaire s'applique au PORTUGAL. Les mandats présidentiels et parlementaires y sont de la même durée qu'en Lituanie et en Pologne. Cependant, le pouvoir constituant originaire a mis en place des garanties supplémentaires. Dans un premier temps, un décalage temporel est prévu par l'article 125 § 2 de la Constitution portugaise. Le texte constitutionnel dispose que l'élection populaire du Président de la République « ne peut se dérouler pendant les quatre-vingt-dix jours qui précèdent ou qui suivent la date des élections de l'Assemblée de la République ». L'article 125 § 3 prévoit même que l'élection peut être décalée de 10 jours afin de respecter les délais fixés. Le mandat présidentiel serait alors automatiquement prolongé pour la période nécessaire. La Constitution cherche à empêcher que la campagne présidentielle ne soit contaminée pas les enjeux des élections législatives. Inversement, elle veut également éviter que ces dernières se retrouvent placées dans la dépendance du scrutin présidentiel.

**306.** Afin de rendre encore moins probable le couplage des deux élections, le Président a l'interdiction de dissoudre l'Assemblée de la République dans les six derniers mois de son mandat[561]. Cette obligation frappe également les présidents en LITUANIE[562] et en ROUMANIE[563]. La loi fondamentale fait juridiquement obstacle à ce que les élections législatives soient placées « sous la dépendance des élections présidentielles », qui ne peuvent, ni ne doivent, être « des élections de confirmation »[564]. Le Président ne peut donc pas instrumentaliser les élections législatives pour essayer de créer une majorité à sa main, comme avait notamment pu le faire le Président François Mitterrand en France. Ces dispositions constitutionnelles permettent de renforcer la séparation devant exister entre le Président modérateur et les partis politiques.

**307.** La ROUMANIE connaît elle aussi la coexistence d'un mandat parlementaire de quatre ans et d'un mandat présidentiel de cinq ans. Il s'agit ici d'une disposition spécifiquement conçue pour découpler les deux scrutins. La durée des deux mandats était initialement identique, c'est-à-dire que les députés et le chef de l'Etat étaient désignés pour quatre années. Néanmoins, afin empêcher le Président de jouer un rôle de « locomotive », de « remorque »[565], pour aider son parti à remporter davantage de sièges lors des élections législatives, il a été décidé, en 2003, de faire en sorte de découpler l'élection présidentielle du scrutin parlementaire[566]. Il était déjà arrivé que la victoire d'un candidat favorise celle de son parti aux législatives suivantes ou, qu'intervenant après une élection parlementaire, elle puisse faciliter la constitution d'un nouveau gouvernement autour du parti présidentiel[567]. Aussi, la déconnexion des scrutins visait à « mettre fin à une pratique qui n'était pas inconstitutionnelle, mais n'était plus souhaitée par la classe politique non plus »[568]. La durée du mandat du Président de la République est passée à cinq ans, ce qui a permis de l'éloigner des élections parlementaires dominées par les partis.

**308.** Des décalages temporels similaires se retrouvent parmi les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». En AUTRICHE, le Président est élu pour six ans, tandis que le Conseil national reste en fonction durant cinq années. En IRLANDE, les mandats du Président

---

[561] « L'Assemblée de la République ne peut être dissoute dans les six mois suivant son élection, au cours du dernier semestre du mandat du Président de la République ou pendant l'état de siège ou l'état d'urgence », Article 172 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[562] Article 58 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[563] Article 89, alinéa 3 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[564] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 54.
[565] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 46.
[566] *Ibid*., p. 46-47.
[567] *Ibid*., p. 45-46.
[568] *Ibid*., p. 46.

et du *Dail* durent respectivement sept et cinq ans. En SLOVENIE, le chef de l'Etat reste en fonction pendant cinq ans, tandis que la durée du mandat de l'Assemblée nationale est de quatre ans. La même règle s'applique en BULGARIE et en CROATIE, alors qu'en FINLANDE le mandat présidentiel est long de six années. Enfin, en REPUBLIQUE TCHEQUE et en SLOVAQUIE, le Président et l'assemblée restent également en fonction pendant cinq et quatre ans.

**309.** Il est possible, dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », que la durée des mandats coïncident comme c'est le cas en FRANCE. Ce n'est toutefois pas systématique puisque la CROATIE (1990-2000) connaissait déjà un écart d'une année avec un Président élu pour cinq ans et le *Sabor* élu pour quatre ans.

**310.** Le décalage temporel permet d'éloigner les deux élections l'une de l'autre. A ce moyen juridique, il faut ajouter un autre élément, plus politique, c'est-à-dire que la désignation d'un Président modérateur n'a pas une portée gouvernementale. Plusieurs facteurs entrent ici en compte. Dans un premier temps, l'antériorité des élections législatives sur l'élection présidentielle a permis d'éviter une contamination des premières par la seconde, tout en signifiant quel scrutin revêtait le plus d'importance. En LITUANIE, « la première élection présidentielle s'est tenue après les élections législatives, les élections présidentielle et législatives n'ont jamais coïncidé »[569]. En POLOGNE, après les « Tables rondes », les élections législatives de 1989 seront le premier scrutin de la transition démocratique. L'élection présidentielle n'intervient qu'après la démission du Président Jaruzelski[570]. Cette constatation vaut également au PORTUGAL, où les premières élections parlementaires eurent lieu avant les élections présidentielles. Comme le souligne Roxane Garnier, « l'objectif affiché est clair : l'élection directrice, celle qui doit rythmer la vie des partis politiques sera parlementaire et non présidentielle »[571]. Ainsi que le relève Dominique Rousseau, « à la différence de la République gaulliste, la République portugaise ne se forme, ni sur le nom d'un Président, ni sur le primat d'une élection présidentielle, mais par la médiation des partis et sur la base des résultats électoraux obtenus aux élections parlementaires »[572]. En ROUMANIE, les deux élections eurent lieu en même temps mais dans un contexte assez peu

[569] « The first presidential election was held later than the parliamentary election, presidential and parliamentary elections have never coincided », A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit.*, p. 76-77.
[570] I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *in* R ELGIE., S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. p. 120-122.
[571] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 118.
[572] D. ROUSSEAU, « La primauté présidentielle dans le nouveau régime politique portugais : mythe ou réalité », *Revue du droit public*, 1980, p. 1337.

démocratique[573]. Elles furent organisées le 20 mai 1990 et remportées par Ion Iliescu et son parti, le Front de Salut National.

**311.** Les enjeux de l'élection présidentielle seront donc amenés à être différents de ceux imprégnant une élection parlementaire dans la mesure où il ne saurait y avoir d'effet d'entraînement entre elles. Il apparaît que « les deux majorités ne sont pas de même nature »[574]. Le déroulement des deux élections est assez différent. L'élection présidentielle, en raison de son mode scrutin majoritaire et uninominal, entraîne un niveau élevé de personnalisation. La lutte électorale se fait entre des individus, pas entre des formations politiques. En revanche, les élections législatives constituent plutôt une compétition partisane en raison du mode de scrutin proportionnel qui implique l'existence de listes[575]. Les partis politiques sont donc au cœur de ce suffrage, alors qu'ils sont tenus à l'écart de la désignation populaire du Président de la République.

**312.** De plus, politiquement, la majorité présidentielle n'existe pas en tant que telle. Elle s'éteint aussitôt après avoir été formulée. Au contraire, la majorité parlementaire est institutionnalisée au travers d'un groupe parlementaire et du Gouvernement qui se constitue autour d'elle. En ce sens, après son élection à la présidence de la République du Portugal, en 1986, Mario Soares, dans une perspective de réconciliation après une campagne fortement polarisée, se présenta comme « le Président de tous les Portugais »[576]. Il s'agit là d'une déclaration assez banale puisque M. Soares ne fait qu'affirmer quelque chose de traditionnel pour un chef de l'Etat nouvellement élu. Cependant, il précise son propos en reconnaissant « l'inexistence d'une majorité présidentielle. Peut-être plus justement : la majorité présidentielle se dissout à l'exact moment de l'élection du Président de la République Portugaise »[577]. Cette position a été reprise par l'ensemble de ses successeurs. Elle permet de fonder une présidence « qui soit extérieure à la dichotomie fondamentale du régime parlementaire, entre majorité et opposition »[578], ce qui permet d'établir durablement le rôle de modérateur du chef de l'Etat et de confirmer son éloignement des partis politiques.

---

[573] T. GALLAGHER, V. ANDRIEVICI, « Romania : political irresponsibility without constitutional safeguards », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester Manchester University Press, 2008, p. 140.

[574] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 335.

[575] La représentation proportionnelle est utilisée en Pologne, au Portugal et en Roumanie. En Lituanie, c'est un scrutin mixte qui est mis en œuvre.

[576] M. SOARES, *Mario Soares. Entretien*, Paris, Flammarion, coll. Mémoire vivante, 2002, p. 219.

[577] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 92.

[578] P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République et le régime politique portugais. Entretiens », *Jus Politicum*, n°10, 2014, p. 5.

**313.** D'après Pierre Avril, plus que son sens arithmétique, « qui désigne le nombre de suffrages obtenu par le candidat élu », la notion de « majorité présidentielle » renvoie « aux électeurs qui ont émis ces votes, il désigne leur population anonyme, réunie par la seule opération du scrutin, et qui ne lui survit pas »[579]. Or, cet « ectoplasme comptable » est devenu, sous la Vème République française, « la référence initiale », celle qui, « notion arithmétique et fugitive, se projette alors sur la majorité parlementaire, notion organique et permanente dont elle définit les contours » [580]. Dans un régime parlementaire « à direction présidentielle », la majorité obtenue lors de l'élection présidentielle se prolonge pour se concrétiser au Parlement à la suite des élections législatives, ce qui constitue une marque de distinction nette avec les régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Cette « majorité présidentielle », dont l'existence ne devrait être que fugace, devient, en quelque sorte une « investiture pour les élections législatives à venir »[581]. Elle permet un couplage entre les élections mais également entre l'élection populaire du Président de la République et le fonctionnement des institutions[582]. Les deux élections sont alors connectées, ce qui empêche le chef de l'Etat de se tenir à distance de la majorité et des partis politiques. Elle ne semble donc pas avoir vocation à exister lorsque le Président est un modérateur.

**314.** L'élection présidentielle et les élections législatives paraissent bel et bien déconnectées dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle ». La première se trouve généralement éloignée des enjeux gouvernementaux, tandis que la seconde se voit conférer une portée gouvernementale. Cela peut se répercuter sur les résultats, très différents, de ces scrutins, alors même que les moments électoraux ne sont pas toujours séparés par une longue période. Il existe en effet une autonomie, une « indépendance des électorats présidentiels vis-à-vis des partis »[583]. Ce n'est pas le cas quand le Président dispose du pouvoir de décision. Lors de sa réélection à la tête de la LITUANIE, en juin 2004, V. Adamkus était soutenu par un parti de centre-droit. Or, le même jour, se tenaient des élections européennes qui furent remportées par le Parti travailliste, de gauche. De fait, « une partie de l'électorat a voté pour Adamkus à l'élection présidentielle avec l'espoir qu'il deviendrait un contrepoids à la victoire

[579] P. AVRIL, « Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *RFSP*, n°4-5, 1984, p. 752
[580] *Ibid*., p. 752.
[581] *Ibid*., p. 752.
[582] *Ibid*., p. 753.
[583] L. SALGADO DE MATOS, « L'expérience portugaise », *in* M. DUVERGER (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 63.

possible du Parti travailliste « populiste » aux prochaines élections législatives »[584], qui devaient se tenir en octobre et connurent effectivement la victoire de ce parti[585].

**315.** Au PORTUGAL, R. Eanes, quand il est élu en 1976, ne reçoit que 76 % des voix des trois partis qui le soutenaient (PS / PSD / CDS), tandis qu'en 1982, il obtient 22 % de suffrages en plus de ceux obtenus par ses soutiens, le Parti communiste portugais et le Front républicain et socialiste, aux élections parlementaires[586]. Lorsque M. Soares, originellement issu du PS, est réélu, en 1991, il obtient près de 70 % des voix, en mars, alors qu'en octobre, le PSD remporte la majorité absolue lors des élections législatives. Un schéma similaire se répète en janvier 2006, lors de l'élection d'Anibal Cavaco Silva (PSD) alors qu'en mars 2005 les élections législatives portèrent la gauche au pouvoir[587]. C'est également le cas pour M. Rebelo de Sousa, candidat affilié à la droite alors que le gouvernement était dirigé par le PS[588]. En effet, la « dynamique du système des partis a largement empêché une direction présidentielle au sein de l'exécutif. Des majorités présidentielles et parlementaires congruentes sont rares ; et quand elles sont survenues, la majorité parlementaire « appartenait » au Premier ministre »[589].

**316.** En ROUMANIE aussi, l'élection de Klaus Iohannis, issu du centre-droit, fin 2014, a été suivie par la victoire du Parti Social-Démocrate aux législatives organisées début 2016. *A contrario*, quand les élections présidentielle et législative sont connectées au bénéfice du Président de la République, les résultats électoraux auront tendance à être similaires.

**317.** Grâce à des dispositions juridiques et des facteurs politiques qui confèrent des natures différentes aux majorités présidentielle et parlementaire, il est possible d'éviter que l'élection populaire du Président de la République ne revête une portée gouvernementale. Celle-ci étant découplée du scrutin parlementaire, la séparation de l'institution présidentielle vis-à-vis des

---

[584] « A portion of the electorate voted for Adamkus in the presidential election with the anticipation that he would become a counterbalance against the possible victory of the "populist" Labor Party in the coming parliamentary elections », K. MATSUZATO, L. GUDZINSKAS, « An Eternally Unfinished Parliamentary Regime ? Semipresidentialism as a Prism to View Lithuanian Politics », *Acta Slavica Iaponica*, Tomus 23, 2006, p. 167.

[585] M. JURKYNAS, « The 2004 presidential and parliamentary elections in Lithuania », *Electoral Studies*, 24, (2005), p. 774-775.

[586] *Ibid*., p. 64.

[587] O. FERREIRA, « L'élection au suffrage direct du Président au Portugal : renforcer « et » contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011) », *in* LE POURHIET A-M. (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, LGDJ, 2012, p. 143.

[588] D. LÖHRER, « Election présidentielle au Portugal : une victoire sans surprise du conservateur Marcelo Rebelo de Sousa ! », in *La lettre ibérique et ibérico-américaine (de l'IE2IA)*, n°9 / mars 2016, p. 6.

[589] « Party system dynamics have largely precluded presidential leadership within the executive. Congruent presidential and parliamentary majorities are rare; and when they have occurred, the crucial parliamentary majority "belonged" to the prime minister », C. JALALI, « The President is Not a Passenger : Portugal's Evolving Semi-Presidentialism », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP, Y-S. WU (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011, p. 162.

partis semble effectivement possible. Pour que cet éloignement soit plus durable, il est également envisageable de faire peser, une obligation constitutionnelle de neutralité sur le Président.

### B- Une obligation constitutionnelle de neutralité

**318.** Afin de renforcer l'éloignement du Président modérateur des partis politiques, une mesure supplémentaire peut être prise. Il s'agit de lui imposer une obligation de neutralité partisane. Elle est expressément prévue par la Constitution lituanienne. L'article 83 de la Constitution de la LITUANIE dispose que « la personne élue Président de la République doit suspendre toute activité dans des partis et dans des organisations politiques jusqu'au début d'une nouvelle campagne à l'élection présidentielle ».

**319.** En Pologne et au Portugal, cette obligation n'est pas prévue par le texte constitutionnel. Elle ressort plutôt de la pratique et des usages. Concrètement, il s'agit, pour le Président nouvellement élu, ou pour le candidat à la fonction présidentielle, de prendre, le plus possible, ses distances avec le parti politique dont il est issu. Une telle distanciation est à l'œuvre en POLOGNE. Elle s'opère plutôt en cours de mandat, une fois que la campagne électorale est terminée. Après être entrés en fonction, il est fréquent que les présidents polonais cherchent à s'éloigner de leur parti d'origine, à se présenter comme une personnalité indépendante, notamment afin d'augmenter leurs chances de réélection en raison du mode de scrutin qui les force à sortir de leur aire partisane d'origine. Cette neutralité s'est imposée *de facto* à Lech Walesa à cause de son isolement politique après sa rupture avec Solidarnosc[590]. Elle était, en revanche, davantage recherchée par Aleksander Kwasniewski qui utilisa ses prérogatives « pour confirmer son indépendance politique face aux pressions de son « parti d'origine » »[591], puis se présenta à l'élection présidentielle suivante en tant que candidat indépendant[592]. B. Komorowski chercha également à se présenter comme un Président apartisan lors du dernier scrutin présidentiel afin de favoriser ses chances de réélection. En revanche, l'effacement du Président Andrzej Duda s'explique par son incapacité à s'éloigner durablement du parti Droit et Justice, sa formation d'origine.

---

[590] I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit*., p. 125.

[591] « To confirm his political independence from the pressures of his "home party" », P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 115.

[592] F. MILLARD, « The presidential election in Poland, October 2000 », *Electoral Studies*, 21 (2002), p. 357.

**320.** Un processus similaire est à l'œuvre au PORTUGAL. Il est toutefois beaucoup plus volontariste qu'en Pologne. Après avoir déclaré sa candidature, l'ancien Premier ministre socialiste portugais, M. Soares, la complète « par la remise de sa carte d'adhérent du Parti Socialiste »[593]. Le geste, servant à s'éloigner de sa figure de chef du gouvernement impopulaire, présente un certain caractère électoraliste. Cependant, « cet acte va se transformer en précédent et constituera un des rituels de démarcation d'un candidat, ou du moins des majeurs, vis-à-vis du parti d'origine »[594]. Il n'est pas repris par son successeur immédiat, Jorge Sampaio. Toutefois, le précédent semble malgré tout s'être établi durablement puisque cette attitude lui a été reprochée, ce qui l'a contraint à s'en justifier durant l'ensemble de sa campagne[595]. Il sera ensuite réitéré par A. Cavaco Silva lors de ses campagnes victorieuses. En 2011, « comme en 2006, Cavaco tenait ses soutiens partisans à une certaine distance, cherchant à maintenir son image « supra-partisane » soigneusement cultivée »[596]. Le précédent fut aussi repris par M. Rebelo de Sousa en 2016[597], mais également par les principaux candidats des différentes élections présidentielles. Le Président soulignait, dans un entretien accordé à Paul José Canelas Rapaz et publié dans la revue *Jus Politicum*, l'« importance toujours accrue de l'individualité du candidat et son indépendance, sa liberté d'action vis-à-vis des partis, voire des diverses zones idéologiques », afin d'être élu. Pour remporter l'élection, il faut dépasser son « histoire partisane », dans la mesure où « le principal facteur explicatif du vote aux élections présidentielles est l'éloignement du candidat vis-à-vis de son parti d'origine et de l'affrontement partisan »[598].

**321.** Il semble alors possible de considérer cette pratique comme une « convention de la Constitution »[599]. En effet, « la qualification de convention convient aussi bien aux normes non écrites qui commandent l'interprétation du texte constitutionnel qu'à celles qui ne sont pas susceptibles de s'y rattacher »[600]. Elle tire son origine d'une décision prise par les acteurs politiques et se veut juridiquement obligatoire car elle est prise par un organe constitutionnel

[593] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 74-75.
[594] *Ibid*., p. 75.
[595] *Ibid*., p. 75.
[596] « As in 2006, Cavaco kept his partisan supporters at some distance, seeking to maintain his carefully cultivated 'above party' image », C. JALALI, « The 2011 Portuguese Presidential Elections : Incumbency Advantage in Semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 246.
[597] D. LÖHRER, « Election présidentielle au Portugal : une victoire sans surprise du conservateur Marcelo Rebelo de Sousa ! », *op. cit*., p. 6.
[598] P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République et le régime politique portugais. Entretiens », *op. cit*., p. 41 et p. 5.
[599] P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, 202 p.
[600] *Ibid*., p. 123.

habilité à le faire. Elle n'est pas prévue par le texte constitutionnel mais « « tout se passe comme s'il existait une règle permanente »[601]. La sanction de cette règle présente toutefois une nature exclusivement politique. Or, le renoncement du Président portugais à toute affiliation partisane semble répondre à cette définition. Il s'agit effectivement d'une pratique initiée par le chef de l'Etat et qui est considérée comme obligatoire, tant par les électeurs, que par les observateurs et les acteurs politiques. Si elle a été rompue par J. Sampaio, celui-ci n'en est pas ressorti indemne puisqu'il a perdu une large partie de son crédit politique. Aussi, la qualification de « convention de la Constitution » parait pouvoir s'appliquer.

**322.** En ROUMANIE, c'est la Constitution elle-même qui impose cette neutralité. L'article 84 de la Constitution roumaine dispose que « pendant la durée du mandat, le Président de la Roumanie ne peut être membre d'aucun parti ».

**323.** La volonté d'assurer la neutralité partisane du Président de la République est presque le monopole des régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Cette règle semble plutôt logique puisque, dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle », ce sont les partis qui contrôlent l'élection présidentielle. Parmi les Etats où le Président n'a qu'un rôle symbolique, l'obligation de neutralité n'est pas prévue en AUTRICHE et en IRLANDE. En SLOVENIE, d'après l'article 105 de la Constitution, « la fonction de Président de la République est incompatible avec l'exercice d'une autre fonction publique », ce qui, selon Davor Boban, « inclurait toute fonction dans un parti »[602], alors que Miro Cerar estime que « la Constitution n'interdit pas au Président d'être membre d'un parti politique »[603]. Néanmoins, « le Président Kucan et le Président Drnovsek ont suspendus leur appartenance à leur parti après avoir pris leurs fonctions »[604]. A l'inverse, en BULGARIE, aucune obligation n'est prévue, tandis qu'en CROATIE, l'article 96 de la Constitution dispose expressément qu'« une fois élu, le Président de la République doit résilier son adhésion à un parti politique et doit le notifier au Parlement croate ». Enfin, en FINLANDE, en REPUBLIQUE TCHEQUE et en SLOVAQUIE, le chef de l'Etat peut être membre d'un parti politique.

---

[601] *Ibid*., p. 123.

[602] « Would include any party function, », D. BOBAN, « "Minimalist" concepts of semi-presidentialism : are Ukraine and Slovenia semi-presidential states ? », *Politička misao*, Vol. XLIV, 2007, No. 5, p. 170.

[603] « The Constitution does not forbid the president to be a party official », M. CERAR, « Slovenia », *in* R. ELGIE (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 238.

[604] « Both president Kuchan and president Drnovshek suspended their party membership after taking office », D. BOBAN, « "Minimalist" concepts of semi-presidentialism : are Ukraine and Slovenia semi-presidential states ? », *op. cit*., p. 170.

**324.** Une telle obligation de neutralité n'a pas vocation à s'appliquer dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » FRANÇAIS et CROATE (1990-2000) car le Président y est le chef d'un parti et d'une majorité.

**325.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », l'obligation de neutralité imposée semble parfois assez difficile à mettre en œuvre, particulièrement en Pologne et en Roumanie. En POLOGNE, « la dépendance du chef de l'Etat à l'égard du parti politique, qui a contribué à l'élection présidentielle des années 2010 et 2015, peut être décrite comme un trait caractéristique de la pratique politique polonaise »[605], ce qui fait que le Président éprouve parfois des difficultés à s'extraire du rapport partisan.

**326.** En ROUMANIE, la Cour constitutionnelle a affirmé que l'interdiction prévue par la Constitution ne vaut que pour l'appartenance formelle à un parti. Rien n'empêche un Président roumain d'être un sympathisant. Le Président est donc en mesure d'exprimer une opinion politique personnelle ou de se montrer favorable à un mouvement particulier. La Cour estime que la lettre de l'article 84 de la Constitution n'interdit pas au Président « de conserver des liens avec le parti qui l'avait soutenu lors des élections ou avec d'autres partis politiques »[606]. Ces liens ne seront cependant qu'informels. Le juge constitutionnel relativise ainsi l'obligation énoncée par l'article 84 de la Constitution. La Cour considère que la prohibition de tout rapport entre le Président et les partis « ne serait pas dans l'esprit de la Constitution dans les conditions où le Président de la Roumanie est élu en fonction par suffrage universel, à la base d'un programme politique, et il a envers l'électorat la responsabilité d'agir pour la mise en œuvre de ce programme » Le juge estime « évident que, pour la réalisation du programme pour lequel il avait été élu, le Président peut continuer à dialoguer avec son parti d'origine, soit avec tout autre parti qui encouragerait la réalisation du programme »[607].

**327.** Si des dispositions sont prises pour tenir le Président de la République éloigné des partis, elles risquent d'être d'une efficacité limitée car il est peu probable que le Président élu perde ses convictions politiques. S'il est soutenu, ou originaire, d'un parti particulier, il est logique que ses actions, en tant que chef de l'Etat, se rapprochent du programme de la formation politique dont il a été membre[608]. Bianca Selejan-Gutan critique cette décision en estimant

---

[605] « The dependence of the head of state on the political party, which helped to win the presidential elections in the years 2010 and 2015, may be described as a characteristic feature of the Polish political practice », L. JAKUBIAK, « Formules of cohabitation in rationalised parliamentary systems of government. The case of France and Poland », *op. cit*., p. 60.

[606] Avis consultatif n° 1 du 5 avril 2007. Publié au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie Ière, no.258 du 18 avril 2007, p. 5.

[607] *Ibid*., p. 5.

[608] En ce sens, E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 48-49.

que « la jurisprudence de la Cour constitutionnelle contribue à la dilution de la fonction de médiation du Président. La Cour a interprété de manière rigide le rôle du Président en tant que médiateur dans une acception juridique, qui conduit au renforcement de la possibilité pour le Président de contourner son obligation de neutralité »[609]. B. Selejan-Gutan dénonce également le raisonnement opéré par la Cour constitutionnelle en considérant qu'elle a évoqué l'immunité du Président « en ce qui concerne ses opinions politiques, ignorant le fait que, d'après la Constitution, l'immunité ne s'applique qu'à la responsabilité juridique du Président, alors que la fonction de médiation implique essentiellement des actes politiques et donc une responsabilité politique »[610].

**328.** Les dispositions relatives à la neutralité partisane du Président de la République paraissent donc avant tout conçues pour inciter le chef de l'Etat à adopter une posture non-partisane et à se tenir à distance de son parti d'origine. Si une déconnection complète semble quelque peu illusoire, comme le montre l'exemple roumain, ces dispositions offrent malgré tout aux présidents modérateurs une certaine autonomie à l'égard du Parlement et du Gouvernement. Il s'agit donc plus d'une mesure incitative que d'une interdiction absolue. Les présidents modérateurs sont incités à avoir la plus grande indépendance politique possible. Cela peut prendre la forme poussée du « devoir d'ingratitude » que s'imposent les présidents portugais vis-à-vis des partis[611], de l'attitude critique des présidents lituaniens à l'encontre des formations politiques[612], ou, de manière plus douce, par la prise de distance progressive des présidents polonais.

**329.** Le régime parlementaire « à modération présidentielle » se caractérise donc par l'extériorité du Président vis-à-vis des partis politiques. Son établissement passe principalement par une déconnection des élections présidentielles et législatives ainsi que par une obligation constitutionnelle de neutralité du chef de l'Etat. Réunis, ces éléments permettent d'éloigner le Président de la République de l'influence des différentes formations politiques. Il lui devient possible de s'extraire de la dichotomie entre la majorité gouvernementale et l'opposition parlementaire. Tenu à l'écart du Gouvernement, libéré de

[609] « The Constitutional Court's jurisprudence contributed to the dilution of the mediation function of the President. The Court rigidly interpreted the President's role as a mediator in a juridical key, which led to the enhancement of the possibility for the President to bypass his obligation of neutrality », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 110-111.

[610] « As regards his political opinions, disregarding the fact that, according to the Constitution, immunity only applies to the legal responsibility of the President, whereas the mediation function essentially entails political acts and therefore political accountability », *Ibid.*, p. 111.

[611] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, Ed. Larcier, coll. Manuel, octobre 2015, p. 272.

[612] A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit.*, p. 77.

l'influence excessive des partis, le chef de l'Etat semble alors pouvoir être véritablement autonome. Le Président modérateur sera ainsi en mesure d'user de ses prérogatives d'intervention dans la sphère institutionnelle et de préserver efficacement les institutions, sans prendre parti en faveur de la majorité gouvernementale ou de l'opposition. Il lui est alors possible de se situer « à côté » des partis politiques, sans leur être soumis ou supérieur, ce qui permet de sortir de la « dichotomie excluante » entre le Président qui gouverne et le Président qui est effacé.

## Section 2 : Des pouvoirs d'intervention dans la sphère institutionnelle

**330.** L'idée selon laquelle le Président modérateur serait un pouvoir extérieur semble donc se confirmer en pratique. Il est effectivement en dehors du Gouvernement et apparaît relativement détaché des partis politiques. Le régime parlementaire « à modération présidentielle » se distingue ainsi des régimes parlementaires « à direction présidentielle » et « à présidence symbolique ». Cependant, cette extériorité ne saurait être assimilée à un effacement du chef de l'Etat ou à son impuissance. Il est doté de prérogatives lui permettant de s'immiscer dans la sphère institutionnelle afin d'assurer le bon fonctionnement des institutions et des garanties constitutionnelles.

**331.** Deux compétences paraissent pouvoir lui offrir cette possibilité. Il s'agit, dans un premier temps, du droit de veto. Son exercice est utile pour que le Président puisse empêcher les emportements du bloc majoritaire ou s'opposer à des lois qu'il considérerait dangereuses. Benjamin Constant considérait que « si […] vous ne mettez point de bornes à l'autorité législative, il arrive qu'une classe d'hommes fait les lois sans s'embarrasser des maux qu'elles occasionnent »[613]. Or, la participation du Président évite que « leurs vices n'arrivent jamais au même degré que lorsque les corps représentatifs décident sans appel »[614]. Le droit de veto semble donc constituer une arme importante entre les mains du pouvoir modérateur. Il l'est d'autant plus qu'il permet une intervention fréquente du chef de l'Etat (I).

**332.** Dans un second temps, c'est par la mise en œuvre du droit de dissolution que s'exerce également la mission modératrice du Président de la République. Son usage se veut toutefois plus exceptionnel que celui du veto, la dissolution n'intervenant qu'en cas de crise politique majeure, lorsque le bon fonctionnement des institutions est entravé (II). Pour reprendre la

[613] B. CONSTANT, « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », *op. cit.*, p. 185.
[614] *Ibid*., p. 185.

comparaison formulée par le professeur autrichien, Wolfgang C. Müller, le droit de veto constitue une « arme conventionnelle », alors que la dissolution est une « frappe nucléaire »[615].

## I- Une arme institutionnelle quotidienne au service de la modération : le droit de veto

**333.** Le veto est une « technique juridique qui s'analyse en une contestation de la loi, en vue d'empêcher son application »[616]. La technique du droit de veto est donc une arme institutionnelle forte puisqu'elle permet de s'opposer, voire d'empêcher, l'adoption d'une loi. Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », elle ne semble pas conduire au développement d'une pratique par laquelle le chef de l'Etat essaierait d'accaparer la fonction gouvernementale (A). Au contraire, le droit de veto s'inscrit dans la fonction modératrice des présidents parce qu'il va leur permettre de préserver les institutions démocratiques (B).

### A- Une arme dépourvue de portée gouvernementale

**334.** Le droit de veto offre à son titulaire la possibilité d'intervenir dans le processus législatif (1), sans que cela ne conduise nécessairement les présidents à faire un usage contre-majoritaire de cette prérogative (2).

#### 1- Des techniques multiples d'intervention dans le processus législatif

**335.** Le droit de veto permet au Président de suspendre l'adoption d'une loi ou d'un acte gouvernemental. Il participe dès lors à la mission présidentielle de surveillance et de protection du bon fonctionnement des institutions. Le veto est, le plus souvent, considéré comme « politique » car, dispensé de contreseing, son utilisation dépend d'une décision discrétionnaire du chef de l'Etat.

[615] « Conventional warfare» ; « nuclear strike ». Il l'utilise à propos du droit de révoquer le gouvernement et du droit de dissolution, W. C. MÜLLER, « Austria », *in* R. ELGIE (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 45.
[616] P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 124.

**336.** Avec le droit de veto, le chef de l'Etat peut s'opposer à ce qu'une loi entre en vigueur selon des motifs « politiques », c'est-à-dire en fonction d'éléments qu'il soulève lui-même et qu'il considère comme suffisants pour justifier son intervention. Cette compétence est discrétionnaire puisque le Président n'est pas obligé de promulguer la loi. Il a le choix. Soit il la promulgue, soit il la renvoie devant l'assemblée. Une fois ce veto législatif exercé, le texte revient devant le Parlement, qui peut le lever, quand il est suspensif. Pour cela, une majorité particulière est exigée par la Constitution. Il s'agit le plus souvent d'une majorité absolue des membres de l'assemblée ou d'une majorité qualifiée. Le veto doit être motivé. Cette motivation n'a toutefois pas à se baser sur des considérations juridiques. Le Président doit simplement exprimer les raisons qui justifient son veto.

**337.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », cette prérogative est systématiquement confiée au Président. C'est ainsi qu'en LITUANIE, le chef de l'Etat, « dans les dix jours suivant la réception de la loi adoptée par le *Seimas*, la signe et la promulgue officiellement, ou la renvoie au *Seimas*, avec ses observations motivées, pour un nouvel examen »[617].

**338.** En POLOGNE, « en motivant sa décision, le Président de la République peut renvoyer la loi à la Diète, pour nouvel examen »[618].

**339.** Il est prévu par l'article 136 § 1 de la Constitution du PORTUGAL que le Président « doit promulguer tout décret de l'Assemblée de la République ou exercer son droit de veto […]. En cas de veto, il demandera un nouvel examen du texte par un message motivé ».

**340.** Une autre hypothèse de veto est possible, au travers de la demande de nouvel examen d'un texte. Ce cas est prévu en ROUMANIE où l'article 77, alinéa 2 de la Constitution prévoit que « le Président peut demander au Parlement, une seule fois, le réexamen de la loi ». Selon Elena Simina Tanasescu, il ne s'agit pas d'« un véritable veto, car le Parlement peut prendre la même décision une deuxième fois, ignorant l'avis contraire du Président »[619]. Néanmoins, cela est également susceptible de se produire lorsqu'un veto « classique » est utilisé puisque l'assemblée est toujours en mesure de passer outre. Il semble possible de considérer les demandes de nouvel examen comme étant, *de facto*, un droit de veto. Jaakko Husa évoque, à propos de cette compétence aussi possédée par le Président finlandais, un « pouvoir de veto affaibli »[620], tandis que Bianca Selejan-Gutan affirme clairement que le Président roumain « a

[617] Article 71 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[618] Article 122 § 5 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[619] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 60.
[620] « Weakened veto-power », J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 114.

le droit d'exercer un veto sur une loi en refusant sa promulgation et en la renvoyant au Parlement pour réexamen »[621].

**341.** La majorité nécessaire pour lever le veto dépend de la matière concernée. Certains domaines semblent donc revêtir une importance plus forte que d'autres. Le texte législatif est considéré comme adopté en LITUANIE « si plus de la moitié de l'ensemble des membres du *Seimas* a voté en faveur de la loi et, dans le cas d'une loi constitutionnelle, au moins trois cinquièmes de l'ensemble des membres »[622]. En POLOGNE, le nombre de voix demandé reste constant. Il faut systématiquement « la majorité des trois cinquièmes des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents »[623]. La Constitution du PORTUGAL prévoit, pour la plupart des lois, un « vote à la majorité absolue des députés en droit d'exercer leur mandat »[624]. Toutefois, en ce qui concerne les lois organiques et les lois relatives aux relations extérieures, à la question des privatisations et aux lois électorales, c'est une « majorité des deux tiers des députés présents, lorsqu'elle est supérieure à la majorité absolue des députés effectivement en fonction », qui est exigée[625]. En ROUMANIE, la Constitution ne prévoit pas de majorité particulière lors du réexamen d'une loi. Le texte doit donc être adopté selon les conditions normales, c'est-à-dire à la majorité des voix des membres de chaque chambre pour les lois organiques et à la majorité des voix des présents pour les lois ordinaires.

**342.** Les présidents modérateurs disposent de certains moyens pour marquer leur opposition face à l'adoption d'une loi. Pour autant, ils n'ont pas le monopole de la possession du droit de veto. Celui-ci se retrouve également dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». Le droit de veto n'est pas prévu en AUTRICHE, en IRLANDE, en SLOVENIE et en CROATIE. Il existe en BULGARIE. Le Président « peut renvoyer, argument à l'appui, le texte de la loi à l'Assemblée nationale en vue d'une nouvelle discussion qui ne peut lui être refusée. L'Assemblée nationale adopte pour la deuxième fois la loi à la majorité absolue de tous les députés »[626]. L'article 77 de la Constitution de la FINLANDE dispose qu'une « loi n'ayant pas obtenu la sanction du président de la République est renvoyée pour examen au Parlement ». En REPUBLIQUE TCHEQUE, le Président « a le droit de renvoyer une loi adoptée, à l'exception des lois constitutionnelles, par une décision motivée prise dans les

[621] « Has the right to veto a law by refusing its promulgation and returning it to the Parliament for re-examination », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 118.
[622] Article 72 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[623] Article 122 § 5 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[624] Article 136 § 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[625] Article 136 § 3 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[626] Article 101 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.

quinze jours de la transmission de la loi à la présidence de la République. La Chambre des députés remet la loi renvoyée au vote. Aucun amendement n'est recevable. Si la Chambre des députés confirme la loi renvoyée à la majorité absolue des députés, la loi est promulguée. Sinon, la loi est présumée ne pas avoir été adoptée »[627]. Enfin, en SLOVAQUIE, l'article 102, o) de la Constitution dispose que le Président « peut renvoyer au Conseil national de la République slovaque les lois accompagnées de ses observations dans un délai de quinze jours à compter de la date de leur approbation », tandis que l'article 87 § 2 précise que l'assemblée « délibère à nouveau sur cette loi, et en cas d'approbation, elle doit être promulguée ».

**343.** Dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » de la FRANCE, le chef de l'Etat dispose lui du droit de demander une nouvelle délibération de la loi[628], ce qui n'était pas le cas en CROATIE (1990-2000).

**344.** Le droit de veto législatif est donc assez répandu parmi les Etats ayant recours à l'élection populaire du Président de la République. Son absence dans certains pays semble pouvoir s'expliquer par une volonté de limiter le rôle du chef de l'Etat. En AUTRICHE, la fonction présidentielle a d'abord été conçue comme une institution représentative devant remplacer le monarque[629]. C'est aussi le cas en IRLANDE où elle se substitue à la figure du Gouverneur-Général[630]. En SLOVENIE, les partis politiques étaient hostiles à Milan Kucan, qui était Président lors de la période constituante. Ils « ont cherché à réduire [son influence] en optant pour des pouvoirs présidentiels relativement mineurs »[631]. De plus, les Slovènes « sont habitués au rôle central du Parlement, un héritage de l'ancien régime communiste »[632], ce qui peut aussi expliquer que le Président ne puisse pas renvoyer les lois. En CROATIE, les partis ayant promu la révision constitutionnelle opérée en l'an 2000 étaient opposés à « la personnification du pouvoir »[633].

**345.** Il arrive également que le droit de veto soit d'application plus large. Il ne concerne alors plus exclusivement les lois mais peut être employé à l'encontre de certaines décisions

---

[627] Article 50 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[628] Le Président peut « « demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles », Article 10, alinéa 2, de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.
[629] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 111.
[630] J. COAKLEY, « An Ambigous Office ? The Position of the Head of State in Irish Constitution », *Irish Jurist (N. S.)*, 48, 2012, p. 44.
[631] « Sought to reduce [his influence] by opting for relatively minor presidential powers », A. KRASOVEC, D. LAJH, « Slovenia : weak formal position, strong informal influence ? » *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 203.
[632] « Is "used to" the central role of the parliament, a legacy from the former communist regime », D. BOBAN, « "Minimalist" concepts of semi-presidentialism : are Ukraine and Slovenia semi-presidential states ? », *op. cit.*, p. 171.
[633] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit.*, p. 25.

gouvernementales. A ce titre, l'article 136 § 4 de la Constitution du PORTUGAL dispose que le « Président de la République doit promulguer tout décret du Gouvernement ou exercer son droit de veto ». Le Portugal est toutefois un des seuls Etats européens où cette technique est prévue[634]. Il s'agit d'un veto absolu. Il ne peut pas être levé. Le Président n'a pas à le motiver ou à renvoyer l'acte au Gouvernement. Il lui suffit de l'informer par écrit. Si le Gouvernement ne souhaite pas modifier son texte, ou échoue à trouver un accord avec le Président, le refus de promulgation de ce dernier peut être contourné en transformant le décret en projet de loi[635].

**346.** Ces vetos peuvent être accompagnées de la compétence de saisir le juge constitutionnel. La saisine de la juridiction constitutionnelle semble effectivement pouvoir faire l'objet d'une utilisation complémentaire avec le droit de veto. Il est parfois envisageable, pour le Président modérateur, d'articuler ces deux prérogatives. Si elles présentent une nature différente, ces techniques permettent toutes deux au chef de l'Etat d'intervenir dans le processus décisionnel. En LITUANIE, la portée de la compétence est plus réduite car le Président ne peut saisir la Cour constitutionnelle que pour s'opposer aux décisions gouvernementales[636].

**347.** La saisine de la justice constitutionnelle présente parfois un risque pour le chef de l'Etat car il ne lui est pas toujours possible d'exercer un veto si le juge constitutionnel ne statue pas en sa faveur. C'est ainsi que le Président de la POLOGNE a l'obligation de promulguer la loi si celle-ci a été jugée conforme à la Constitution[637]. Il ne peut pas faire une utilisation successive de la saisine du juge et du veto puisque la loi peut être renvoyée au *Sejm* seulement « s'il ne saisit pas la Cour constitutionnelle »[638], ce qui limite les possibilités d'articulation.

**348.** Celles-ci sont plus larges au PORTUGAL. Quand l'inconstitutionnalité est prononcée, le Président a l'obligation de renvoyer la loi devant l'Assemblée de la République, qui peut passer outre ce veto en confirmant le texte à la majorité des deux tiers. Dans ce cas, la loi revient devant le chef de l'Etat qui est alors en mesure d'exercer son veto. Le Président a aussi la possibilité d'exercer les deux vetos en même temps. Si la loi est confirmée par l'assemblée, mais déclarée contraire à la Constitution, le chef de l'Etat pourra la renvoyer une seconde fois. Il convient également de relever que si la Chambre modifie le texte pour le mettre en

[634] Une procédure similaire se rencontre en Italie où le Président, en plus de contrôler les lois, a la possibilité d'encadrer l'utilisation des décrets-lois adoptés par le gouvernement. En ce sens, F. LAFFAILLE, « La mutation de la forme de gouvernement parlementaire en Italie : le chef de l'Etat contestable co-législateur », *RFDC*, 2012/1, n°89, p. 15-21.

[635] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais, op. cit.*, p. 376.

[636] « Un cinquième au moins des membres du *Seimas*, les tribunaux et le Président de la République de Lituanie ont le droit de saisir la Cour constitutionnelle de la conformité d'un acte du Gouvernement a la Constitution et aux lois », Article 106 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

[637] Selon l'article 122 § 3 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997, « le Président de la République ne peut refuser de signer une loi que la Cour constitutionnelle a déclarée conforme à la Constitution ».

[638] Article 122 § 5 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

conformité avec la décision du Tribunal constitutionnel, la loi est considérée comme nouvelle, ce qui permet au Président de choisir encore une fois entre veto ou promulgation[639].

**349.** Le Président de la ROUMANIE se trouve dans une situation similaire à celle de son homologue polonais dans la mesure où il doit choisir entre le droit de veto et la saisine du juge constitutionnel. Si la seconde option est retenue, il sera lié par la décision de la Cour constitutionnelle[640]. En revanche, rien ne l'empêche de renvoyer la loi devant la Chambre puis, en cas d'échec, de saisir le juge.

**350.** Au sein des régimes parlementaires « à présidence symbolique », la saisine du juge constitutionnel par le Président est moins répandue. Elle n'est pas prévue en AUTRICHE, alors qu'en IRLANDE le Président doit consulter le Conseil d'Etat avant de saisir la Cour suprême, ce qui limite sa marge de manœuvre. Entre 1938 et 2013, la Cour suprême n'a été saisie que quinze fois par le chef de l'Etat pour contrôler la constitutionnalité d'une loi[641]. En SLOVENIE, le Président ne peut non plus saisir le juge constitutionnel. En BULGARIE, l'article 150 § 1 dispose que « la Cour constitutionnelle peut être saisie à l'initiative […] du Président de la République ». C'est également le cas en CROATIE. Si le Président « considère que la loi qui doit être promulguée n'est pas conforme à la Constitution, il peut ouvrir une procédure d'examen de la constitutionnalité de cette loi devant la Cour constitutionnelle »[642]. En FINLANDE, le contrôle de constitutionnalité est diffus, ce qui empêche le chef de l'Etat de saisir une Cour constitutionnelle[643]. En REPUBLIQUE TCHEQUE, la saisine de la juridiction constitutionnelle à l'encontre d'une loi appartient notamment au Président[644], tandis qu'elle est limitée au contrôle de la constitutionnalité des traités en SLOVAQUIE[645].

**351.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », le Président de la FRANCE dispose de la compétence de saisir le Conseil constitutionnel. Il en fait un usage particulièrement limité car, « avant 2015, le Président n'avait jamais déféré une loi au

[639] Cette interprétation a été proposée par la doctrine portugaise et a été confirmée par le Tribunal constitutionnel dans sa décision n°320/89 du 20 mars 1989. En ce sens, A. CAMPINOS, « Le droit de veto dans la Constitution Portugaise », *in Mélanges offerts à Jorge Campinos*, Paris, PUF, 1996, p. 41-42.
[640] De même, l'article 77, alinéa 3 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991 dispose que « la loi sera promulguée dans un délai maximum de 10 jours à compter de […] la décision de la Cour constitutionnelle, par laquelle on a confirmé sa constitutionnalité ».
[641] M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *in* J. COAKLEY, K. RAFTER (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 50-51.
[642] Article 89 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[643] J. LAVAPURO, T. OJANEN, M. SCHEININ, « Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review », *International Journal of Constitutional Law*, n°9 (2011), p. 505-531.
[644] Article 64 § 1, Act 182/1993 of 16 June 1993 on Constitutional Court.
[645] Article 102 b) de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.

Conseil »[646]. La saisine présidentielle n'est ainsi intervenue que trois fois : en 2015, à propos de la loi sur le renseignement[647], puis, en 2019, à propos de la loi « anticasseurs »[648], et enfin, en 2020, à propos de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire[649]. Cet usage restreint semble logique dans la mesure où, dans un régime parlementaire à « direction présidentielle », le chef de l'Etat est l'instigateur principal des lois adoptées. Le Président CROATE (1990-2000) ne possédait pas cette prérogative.

**352.** Ainsi, les présidents européens disposent de moyens importants pour intervenir dans le processus législatif. Pour autant, ils ne conduisent pas les présidents modérateurs à en faire une utilisation contre-majoritaire.

### 2- Une utilisation parcimonieuse du droit de veto par le Président modérateur

**353.** La détention de moyens d'intervention dans le processus législatif est susceptible de générer la crainte d'un activisme présidentiel ou, dans certains cas, d'une utilisation contre-majoritaire du droit de veto. Les régimes parlementaires « à direction présidentielle » ne semblent pas avoir vocation à connaître un tel détournement du veto dans la mesure où la majorité parlementaire et le Gouvernement travaillent en faveur du chef de l'Etat. Il parait donc peu probable qu'une occasion d'exercer son veto se présente à lui. Dans le même sens, quand le Président ne joue qu'un rôle symbolique, il est possible que la prérogative soit très peu utilisée, comme c'est le cas en FINLANDE, où « il n'y a pratiquement aucune pratique constitutionnelle concernant le droit de veto faible »[650].

**354.** Il est cependant possible que, dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », des tentatives de déviation du droit de veto interviennent, notamment s'il est instrumentalisé dans un but personnel ou partisan. Cette compétence est susceptible d'être détournée de sa finalité modératrice quand « le Président utilise ses prérogatives principalement pour répondre aux tentatives de l'organe exécutif de limiter son pouvoir, […] ainsi […] l'utilisation de son pouvoir s'inscrit principalement dans une logique

[646] D. ROUSSEAU, P-Y. GADHOUN, J. BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 12ème Ed., 2020, p. 126.
[647] Cons. const., 2015-713 DC, 23 juillet 2015, JORF n°0171 du 26 juillet 2015.
[648] Cons. const., 2019-780 DC, 4 avril 2019, JORF n°0086 du 11 avril 2019.
[649] Cons. const., 2020-800 DC, 11 mai 2020, JORF n°0116 du 12 mai 2020.
[650] « There is hardly any constitutional practice concerning weak veto-power », J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 114.

d'autodéfense »[651]. Il ne s'agit alors pas de préserver le bon fonctionnement des institutions mais simplement sa propre position.

**355.** La mise en œuvre du veto peut également témoigner d'une volonté présidentielle de peser davantage sur le jeu politique. Le Président de la BULGARIE, Roumen Radev, élu en 2016 et réélu en 2021, cherche à utiliser ses prérogatives, dont le droit de veto, afin de renforcer son influence politique[652]. L'ancien Président de la REPUBLIQUE TCHEQUE Vaclav Klaus en fit lui aussi une utilisation active avec un objectif similaire[653]. Le droit de veto ne sert plus uniquement à défendre les garanties constitutionnelles mais vise à promouvoir les positions idéologiques du chef de l'Etat, en s'opposant à celles de la majorité parlementaire. C'est ainsi que « les vetos du président Klaus [étaient] clairement fondés sur des arguments idéologiques. Les lois auxquelles il a opposé son veto […] ne correspondent pas à son agenda thatchériste et conservateur »[654]. Il se servit de son droit de veto pour s'opposer à des lois mettant en œuvre le droit de l'Union européenne (contre le mandat d'arrêt européen par exemple) ou des réformes libérales de société (comme l'adoption d'un équivalent tchèque du PACS)[655]. C'est également le cas de Rudolf Schuster, en SLOVAQUIE. Il utilisa fréquemment son droit de veto à cause de « la cohabitation avec le Gouvernement dont le programme de privatisation et de libéralisation était en conflit avec ses propres convictions politiques »[656]. De telles utilisations du droit de veto par le Président de la République ne lui permettent pas de remplir une fonction modératrice car la manière dont il se sert de sa prérogative est « hostile », plutôt que préservatrice ou réparatrice.

**356.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », la mise en œuvre du droit de veto semble faire l'objet d'une déviation moindre. Certes, le veto contrarie la volonté de la majorité parlementaire. Son exercice implique l'existence d'une certaine faculté de nuisance, à l'égard tant du Gouvernement que de ladite majorité. Même s'il peut être surmonté facilement, le recours au droit de veto donne la parole aux groupes opposés à l'adoption de la

---

[651] « The president uses his prerogatives primarily to respond to the attempts of the executive body to limit his power, […] then […] the use of his power mainly concerns a type of self-defense logic », B. CHOLOVA, « The Role of the President in Bulgarian Politics : the Veto as a Tool for Legitimation ? », *op. cit.*, p. 244-245.

[652] V. ANGHEL, (2018), « Bulgaria – President Radev is shaping a political alternative », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=9103, 13 décembre 2018.

[653] J. KYSELA, Z. KHÜN, « Presidential Elements in Government. The Czech Republic », *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, p. 110-111.

[654] « The vetoes of President Klaus [were] clearly based on ideological arguments. The laws vetoed by him […] do not fit the President's Thatcheristic conservative agenda », *Ibid.*, p. 110.

[655] *Ibid.*, p. 110.

[656] « The cohabitation with the government whose privatisation and liberalisation programme were in conflict with his own political convictions », P. KÖKER, *Veto et peto : Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, these dact., UCL (University College London), 2015, p. 268.

loi visée. Il rend leur contestation légitime, ce qui a pour conséquence de compliquer le travail du gouvernement et, parfois, de placer celui-ci dans une situation politiquement difficile.

**357.** Le veto est alors en mesure de ressembler au concept américain du « *going public* »[657]. L'expression « a cherché à expliquer un changement marqué de la stratégie présidentielle tout au long du processus de prise de décision dans le système de séparation des pouvoirs des États-Unis » qui consiste par « l'engagement direct du public et de l'opinion publique en tant que tendance distincte et émergente déployée par les présidents dans le contexte des négociations institutionnelles »[658]. Cela consiste donc, pour le Président de la République, à saisir l'opinion publique afin d'essayer d'influencer le travail du gouvernement et de la majorité. Le droit de veto rend publique l'opposition du Président modérateur à une loi, facilitant la mobilisation de la population, qui pourra chercher ensuite à faire pression sur le Gouvernement. Le Président du PORTUGAL M. Rebelo de Sousa a ainsi exercé, en décembre 2017, son droit de veto à l'encontre d'une loi relative au financement des partis politiques en se basant sur « l'absence de déclaration explicative accessible au public quant au changement de méthode de financement des partis politiques, lequel représentait globalement un changement significatif du régime en vigueur », sachant qu'« au cours des débats parlementaires, aucun mot d'explication ou de défense de ce changement n'a été entendu », créant, « une importante controverse dans l'opinion publique »[659]. Il parvint à ce qu'un véritable débat parlementaire ait lieu, ralentissant l'activité législative.

**358.** Cette capacité de nuisance peut également consister en un pouvoir « d'admonestation » que s'accorde le Président. Une telle utilisation de sa prérogative intervient surtout au PORTUGAL, sur un modèle similaire à la pratique présidentielle italienne, c'est-à-dire que « le chef de l'Etat promulgue [la loi] mais avec des réserves publiques ». C'est un « oui, mais », « une promulgation avec admonestation »[660]. Ainsi, M. Rebelo de Sousa a promulgué une loi promouvant l'égalité salariale entre les femmes et les hommes à cause de « la raison essentielle du texte », tout en critiquant la complexité administrative de la procédure créée[661].

---

[657] S. KERNELL, « The Presidency and the People: The Modern Paradox » *in* M. NELSON (dir.), *The Presidency and the Political System*, Washington DC, 1984, CQ Press, p. 233-263.

[658] « Sought to explicate a marked shift in presidential strategy throughout the policy-making process in the U.S. separation of powers system » ; « the direct engagement of the public and public opinion as a distinct and emergent trend deployed by presidents in the context of interbranch bargaining », A. G. COCKERHAM, A. DRISCOLL, J. V. JOSEPH, « "Going Public" in Comparative Perspective: Presidents' Public Appeals under Pure Presidentialism », *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 2, June 2019, p. 260.

[659] M. MELO EGIDO, D. CONNIL, D. LÖHRER, « Droit constitutionnel étranger : Portugal », *RFDC*, 2019/1, n° 117, p. 232.

[660] F. LAFFAILLE, « Mythologie constitutionnelle : le chef de l'Etat, neutre gardien de la stabilité du régime parlementaire italien », *op. cit*., p. 877-878.

[661] M. MELO EGIDO, D. CONNIL, D. LÖHRER, « Droit constitutionnel étranger : Portugal », *op. cit*., p. 232.

Ici aussi, l'idée du « *going public* » semble trouver à s'appliquer puisque le Président fait publiquement état de ses remarques, ce qui peut affaiblir la position du Gouvernement.

**359.** Pour autant, ces usages du droit de veto ne paraissent pas révéler une pratique qui serait contre-majoritaire. Si l'intervention du Président influence nécessairement le Gouvernement, il ne se constitue pas en centre alternatif du pouvoir. Une fois qu'il a exercé son veto, il n'est pas contraint de proposer une alternative. Il ne prend pas le contrôle du pouvoir de direction gouvernementale. Il ne se transforme pas non plus en chef de l'opposition parlementaire, ni ne se substitue à elle. Au mieux, le Président modérateur ne fait qu'empêcher l'adoption d'un acte. Il ne semble pas non plus utiliser le veto pour marquer son hostilité à la politique gouvernementale. La décision présidentielle de promulguer, ou de ne pas le faire, va favoriser la majorité ou l'opposition. Toutefois, cela n'éteint pas son extériorité car ses moyens d'action étant politiques, leurs conséquences le seront également. Simplement, en raison de son extériorité, l'intervention du Président se borne à la préservation du bon fonctionnement des institutions et des garanties constitutionnelles, en évitant, autant que possible, de s'immiscer dans le clivage existant entre la majorité parlementaire et son opposition. Utilisé de cette manière, le veto participe à la mission de surveillance des pouvoirs publics que possède le chef de l'Etat modérateur, sans revêtir de caractère contre-majoritaire, d'autant plus qu'il se contente de solliciter à nouveau l'assemblée. Il ne lui met pas un veto absolu et c'est bien elle qui détermine le contenu final de la loi.

**360.** L'hypothèse contre-majoritaire parait d'autant moins probable que, pour être efficace, le veto ne doit pas faire l'objet d'une utilisation excessive. Selon Jorge Sampaio, « si le Président met des vetos en série parce que le Gouvernement n'est pas de sa couleur politique d'origine, il se risque de voir ses vetos renversés : aucun Président ne pourrait rester indemne s'il apposait constamment son veto – ce pour quoi il n'est pas fait – parce qu'il courrait le risque de les voir facilement renversés »[662]. Le nombre de lois qui sont renvoyées au Parlement ou au juge constitutionnel doit rester limité. En LITUANIE, sur la période entre octobre 1992 et décembre 2010, ce sont 3 % des lois qui ont fait l'objet d'un veto législatif. Il n'y a eu que 0, 03 % de textes soumis au juge constitutionnel[663]. En POLOGNE, les présidents Walesa, et Kaczynski ont exercé leur veto législatif vingt-quatre et dix-huit fois et ont saisi cinq fois et dix-sept fois le Tribunal constitutionnel durant leur mandat de cinq ans, tandis que

[662] P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République et le régime politique portugais. Entretiens », *op. cit.*, p. 20.
[663] P. KÖKER, *Veto et peto : Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, *op. cit.*, p. 88.

ces chiffres sont de trente-cinq et vingt-cinq pour A. Kwasniewski en dix ans[664]. Au PORTUGAL, Mario Soares, Jorge Sampaio et Anibal Cavaco Silva ont exercé, durant leurs dix ans de mandat, leur veto politique douze fois pour les deux premiers et vingt-et-une fois pour le troisième contre des lois, et, respectivement, vingt-cinq fois, soixante-trois fois et quatre fois contre des décrets du gouvernement[665]. En ROUMANIE, il y a eu 1, 10 % de veto législatif et 0, 10 % de textes renvoyés à la Cour constitutionnelle[666].

**361.** Cette utilisation limitée du droit de veto par les présidents modérateurs semble les empêcher de développer une pratique de blocage systématique de l'action de la majorité parlementaire ou de se transformer en leader de l'opposition. Elle permet également de faire une utilisation ciblée du droit de veto. En visant surtout des textes emblématiques, le Président peut conférer une portée importante au veto, renforçant alors sa « capacité à façonner la perception du gouvernement par le public, et donc la politique du Gouvernement »[667]. Ce sont donc souvent des réformes importantes qui sont concernées, comme celles, récentes, de la justice en POLOGNE[668], ou sur le droit à l'autodétermination de l'identité de genre au PORTUGAL[669].

**362.** L'intervention des présidents modérateurs produit des effets importants. Certains peuvent même déstabiliser le Gouvernement, sans pour autant les transformer en un pouvoir gouvernemental. Le caractère politique du droit de veto se retrouve dans la signification qui est susceptible de lui être attribuée lorsqu'il est exercé pour préserver les institutions.

### B- Une arme au service de la préservation politique des institutions

**363.** Le droit de veto est une arme permettant de protéger le bon fonctionnement des institutions ainsi que les droits et libertés des individus. Il offre une protection contre les abus de la majorité parlementaire. Selon Benjamin Constant, la liberté est menacée « quand

[664] P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit.*, p. 113.
[665] J. M. FERNANDES, C. JALALI, « A Resurgent Presidency ? Portuguese Semi-Presidentialism and the 2016 Elections », *op. cit.*, p. 124.
[666] P. KÖKER, *Veto et peto : Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, *op. cit.*, p. 88.
[667] « President's ability to shape public perceptions about the government, and thus government policy », M. COSTA LOBO, A. COSTA PINTO, P. MAGALHAES, « The Political Institutions of Portuguese Democracy », *in* S. ROYO (dir.), *Portugal in the Twenty-First Century. Politics, Society and Economy*, Plymouth, Lexington Books, 2012, p. 39
[668] W. ZAGORSKI, « Une réforme de la justice en trompe l'œil : la déconstruction de l'Etat de droit en Pologne », *JP Blog*, 7 décembre 2017, http://blog.juspoliticum.com/2017/12/07/une-reforme-de-la-justice-en-trompe-loeil-la-deconstruction-de-letat-de-droit-en-pologne-par-wojciech-zagorski/
[669] M. MELO EGIDO, D. CONNIL, D. LÖHRER, « Droit constitutionnel étranger : Portugal », *op. cit.*, p. 234.

l'autorité chargée de veiller à l'exécution des lois n'a pas le droit de s'opposer à celles qu'elle trouve dangereuses »[670]. Les assemblées peuvent être un danger si leur autorité n'est pas bornée. Elles risquent de devenir une puissance aveugle et leurs représentants « des candidats de tyrannie »[671].

**364.** L'absence d'un moyen de contraindre la Chambre, d'enserrer son activité dans des limites précises, est susceptible de conduire à ce qu'Alexis de Tocqueville appelait le « despotisme de la majorité »[672]. Ses réflexions le conduisent à s'interroger sur les abus de pouvoir qui sont susceptibles de tenter toute majorité à partir du moment où elle peut compter sur le soutien de l'opinion publique[673]. Tocqueville reconnaît que le principe de la majorité est la source de la légitimité[674]. Sans le remettre en cause, il le questionne malgré tout en raison du danger qu'il contient, c'est-à-dire que l'omnipotence de la majorité peut être de nature à favoriser l'arbitraire, la majorité risquant d'opprimer la minorité. Il « regarde comme impie et détestable cette maxime, qu'en matière de gouvernement la majorité d'un peuple a le droit de tout faire, et pourtant [il] place dans les volontés de la majorité l'origine de tous les pouvoirs »[675].

**365.** Tocqueville va considérer que pour éviter la tyrannie de la majorité, il faut borner cette dernière. Si une autorité venait à être toute puissante, elle représenterait un danger dans la mesure où il ne serait pas possible de la contrôler. Tocqueville est rejoint en ce sens par John Stuart Mill. L'auteur anglais estime qu'il faut se protéger du despotisme de la majorité car « la volonté du peuple signifie en pratique la volonté du plus grand nombre. […] Il est donc possible que les « gens du peuple » soient tentés d'opprimer une partie des leurs ». C'est pourquoi il est important de « limiter le pouvoir du gouvernement sur les individus », ce qui implique de faire de la tyrannie de la majorité un « de ces maux contre lesquels la société doit se protéger »[676]. La majorité ne saurait donc tout faire. Elle se doit de respecter les droits de l'humanité sous peine de devenir tyrannique. Au sein des régimes parlementaires

---

[670] B. CONSTANT, « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », *op. cit.*, p. 184.
[671] *Ibid*., p. 187.
[672] A. DE TOCQUEVILLE, « De la démocratie en Amérique », *in* A. DE TOCQUEVILLE , *De la démocratie en Amérique, Souvenirs, L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins, 1986, Tome I, Partie 2, Chapitre VII, p. 240.
[673] En ce sens, D. MINEUR, *Le pouvoir de la majorité. Fondements et limites*, Paris, Classiques Garnier, 2017, p. 192.
[674] En ce sens, il considère qu'« 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 », A. DE TOCQUEVILLE, « De la démocratie en Amérique », *op. cit*., Tome I, Partie 2, Chapitre VII, p. 238.
[675] *Ibid*., p. 242.
[676] J. S. MILL, *De la liberté*, Paris, Gallimard, 1990, p. 65-66.

contemporains, le principe majoritaire s'incarne dans le « couple » Gouvernement – majorité parlementaire. Il est donc nécessaire que le pouvoir de l'organe gouvernemental, et de la portion de l'assemblée qui le soutient, soit encadré. Il faut placer devant lui un « obstacle qui puisse retenir sa marche et lui donner le temps de se modérer lui-même »[677].

**366.** Le Président modérateur semble en mesure de pouvoir remplir cette tâche par l'intermédiaire de son droit de veto ou par la saisine du juge constitutionnel. Le contrôle qu'il exerce sur les lois participe à la réalisation d'une mission de surveillance des agissements du bloc majoritaire, qui paraît capable de se rattacher à la fonction modératrice. Le Président peut en limiter les emportements en s'opposant à l'adoption de certaines législations. Il peut témoigner d'une certaine méfiance vis-à-vis de la majorité parlementaire. Selon J. Sampaio, « il ne faut pas cesser de prendre en compte ce qui se trouve au Parlement parce que ce sont les résultats d'élections, mais le Président ne doit pas s'en trouver affecté. […] Il faut néanmoins reconnaître que lorsqu'il existe une majorité absolue, le Président doit être plus attentif »[678]. Cette surveillance de l'activité parlementaire, voire gouvernementale selon les cas, permet d'offrir une garantie institutionnelle à la Constitution, qui est complémentaire à la protection juridique assurée par le juge constitutionnel. Par son activité de contrôle, le Président modérateur contribue à la réalisation d'un « militantisme de la démocratie »[679], apte à contenir les dérives potentielles causées par la tyrannie de la majorité.

**367.** Le chef de l'Etat est ainsi en mesure de s'ériger en rempart pour défendre le pluralisme politique quand il l'estime menacé. C'est notamment le cas lorsqu'il est question des règles électorales car il « incombe au Président de la République, en tant que garant du fonctionnement régulier des institutions démocratiques, de contribuer à ce que le système électoral soit un facteur d'unité et non de division, afin que se fortifie – et ne puisse jamais être mise en cause – la légitimité démocratique »[680]. C'est ainsi, qu'en LITUANIE, le Président Gitanas Nauseda décida, en 2019, d'exercer son veto à l'encontre de la loi modifiant les seuils électoraux lors des élections législatives. Il estimait que cette mesure risquait d'augmenter la fragmentation du *Seimas*, aboutissant à ce qu'il soit beaucoup plus difficile de former un gouvernement stable[681].

---

[677] A. DE TOCQUEVILLE, « De la démocratie en Amérique », *op. cit.*, Tome I, Partie 2, Chapitre VII, p. 243.
[678] P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République et le régime politique portugais. Entretiens », *op. cit.*, p. 20.
[679] Selon Jorge Sampaio, *Ibid*., p. 18.
[680] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 126-127.
[681] Decree, 2019 December 19, No. 1K-173, « Regarding the Law on Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania adopted by the Seimas of the Republic of Lithuania No. I-2721 Amendment of Article 89. Return The Law of the Republic of Lithuania for re-consideration ».

**368.** En POLOGNE, Andrjez Duda exerça, en septembre 2018, son droit de veto à l'encontre de la loi modifiant les règles relatives aux élections européennes en POLOGNE car si « le Gouvernement a soutenu (à juste titre) que le système actuel était trop compliqué, il est clair qu'il cherchait à altérer les règles du jeu à son avantage, autant que possible »[682], abusant ainsi de sa position majoritaire. Le Président souligna effectivement que les dispositions législatives déviaient trop fortement du principe de proportionnalité des élections. Elles auraient eu pour conséquence de ne permettre qu'à deux partis, Droit et Justice ainsi que Plateforme Civique, d'avoir un nombre conséquent de représentants au Parlement européen, empêchant de ce fait une part importante de la population d'être représentée et diminuant encore plus l'intérêt de la population pour le scrutin. Or, il est du devoir du Président de permettre la participation du peuple à la vie politique et au fonctionnement des institutions, ce qui justifie le renvoi du texte devant le *Sejm*.

**369.** Au PORTUGAL, A. Cavaco Silva exerça son veto, en 2006, à l'encontre de la loi sur la parité à laquelle il reprochait ses sanctions, excessives et disproportionnées, en cas de non-respect par les partis. Elles aboutissaient selon lui à ce que les partis ne puissent plus concourir librement à la formation de la volonté du peuple, restreignant dès lors la pluralité des options offertes aux citoyens[683]. M. Soares apposait, lui, son veto contre les lois modifiant les règles électorales à la veille des élections[684]. Cela permet d'empêcher une formation politique de se servir de sa position institutionnelle à son avantage. Cette importance accordée à la législation électorale se trouve encore renforcée par l'exigence portugaise d'une majorité des deux tiers pour lever un éventuel veto, ce qui implique la nécessité d'un consensus entre la majorité parlementaire et l'opposition. La nécessité constante d'une majorité des trois cinquièmes pour lever le veto, en Pologne, remplit un rôle similaire.

**370.** Le droit de veto peut également être utilisé pour assurer la défense de l'Etat de droit. Sa préservation est susceptible de passer par une protection des institutions juridictionnelles face aux atteintes du Gouvernement. C'est dans ce sens que s'inscrit, en POLOGNE, le veto du Président Andrzej Duda à l'encontre de la réforme controversée de la justice. Après avoir réussi la « neutralisation » de la justice constitutionnelle[685], le Gouvernement cherchait à

---

[682] « The government (arguably rightfully) argued that the current system was too complicated, it is clear that it aimed to alter the rules of the game to the degree to its advantage in every possible way », P. KÖKER, (2018), « Poland – 3 years into his presidency, Duda's role remain unclear », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=8600, 13 septembre 2018.

[683] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 131.

[684] *Ibid*., p. 125.

[685] W. ZAGORSKI, « Une réforme de la justice en trompe l'œil : la déconstruction de l'Etat de droit en Pologne », *op. cit*.

mettre en place une réforme similaire de la Cour suprême et du Conseil national de la magistrature, continuant ainsi sa « déconstruction de l'Etat de droit »[686]. Le Président renvoya deux lois qui devaient placer la nomination des juges et le déroulement de leur carrière sous le contrôle du ministre de la Justice, mais aussi le fonctionnement de la Cour suprême. Ce veto souligne, qu'en dépit de son rôle plus faible que ses prédécesseurs, le Président dispose, grâce au droit de veto, d'une arme décisive[687].

**371.** En ROUMANIE, le Président Iohannis fut amené, en juin 2017, à utiliser son droit de veto, puis à saisir la Cour constitutionnelle, à l'encontre de lois modifiant l'organisation de la justice. Il estimait que certaines dispositions n'étaient pas claires et se trouvaient également dénuées de cohérence et de prévisibilité. De plus, elles étaient susceptibles de porter atteintes à des exigences constitutionnelles et aux normes européennes et internationales relative à l'indépendance et au bon fonctionnement du système judiciaire[688]. Par la mise en œuvre de son pouvoir de veto, le Président a été capable de contribuer à la protection de l'Etat de droit.

**372.** L'usage du droit de veto répond également à une exigence de consensus. Elle se manifeste lorsque le Président modérateur considère que les débats parlementaires ont été insuffisants ou quand un projet suscite une vive émotion au sein de la société. Le veto d'A. Duda sur la réforme de la justice en POLOGNE était intervenu après des manifestations importantes[689]. Au PORTUGAL, « Jorge Sampaio en a ainsi appelé à un véritable débat entre les institutions et la société à propos de la Loi relative aux techniques de procréation médicalement assistée »[690]. Le veto de la réforme du financement des partis politiques par M. Rebelo de Sousa était notamment motivé par le manque de débats parlementaires et l'inquiétude de l'opinion publique[691], tandis que M. Soares mit en avant les exigences du dialogue pour justifier son veto de la réforme du droit d'asile en 1993[692].

**373.** Quand le sujet d'une réforme législative divise la société, crée des polémiques, le Président modérateur peut, par son veto, rechercher le consensus en invitant les acteurs politiques à discuter à nouveau. Il rétablit le dialogue entre les pouvoirs publics et/ou avec la société. Effectivement, « au-delà de la logique d'affrontement qu'il peut traduire, il est un

---

[686] *Ibid*.
[687] M. GRANAT, K. GRANAT, *The Constitution of Poland. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2021, p. 90-92.
[688] R. D. POPESCU, E. S. TANASESCU, « Roumanie », *AIJC*, 34-2018, 2019, p. 1053-1054.
[689] W. ZAGORSKI, « Une réforme de la justice en trompe l'œil : la déconstruction de l'Etat de droit en Pologne », *op. cit*.
[690] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 128.
[691] M. MELO EGIDO, D. CONNIL, D. LÖHRER, « Droit constitutionnel étranger : Portugal », *op. cit*., p. 232.
[692] A. CAMPINOS, « Le droit de veto dans la Constitution Portugaise », *op. cit*., p. 53.

pont entre la société civile et le monde politique »[693]. Le chef de l'Etat peut ainsi limiter l'omnipotence de la majorité en la conduisant à tenir un dialogue démocratique.

**374.** Au bout du compte, le droit de veto est un instrument qui permet au Président modérateur de préserver les institutions démocratiques. Il a la capacité de s'opposer aux abus de la majorité parlementaire en mettant en œuvre un militantisme démocratique fondé sur une défense du pluralisme politique et de l'Etat de droit, ainsi que sur une promotion du consensus. Le Président peut en retirer un crédit institutionnel et politique important, notamment s'il fait une utilisation stratégique du veto en s'opposant à des réformes impopulaires. C'était par exemple le cas d'un « veto d'Eanes en 1981 contre une loi augmentant la rémunération des titulaires de charges publiques »[694] ou des différents vetos d'A. Duda en Pologne. Le Président renforce ainsi sa popularité auprès de l'électorat et facilite ses chances de réélection en présentant son intervention comme supra-partisane[695].

**375.** Cela se remarque également *a contrario* par l'impopularité d'A. Cavaco Silva durant son second mandat. Le PORTUGAL devait appliquer des mesures d'austérité pour rétablir sa situation économique. Dans ce contexte, le président Cavaco Silva semblait faire face à un dilemme car, d'un côté, il pouvait « donner raison au mécontentement de la population face à l'austérité du plan de sauvetage et utiliser ses pouvoirs […] pour atténuer [ses] effets »[696]. D'un autre côté, le Président pouvait également « chercher à faciliter la mise en œuvre du protocole d'accord et ainsi accélérer la conclusion du plan de sauvetage. Mais ce faisant, il fait face au risque d'impopularité dans l'opinion publique et d'une influence politique extrêmement limitée » [697]. Or, en choisissant de ne pas saisir le Tribunal constitutionnel pour qu'il contrôle certaines mesures d'austérité et en faisant une utilisation très restreinte du droit de veto, A. Cavaco Silva a connu une baisse considérable de son crédit politique et, partant, de sa capacité d'influence.

**376.** Le droit de veto offre une protection institutionnelle à la Constitution, à la démocratie et à la vie politique puisque le choix d'y recourir ressort de la seule volonté du Président de la République et qu'il permet d'empêcher l'adoption d'une loi. Même quand le Président saisit

---

[693] *Ibid*., p. 56.
[694] « Eanes' 1981 veto of a law increasing the remuneration of public office- holders », C. JALALI, « The President is Not a Passenger : Portugal's Evolving Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 169.
[695] En ce sens, P. KÖKER, (2018), « Poland – 3 years into his presidency, Duda's role remain unclear », *op. cit*.
[696] « Could give vent to popular dissatisfaction with the bailout's austerity – and use his powers […] to mitigate the austerity », J. M. FERNANDES, C. JALALI, « A Resurgent Presidency ? Portuguese Semi-Presidentialism and the 2016 Elections », *op. cit*., p. 123.
[697] « Could seek to facilitate the implementation of the MoU and thus expedite the bailout's conclusion. But in so doing he faced the [risk] of unpopularity in public opinion and of a severely constrained policy influence », *Ibid*., p. 124.

le juge constitutionnel, le recours à cette prérogative emporte des conséquences institutionnelles certaines. Si une argumentation juridique est indispensable, ce sont des raisons politiques qui motivent son usage par le Président, tandis que la décision du juge affecte l'équilibre des institutions. A l'inverse, quand il se sert du veto, le chef de l'Etat est nécessairement conduit à prendre appui sur le texte constitutionnel, et ses valeurs, car il en est le garant. Ces deux techniques paraissent inextricablement liées pour faire du Président modérateur un gardien institutionnel des institutions, dont l'intervention complète celle de la justice constitutionnelle. Le veto permet alors au Président modérateur de mener une surveillance quotidienne de l'action du Gouvernement. Il doit toutefois être complété par un moyen d'intervention lors de situations exceptionnelles.

## II- Une arme institutionnelle exceptionnelle au service de la modération : le droit de dissolution

**377.** Le droit de dissolution est « l'acte par lequel le mandat d'une assemblée est interrompu, avant son terme légal : cette interruption résulte de la décision d'un organe habilité ou de l'accomplissement d'une procédure automatique »[698]. Il constituait, en particulier au sein de la doctrine française de la fin du XIXème siècle et du début du XXème siècle, une caractéristique essentielle du régime parlementaire. Il s'agissait effectivement, dans leurs esprits, d'une arme indispensable pour assurer l'équilibre sur lequel reposerait le parlementarisme, notamment en étant un contrepoids à la responsabilité ministérielle[699]. Il s'agit toujours d'un élément important du parlementarisme, même si certains auteurs considèrent désormais que la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement suffit à identifier un régime parlementaire. Quelle que soit l'importance qui lui est accordée dans la définition du parlementarisme, le droit de dissolution est un instrument essentiel. Grâce à cette prérogative, le Président, en particulier dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », est susceptible d'intervenir pour faciliter la résolution de situations

[698] P. ALBERTINI, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, PUF, 1977, p. 13. Il existe toutefois une multitude de définitions.

[699] En ce sens, v. par ex. J. BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard et Brière, 1904, p. 9 ; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. Tome II*, Paris, Fontemoing, 1923, p. 639, 645 et 647 ; G. FERRIERE, « Dissolution et référendum », *RDP*, 1946, p. 418 ; M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2ème Ed., 1929, p. 459. R. REDSLOB, *Le régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris, Manuel Giard, coll. Bibliothèque internationale de droit public, 1924, p. 4 et, du même auteur, « Une réforme constitutionnelle : la dissolution de la Chambre », *Revue politique et parlementaire*, 1929, p. 195-196.

exceptionnelles (A). Cette capacité ne semble pas partagée dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » où le chef de l'Etat ne peut que rarement en faire une utilisation discrétionnaire (B). A l'inverse, les régimes parlementaires « à direction présidentielle » se caractérisent par l'usage libre et personnel du droit de dissolution (C).

### A- La dissolution comme moyen de résoudre une crise ministérielle dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle »

**378.** Traditionnellement, le droit de dissolution était envisagé par la doctrine classique comme un procédé de résolution des conflits entre les organes constitutionnels. En offrant une protection au pouvoir exécutif, il lui permettait d'assurer un certain équilibre avec le pouvoir législatif. La dissolution semblait alors être un outil susceptible de faciliter la réalisation de la collaboration des pouvoirs. Si elle venait à faire défaut, le rapport entre ces deux organes serait « univoque, [le législatif] ayant seul la faculté de provoquer le départ [de l'exécutif] »[700]. Leurs conflits ne pourraient dès lors pas être résolus. L'organisation d'élections anticipées permet que ce soit le peuple qui apporte la solution au conflit. De fait, « la dissolution est le moyen de soumettre à l'arbitrage du corps électoral les conflits graves entre l'exécutif et les assemblées »[701]. La fonction première du droit de dissolution est, selon les auteurs classiques, « de surmonter l'opposition entre les organes constitués »[702].

**379.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », l'exercice du droit de dissolution conduit le Président à intervenir en cas de crise, c'est-à-dire dans une situation marquée par un trouble profond, lorsque les institutions traversent une période difficile, que leur bon fonctionnement est interrompu ou entravé. La crise présente une nature politique puisque l'ordre politique est contesté. C'est notamment le cas quand l'existence du Gouvernement et sa stabilité sont remises en cause. Il s'agit d'une crise ministérielle qui consiste en un « événement qui provoque la chute du Gouvernement en régime parlementaire et [la] période pendant laquelle le gouvernement démissionnaire n'est pas remplacé par un nouveau »[703]. Une telle crise est susceptible d'intervenir lorsque la majorité parlementaire traverse un conflit pouvant conduire à sa dislocation ou lorsqu'elle cesse de soutenir le gouvernement. Le droit de dissolution, en prononçant la fin anticipée du mandat de

[700] P. ALBERTINI, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, *op. cit*., p. 224.
[701] J. LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Ed. Domat-Montchrestien, 1947, p. 802.
[702] P. ALBERTINI, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, *op. cit*., p. 225.
[703] S. GUINCHARD, T. DEBARD (dir.), *Lexique des termes juridiques*, *op. cit*., p. 319.

l'assemblée, cherche à apporter une résolution aux conflits survenus. La désignation de nouveaux parlementaires par les citoyens sera ainsi en mesure de permettre la formation d'un nouveau Gouvernement.

**380.** La mise en œuvre du droit de dissolution par le Président modérateur peut intervenir dans plusieurs hypothèses de crises. Certaines sont prévues expressément par le texte constitutionnel, d'autres ont été déterminées par la pratique mais elles seront résolues à la suite d'une libre décision du chef de l'Etat. L'utilisation du droit de dissolution par les présidents européens peut être limité par « le type et le degré de restrictions imposées » à son exercice[704]. Certaines contraintes limitent le droit de dissoudre le Parlement à des situations définies par les constitutions. Un autre moyen d'encadrer le pouvoir de dissolution consiste à augmenter le nombre d'acteurs qui participent directement au processus de dissolution du Parlement ou à prévoir des restrictions temporelles.

**381.** En LITUANIE, le recours au droit de dissolution par le Président rencontre encadrement textuel précis. Deux situations sont envisagées. L'une lui permet de faire un usage discrétionnaire de sa prérogative, tandis que la seconde limite sa liberté. Le Président peut organiser des élections anticipées si le *Seimas* n'approuve pas le programme du Gouvernement dans les trente jours de sa présentation ou s'il le désapprouve deux fois dans les soixante jours qui suivent sa première présentation. La dissolution est également possible si une motion de censure à l'encontre du Gouvernement a été adoptée. Dans cette hypothèse, les élections anticipées pourront intervenir uniquement si le Gouvernement les réclame au chef de l'Etat[705]. Cependant, rien n'indique que celui-ci soit contraint d'accepter de dissoudre le Parlement. Selon Vaidotas A. Vaicaitis « en cas de conflit entre le Parlement et le Gouvernement (le conseil des ministres), le Président a le pouvoir de dissoudre le Parlement. L'article 58 de la Constitution spécifie deux cas de conflit dans lesquels le Président dispose d'un tel pouvoir discrétionnaire »[706].

**382.** Dans la première hypothèse, l'appréciation présidentielle est totalement libre. Dans le second cas, le Président de la République semble plutôt disposer d'une faculté d'empêchement dans la mesure où ce n'est pas véritablement lui qui décide de l'opportunité de la tenue d'élections anticipées. Il ne fait que partager ce pouvoir avec un autre organe. Lorsqu'une

[704] « The kind and degree of restrictions imposed », M. BRUNCLIK, « Problem of early elections and dissolution power in the Czech Republic », *Communist and Post-Communist Studies*, 46 (2013), p. 220.
[705] A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit*., p. 70.
[706] « In the case of a conflict between the parliament and the government (the Cabinet of Ministers) the president has the power to dissolve parliament. Article 58 of the Constitution specifies two cases of conflict where the president has such discretionary power », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit*., p. 1046.

motion de censure est prononcée, c'est le Gouvernement qui peut initier la procédure de dissolution. Le chef de l'Etat n'a jamais l'initiative, il ne peut que la refuser. Depuis 1992, ces dispositions constitutionnelles n'ont jamais été utilisées[707].

**383.** La liberté du Président est limitée par une restriction supplémentaire. Il ne peut décider d'élections anticipées au *Seimas* dans les six mois qui précédent la fin de son mandat, ni dans les six mois qui suivent des élections anticipées[708].

**384.** En POLOGNE, le Président dispose également du pouvoir de dissoudre la Diète. La dissolution de la Chambre basse entraîne automatiquement celle du Sénat. Pour ce faire, le Président doit d'abord recueillir les avis des présidents des deux assemblées. La liberté du chef de l'Etat est toutefois encadrée car il ne peut dissoudre que « dans les cas prévus par la Constitution »[709]. Ceux-ci sont au nombre de deux. Dans un premier temps, le chef de l'Etat peut dissoudre la Diète lorsqu'elle échoue à adopter la loi budgétaire. Si, dans les quatre mois à compter du dépôt du projet de loi relatif au budget, cette dernière n'est pas soumise à la signature du Président de la République, la possibilité d'exercer le droit de dissolution lui est offerte[710].

**385.** Dans un second temps, la dissolution est susceptible d'être exercée en cas de crise ministérielle importante, c'est-à-dire quand le *Sejm* est incapable de former un gouvernement à la suite d'élections législatives. Il faut d'abord pour cela que la confiance ait été refusée une première fois, par la Diète, à un gouvernement nouvellement formé. Dans ce cas, c'est au *Sejm* lui-même de constituer le Gouvernement, après un vote à la majorité absolue des voix, la moitié au moins des députés devant être présente. Si cette procédure ne fonctionne pas, le Président de la République nomme un nouveau gouvernement, qui doit lui aussi obtenir la confiance, mais seulement à la majorité simple des voix. C'est uniquement en cas de nouvel échec que le Président pratique la dissolution[711]. Grâce à ces alternatives, limitativement énumérées, « le Président devait veiller à la stabilité du système politique. Ce droit visait à prévenir les longues crises politiques »[712]. Le rejet du budget est effectivement susceptible de nuire au bon fonctionnement des institutions dont le Président modérateur est le garant. Il en est de même s'il est impossible de former un gouvernement.

---

[707] *Ibid*., p. 1046.
[708] Article 58 § 3 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[709] Article 98, alinéa 4 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[710] Article 225 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[711] Article 154 et 155 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[712] « The president was to stand guard over the stability of the political system. This right was aimed at the prevention of long political crises », P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit*., p. 107.

**386.** Il convient également de signaler que la restriction de la compétence opérée en 1992 a permis de renforcer cet aspect modérateur. Une troisième possibilité d'exercice du droit de dissolution a été supprimée. Elle était prévue par la Constitution communiste, dans sa version révisée de 1989, et permettait au chef de l'Etat de dissoudre la Chambre basse « lorsque le *Sejm* a adopté un acte législatif ou une résolution qui ne permettait pas au président de remplir ses tâches constitutionnelles »[713]. Cette prérogative pouvait être mobilisée lorsque le Président estimait que la Diète menaçait « sa capacité à assumer ses responsabilités pour la sauvegarde de la souveraineté, de la sécurité et des alliances internationales de l'État »[714]. La marge de manœuvre présidentielle pour apprécier de l'opportunité d'avoir recours, ou non, au droit de dissolution était donc considérable. Selon son interprétation des circonstances politiques, il lui était facile de dissoudre l'assemblée, notamment pour promouvoir ses intérêts personnels. La disparition de cette compétence s'explique par la volonté des acteurs politiques de rompre avec la pratique présidentialiste des institutions amorcée par Lech Walesa et d'opter pour des institutions qu'ils estimaient pleinement parlementaires[715].

**387.** L'exercice du droit de dissolution par le Président polonais a été limité à des situations de crises politiques déterminées à l'avance par la Constitution. Cependant, dans le cas de la seconde hypothèse, celle de l'absence de confiance, la liberté présidentielle paraît réduite, voire inexistante. Si l'article 98, alinéa 4 de la Constitution dispose que le chef de l'Etat « peut » dissoudre dans un certain nombre de situations, l'article 155, alinéa 2, lui, paraît employer une formule impérative, en énonçant qu'il « prononce » la dissolution, ce qui le placerait alors dans une situation de compétence liée. Il semble que, dans une telle hypothèse, « le Président est simplement obligé de dissoudre le *Sejm* »[716] puisque la Constitution prévoit une « ordonnance de dissolution obligatoire en cas d'échec de la formation d'un gouvernement dans le cadre des dernières procédures disponibles »[717].

**388.** En revanche, lorsque le budget n'est pas adopté, la marge de manœuvre présidentielle est complète. La décision de dissoudre est alors discrétionnaire, comme en témoigne la non-occurrence de la dissolution en janvier 2006. L'initiative budgétaire avait été soumise par le

---

[713] « When the Sejm adopted a legislative act or the resolution which did not allow the president to fulfil his constitutional tasks », *Ibid.*, p. 107.

[714] « His ability to carry out his responsabilities to safeguard the sovereignty, security and international alliances of the state », I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit.*, p. 123.

[715] En ce sens, v. M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit.*, p. 256-257.

[716] « The president is simply obliged to dissolve the *Sejm* », I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit.*, p. 124.

[717] « Obligatory order of dissolution in the case of a failure to form a Government in the last of available procedures », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit.*, p. 262.

Gouvernement avant les élections législatives du 30 septembre 2005, puis, une seconde fois, avec quelques changements mineurs, par le nouveau Gouvernement, le 19 octobre 2005. Elle ne fut adoptée que le 15 février 2006, plus de quatre mois après la soumission en septembre mais moins de quatre mois après celle d'octobre. Comme il y avait des controverses sur la date à retenir, le président L. Kaczynski envisageait donc sérieusement la possibilité de dissoudre le Parlement, sachant que, quatre mois après les élections, il n'y avait toujours pas de coalition gouvernementale. La signature d'un « pacte de stabilisation » par trois partis politiques acceptant de soutenir le Gouvernement minoritaire, le conduit finalement à renoncer à faire usage de cette prérogative[718].

**389.** Au PORTUGAL, l'usage du pouvoir de dissolution est libre. Il ne dépend pas d'une proposition du Gouvernement, ou de son chef, et n'est pas soumis à contreseing[719]. Le Président doit simplement consulter les partis représentés à l'Assemblée de la République ainsi que le Conseil d'Etat[720]. Le Conseil d'Etat est un organe politique qui doit être saisit par le Président dans un certain nombre de cas déterminés par la Constitution[721]. Une restriction temporelle est prévue car l'assemblée ne peut être dissoute dans les six mois qui suivent son élection, ni au cours du dernier semestre du mandat du Président de la République[722]. En dehors de cette dernière limite, le droit de dissolution parait facilement mobilisable. Cela n'a pas toujours été le cas. Ce n'est que depuis 1982 que la dissolution est « libérée »[723]. Sous l'empire de la version originale de la Constitution, elle ne pouvait intervenir qu'après un avis contraignant du Conseil de la Révolution et lorsque l'existence du Gouvernement était remise en cause par trois fois, soit quand la confiance était refusée, soit quand la défiance était votée[724].

**390.** Devenue libre, c'est la pratique qui a déterminé dans quelles conditions la dissolution pouvait être utilisée, formant alors une véritable « convention de la Constitution ». Or, cette convention semble s'être structurée autour de l'idée que « la dissolution intervient dans des situations d'impasses parlementaires […] s'il estime que le Gouvernement n'a plus les moyens de gouverner »[725]. Déjà en 1979, R. Eanes organisa la tenue d'élections anticipées en

[718] *Ibid*., p. 262.
[719] Article 140 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[720] Article 133 e) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[721] Sa composition et ses attributions sont énoncées aux articles 141 à 146 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[722] Article 172 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[723] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit*., p. 340.
[724] A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit*., p. 89.
[725] En ce sens, R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit*., p. 342.

raison de l'absence de majorité à l'Assemblée de la République[726]. Cette première utilisation parait avoir été confirmée par l'emploi « libéré » de la prérogative par ses successeurs et par lui-même. Comment la pratique est-elle venue encadrer le recours au droit de dissolution ? Dans quelles circonstances peut-il être mobilisé ? Il semble bel et bien que ce soient des situations de crises politiques frappant le gouvernement qui poussent le Président modérateur portugais à organiser la tenue d'élections parlementaires anticipées. A ce titre, R. Eanes prononça deux dissolutions, en 1983, puis en 1985, qui étaient respectivement motivées par une crise à l'intérieur du principal parti composant la majorité gouvernementale et par la dislocation de la coalition gouvernementale à la suite de controverses multiples[727].

**391.** Les dissolutions ordonnées par ses successeurs cherchaient également à répondre à une crise ministérielle. Ainsi, l'Assemblée de la République fut dissoute en 1987 par M. Soares après le vote d'une motion de censure[728]. Le Président justifia son action par « l'absence d'un accord stable entre les partis ayant voté la motion de censure afin d'appuyer un Gouvernement capable de durer ; ensuite, le refus du PSD de former un nouveau Gouvernement minoritaire ; enfin, l'éventualité d'un Gouvernement de coalition de gauche aurait été aller à l'encontre de la majorité du pays »[729].

**392.** Jorge Sampaio exerça par deux fois son droit de dissolution à la suite d'une instabilité au sein du Gouvernement. Il intervint une première fois en 2001 après que le Premier ministre, Antonio Guterres, présenta sa démission en raison de la défaite du Parti socialiste aux élections municipales, ainsi que d'une série de démissions au sein du Gouvernement et d'une certaine déliquescence de la cohésion de ce dernier. Aucun autre parti n'étant capable de former un gouvernement, ni ne voulant le faire, le Président accepta, à leur demande, de les renvoyer devant les électeurs puisque le Gouvernement ne disposait plus du soutien nécessaire pour gouverner[730].

**393.** J. Sampaio intervint également en 2004. Le Premier ministre, Duaro Barroso, démissionna en juillet 2004. Aucune dissolution n'eut toutefois lieu car les partis de la coalition présentèrent une alternative gouvernementale et insistèrent pour gouverner parce qu'ils possédaient une majorité parlementaire, ce qui assurait l'existence d'un gouvernement

[726] *Ibid*., p. 341.
[727] A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit*., p. 92.
[728] *Ibid*., p. 93.
[729] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 173.
[730] *Ibid*., p. 182-186.

stable[731]. Cependant, en décembre, le Président est amené à dissoudre le Parlement en raison d'une « série d'épisodes »[732], alors que le Gouvernement était soutenu par la majorité parlementaire. J. Sampaio fait référence à « la nécessaire stabilité des institutions et à la tout aussi nécessaire crédibilité des acteurs politiques » pour appuyer sa décision[733]. En effet, « l'instabilité du Gouvernement de Santana Lopes était évidente » puisque « les déclarations contradictoires du Premier ministre et de ses ministres se déroulaient à un rythme hallucinant ; les ministres et les secrétaires d'Etat ont été remplacés sans raison compréhensible ; un ministre s'est démis de ses fonctions par une déclaration dans les médias et non par une communication directe avec le Premier ministre »[734]. Ici, c'est donc pour défendre la stabilité et la crédibilité du Gouvernement, et partant, sa capacité à gouverner, que la dissolution est intervenue.

**394.** En 2011, A. Cavaco Silva exerce son droit de dissolution à la suite de l'adoption de plusieurs résolutions refusant les mesures économiques et sociales du gouvernement socialiste minoritaire, conduisant le Premier ministre à démissionner. Comme aucune issue politique n'était envisageable, le Président décida de l'organisation d'élections anticipées[735]. Enfin, en novembre 2021, le Président Rebelo de Sousa prononça la dissolution de l'Assemblée de la République à la suite de l'explosion de la coalition gouvernementale causant le rejet du projet de loi de finances pour 2022.

**395.** Les différentes utilisations qui ont été faites du droit de dissolution au Portugal semblent confirmer qu'il ne peut intervenir qu'en cas de crise ministérielle. Il faut qu'il soit porté atteinte à la stabilité du gouvernement, à sa capacité à gouverner pour que le Président de la République actionne sa compétence. Cela ne ressort pas de la Constitution elle-même, mais de sa pratique.

**396.** Enfin, en ROUMANIE, « après consultation des présidents des deux Chambres et des leaders des groupes parlementaires, le Président de la Roumanie peut dissoudre le Parlement, si celui-ci n'a pas accordé la confiance pour la formation du Gouvernement dans un délai de

---

[731] A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit*., p. 95.
[732] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 192.
[733] *Ibid*., p. 195.
[734] « The instability of the Santana Lopes government was evident » ; « Contradictory declarations of the prime minister and his ministers took place in a hallucinating rhythm ; ministers and secretaries of state were substituted without any comprehensible reason ; a minister dismissed himself by a declaration in the media and not by directly communicating to the prime minister », A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit*., p. 95-96.
[735] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 197-201.

soixante jours à compter du premier vote et uniquement s'il y a eu au moins deux votes de refus de la confiance »[736]. Le Président roumain n'a donc la possibilité de dissoudre la Chambre qu'en cas de crise ministérielle. Il semble de ce fait ne pouvoir agir qu'en tant que pouvoir modérateur, placé à côté des partis politiques et du gouvernement. De plus, pour prévenir un détournement personnel de la dissolution, son utilisation est interdite dans les six mois qui précèdent la fin du mandat présidentiel[737].

**397.** Un détournement de la procédure destiné à renforcer sa propre position parait donc assez improbable dans la mesure où l'article 89, alinéa 1er, met en place un verrou difficile à surmonter. En effet, il faut d'abord que le Gouvernement ait été censuré deux fois par les parlementaires en soixante jours. La censure peut être prononcée par la moitié des députés et sénateurs réunis en séance commune, à l'initiative du quart du nombre total de parlementaires ou à l'initiative du Gouvernement, qui peut engager sa responsabilité sur son programme, une déclaration de politique générale ou un projet de loi[738].

**398.** Par conséquent, pour que la dissolution puisse survenir, il est nécessaire qu'un premier Gouvernement soit démis de ses fonctions, par l'intermédiaire d'une motion de censure ou à la suite d'un retrait de la confiance. Par la suite, le Président de la République est chargé, après avoir consulté les partis politiques représentés au Parlement, de désigner un candidat au poste de Premier ministre. Ce dernier dispose ensuite de dix jours pour constituer son Gouvernement, préparer son programme et le présenter au Parlement, à charge pour celui-ci d'accorder, ou refuser, la confiance. Ce n'est que dans cette dernière hypothèse que le chef de l'Etat aura la possibilité de prononcer la dissolution du Parlement[739]. Cependant, il ne s'agit que d'une autorisation, pas d'une obligation. Le Président ne se trouve pas en situation de compétence liée et il peut décider de manière discrétionnaire, sans qu'une proposition ou une autorisation gouvernementale ne soient nécessaires.

**399.** Parmi les régimes parlementaires « à modération présidentielle », seule la Constitution portugaise ne détermine pas à l'avance dans quelles situations la dissolution est susceptible d'être employée. A l'inverse, tant en Lituanie, qu'en Pologne ou en Roumanie, des conditions sont posées. Dans ces trois Etats, la dissolution est largement conditionnée par des facteurs extérieurs au Président. L'organisation d'élections anticipées y est moins probable. Parmi ces trois Etats, seul le *Sejm* a connu une dissolution, en 2007, mais elle avait été décidée par la

[736] Article 89, alinéa 1er de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[737] Article 89, alinéa 3 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[738] Articles 112 et 113 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[739] Article 102 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

Diète elle-même[740], à la majorité des deux tiers[741], ce qui paraît confirmer le caractère exceptionnel du droit de dissolution.

**400.** Au bout du compte, la Constitution, ou ses conventions, limite l'intervention des présidents modérateurs à des situations où la collaboration entre le Gouvernement et la majorité parlementaire est interrompue, c'est-à-dire lorsqu'une crise ministérielle se présente, mais dont la survenance est rare. Cette limitation du droit de dissolution à des situations de crises permet au Président de s'extraire de la dichotomie parlementaire entre majorité et opposition. Elle empêche ainsi qu'il en soit fait un usage personnel et contre-majoritaire, ce qui permet de préserver le caractère modérateur de la dissolution. Il est ainsi en mesure de se différencier tant des présidents directeurs que des présidents symboliques.

### B- Une liberté restreinte dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique »

**401.** La mise en œuvre du droit de dissolution par les présidents modérateurs semble essentiellement destinée à mettre fin à une crise ministérielle. En revanche, dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », la compétence du chef de l'Etat ne parait pas permettre un usage discrétionnaire.

**402.** Quand le Président de la République remplit un rôle cérémonial, son exercice du droit de dissolution semble restreint. Ainsi, en AUTRICHE, l'article 67 de la Constitution prévoit que, « sauf disposition constitutionnelle contraire », tous les actes du Président se font sur la proposition du Gouvernement ou d'un ministre. Or, l'article 29 se contente d'indiquer que le Président « peut » dissoudre le Conseil national, sans préciser qu'il s'agit d'un pouvoir propre. La compétence semble appartenir réellement au Gouvernement.

**403.** En IRLANDE, l'initiative de la dissolution appartient au Gouvernement. Le Président ne dispose pas de marge d'appréciation car il agit sur le conseil du Premier ministre. Il est donc obligé de dissoudre, sauf si le chef du Gouvernement n'est plus soutenu par le *Dail*. Dans ce cas, le Président peut refuser d'exercer le droit de dissolution[742]. Il dispose en cette hypothèse d'une discrétion considérable, bien que cette prérogative n'ait jamais été utilisée[743].

**404.** En SLOVENIE, la participation du Gouvernement n'est pas prévue. Cependant, la liberté présidentielle est réduite dans la mesure où le chef de l'Etat se trouve en situation de

[740] A. GWIAZDA, « The parliamentary election in Poland, October 2007 », *Electoral Studies*, 27, 2008, p. 761.
[741] « La Diète peut mettre fin à sa législature par une résolution votée à la majorité des deux tiers des voix au moins du nombre constitutionnel des députés », Article 98, alinéa 3 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[742] Article 13 § 2, 2° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[743] M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit.*, p. 49.

compétence liée. Selon l'article 111 de la Constitution, après avoir consulté les partis représentés à l'Assemblée nationale, le Président propose un candidat à la fonction de Président du Gouvernement. S'il n'obtient pas les suffrages nécessaires, le Président peut formuler une autre proposition, tout comme les députés. Si aucun de ces candidats n'est élu, le Président doit dissoudre.

**405.** Dans le même sens, en BULGARIE, l'article 99, alinéa 5 de la Constitution du 13 juillet 1991 dispose que « s'il n'y a pas d'accord sur la formation du Gouvernement, le Président de la République nomme un gouvernement d'office, dissout l'Assemblée nationale et fixe la date de nouvelles élections ».

**406.** En CROATIE, la marge de manœuvre du Président est également réduite. L'article 104, alinéa 1er de la Constitution dispose que le Président ne peut dissoudre que sur proposition du Gouvernement et avec le contreseing du Premier ministre, si l'assemblée a exprimé sa défiance au gouvernement ou si elle a échoué à adopter le budget.

**407.** Il est aussi possible de citer l'exemple de la FINLANDE. Le Président ne peut agir que sur la base d'une « initiative motivée du Premier ministre »[744].

**408.** En fin de compte, il n'y a qu'en REPUBLIQUE TCHEQUE et en SLOVAQUIE que l'exercice du droit de dissolution n'est ni automatique, ni contrôlé par le Gouvernement. Les deux Etats se rapprochent, sur ce point, des régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Effectivement, l'article 35, alinéa 1 de la Constitution tchèque et l'article 102 e) de la Constitution slovaque prévoient que le Président « peut » dissoudre, avant de déterminer dans quelles circonstances cela est susceptible d'intervenir. Celles-ci sont similaires. Elles relèvent d'une situation où il est impossible de former un gouvernement, où le Parlement ne s'est pas prononcé sur le vote d'un texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité, où la session parlementaire a été suspendue trop longtemps et où aucun vote, ni aucune séance n'ont pu se tenir durant plus de trois mois alors que la session n'était pas suspendue.

### C- Des dissolutions tactiques dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle »

**409.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », le Président de la République dispose également du droit de dissolution. En FRANCE, son utilisation est libre.

[744] Article 26 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.

L'article 12 de la Constitution prévoit tout de même une obligation de consultation puisque le chef de l'Etat doit d'abord recueillir l'avis du Premier ministre et des présidents des deux assemblées. Il n'est cependant pas obligé d'en tenir compte.

**410.** La France se caractérise donc par la liberté d'exercice du droit de dissolution par le chef de l'Etat. Celle-ci se double d'une utilisation dans un but personnel, c'est-à-dire que le Président recourt à des dissolutions tactiques, « de confort »[745]. Dans cette hypothèse, le droit de dissolution est exercé afin de permettre l'organisation d'élections parlementaires anticipées à la date qui est jugée la plus favorable pour la majorité en place. Entre les mains du Président de la République, sa mise en œuvre serait susceptible d'être instrumentalisée par le chef de l'Etat pour constituer une majorité lui étant fidèle. Cela est survenu dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » français lorsque François Mitterrand renvoya les députés de l'Assemblée nationale devant les électeurs juste après son élection, puis sa réélection, à la présidence de la République, en 1981 et en 1988. Il s'agit d'une dissolution tactique car le chef de l'Etat français se servit, avec succès, de sa légitimité nouvellement acquise pour transformer la majorité présidentielle en une majorité parlementaire. Jacques Chirac essaya de recourir à la même stratégie, sur la base de sondages favorables, pour renforcer la majorité de droite à l'Assemblée nationale en 1997. Cette tactique se révéla toutefois perdante puisque les élections législatives entraînèrent une période de cohabitation.

**411.** En CROATIE, avant la réforme constitutionnelle du 16 novembre 2000, le droit de dissolution du Président était encadré assez strictement. Sa rédaction était identique à celle actuellement en vigueur. L'article 104 de la loi fondamentale prévoyait que la dissolution n'était possible que sur la proposition du Gouvernement et avec la contre-signature du Premier ministre. Il était également nécessaire d'obtenir l'avis du Président de la Chambre des représentants. De plus, la dissolution ne pouvait intervenir qu'après l'adoption d'une motion de censure ou le rejet du budget.

**412.** L'exercice du droit de dissolution est donc limité par la Constitution. Cependant, dans la pratique, cet encadrement ne sera pas respecté. Le chef de l'Etat en fera une utilisation discrétionnaire et personnelle. Le Président Franjo Tudjman prononça *de facto*, en dehors de toute autorisation constitutionnelle, la dissolution du *Sabor* croate, en 1992 et 1995, sans respecter les conditions prévues. Elle était à chaque fois motivée par la volonté d'obtenir gains politiques personnels et partisans. La première « était motivée par l'intérêt manifesté par le HDZ pour formaliser […] l'implosion politique du SDP, qui était alors le parti de l'opposition

[745] Selon l'expression employée dans A. CABANIS, M-L. MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 165.

le plus puissant, et pour renforcer la domination politique du HDZ »[746]. Dans le même sens, la seconde était justifiée par le désir de capitaliser politiquement sur le triomphe de l'armée croate contre la République serbe auto-proclamée de Krajina durant l'été 1995[747].

**413.** Au bout du compte, la dissolution, lorsqu'elle est exercée par le Président modérateur, « n'est pas au premier chef un acte d'autorité. Elle est un appel au peuple »[748]. Il s'agit d'une arme d'usage exceptionnel destiné à résoudre une crise ministérielle puisqu'elle intervient quand le Gouvernement ne dispose plus des moyens de gouverner. Elle s'inscrit dans l'idée de modération car les présidents n'imposent pas eux-mêmes une résolution à la crise empêchant le bon fonctionnement des institutions. Ils ne cherchent pas à renforcer leur propre position car ils se contentent de solliciter un autre pouvoir : le peuple. La dissolution semble être un outil complémentaire au droit de veto, à la différence que ce dernier est d'une intervention plus fréquente mais aux conséquences moins lourdes. Lorsque ces prérogatives sont réunies entre les mains du chef de l'Etat, il dispose de deux armes institutionnelles pour remplir sa mission de préservation des institutions. Cela lui permet d'intervenir sans être conduit à s'immiscer dans la dichotomie entre la majorité parlementaire et l'opposition puisqu'il se tient en dehors des partis politiques et du gouvernement. Ces usages du veto et de la dissolution semblent alors confirmer qu'il est possible de sortir de la dichotomie excluante entre un président qui gouverne et un président effacé puisque les présidents modérateurs font une utilisation spécifique de ces deux compétences.

[746] « Was motivated by the HDZ's interest in formalising […] the political implosion of the SDP, at that time the strongest opposition party, and to strengthen the HDZ's political domination », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 56.
[747] *Ibid*., p. 56.
[748] R. REDSLOB, « Une réforme constitutionnelle : la dissolution de la Chambre », *Revue politique et parlementaire*, 1929, p. 199.

## Conclusion du Chapitre 2

**414.** La classification ternaire proposée souligne que l'élection populaire du Président de la République n'exerce qu'une influence limitée dans la détermination de son rôle. Si son importance ne saurait être négligée, il ne s'agit pas de l'élément principal permettant de caractériser la notion de régime parlementaire « à modération présidentielle ».

**415.** Ce régime se caractérise d'abord par l'extériorité du Président de la République. Son extériorité s'exprime vis-à-vis de la fonction gouvernementale et des partis politiques. Les constitutions de la LITUANIE, de la POLOGNE, du PORTUGAL et de la ROUMANIE contiennent des dispositions destinées à éloigner le chef de l'Etat du Gouvernement. Elles se distinguent par la présence du contreseing ministériel et la volonté d'éloigner la présidence du Conseil des ministres. Ces mesures n'aboutissent pas à créer une séparation totalement étanche entre le Président et le Gouvernement. Elles cherchent cependant à faire obstacle à ce qu'il puisse accaparer la fonction gouvernementale. Des règles relativement similaires existent dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » de l'AUTRICHE, de l'IRLANDE, de la SLOVENIE, de la BULGARIE, de la CROATIE, de la FINLANDE, de la REPUBLIQUE TCHEQUE et de la SLOVAQUIE. L'effacement du Président y apparaît toutefois plus prononcé. A l'inverse, dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », le chef de l'Etat est l'organe prédominant. Le contreseing n'y est que formel et il assure la direction des travaux du Conseil des ministres. Cette situation se retrouve en FRANCE et dans la CROATIE des années 1990.

**416.** Par rapport aux partis politiques, le régime parlementaire « à modération présidentielle » se caractérise par la volonté de déconnecter les élections présidentielles et législatives mais aussi par celle d'empêcher le chef de l'Etat d'être membre d'une formation politique. Ce n'est pas le cas lorsque le parlementarisme est « à présidence symbolique ». Le Président est effectivement soumis au système partisan. Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », cette extériorité n'a pas non plus vocation à exister. Le Président est l'organe prééminent. Par conséquent, les partis sont pleinement investis dans l'élection populaire. Le soutien d'une formation partisane est indispensable pour l'emporter. Les élections législatives servent à constituer une majorité fidèle au chef de l'Etat.

**417.** L'extériorité du Président modérateur ne saurait toutefois être assimilée à sa faiblesse ou à son impuissance. Le Président modérateur s'illustre effectivement par la possession de pouvoirs discrétionnaires. Ils sont envisagés comme des instruments leur permettant de participer à la résolution d'une crise institutionnelle ou tempérer le bloc majoritaire. Il s'agit

du droit de veto et du droit de dissolution. Dans le régime parlementaire « à modération présidentielle », le veto permet au chef de l'Etat de mener une surveillance quotidienne de l'activité du Gouvernement. Son efficacité est encore renforcée s'il peut être articulé avec la saisine du juge constitutionnel. Cette compétence est rarement possédée par les présidents symboliques ou directeurs car les premiers sont trop faibles pour être des contrepoids, tandis que les seconds n'ont pas d'intérêt à s'en servir puisque le Parlement leur est subordonné.

**418.** Le droit de dissolution est un moyen, pour le Président modérateur, de faire appel au peuple afin, principalement, de résoudre une crise ministérielle. C'est également le cas pour le « Président symbolique » à la différence que ce dernier ne peut pas en faire une utilisation discrétionnaire. La dissolution sera au contraire un moyen, pour le « Président directeur », de renforcer son autorité.

**419.** Il apparaît dès lors qu'il est possible de distinguer assez nettement trois types de régimes parlementaires. Des fluctuations semblent toutefois possibles. Certains pays peuvent passer ponctuellement d'une catégorie à une autre. C'est par exemple le cas de la FRANCE en période de cohabitation. Dans le même sens, une proximité trop importante avec le Gouvernement et/ou les partis est susceptible de porter atteinte à la capacité modératrice des présidents. C'est ainsi que, faute de bénéficier d'une autonomie partisane et personnelle suffisante, le Président Andrzej Duda n'est pas parvenu à faire obstacle à la mutation « illibérale » de la POLOGNE.

## Conclusion du Titre 1

**420.** La classification ternaire proposée souligne que les classifications des régimes politiques et, plus précisément, celles relatives aux régimes parlementaires, sont marqués par une compréhension biaisée de l'élection populaire du Président de la République. Cette méconnaissance est dommageable. Elle risque de rejaillir sur la manière dont est envisagée le fonctionnement concret des régimes parlementaires européens. En France comme à l'étranger, une partie de la doctrine paraît avoir accordé une importance excessive à l'élection présidentielle directe. Celle-ci n'a, en réalité, qu'une influence relative quant à la détermination de la place du chef de l'Etat dans les institutions. La présence de l'élection présidentielle directe est indifférente à la classification des régimes politiques dans la mesure où elle est mise en œuvre à la fois dans les régimes parlementaires et présidentiels. L'hypothèse d'une classification intermédiaire, dite « semi-présidentielle », n'est pas non plus convaincante puisqu'elle repose essentiellement sur le mode de désignation du chef de l'Etat pour se différencier du parlementarisme, que la notion soit envisagée dans son acception « duvergienne » ou « post-duvergienne ».

**421.** Le rôle joué par le Président de la Vème République française semble constituer un des facteurs explicatifs d'une telle incompréhension. Il est un des rares présidents parlementaires élus par le peuple qui soit puissant. Une certaine obsession pour la présidence de la République s'est ainsi développée en France. Le fonctionnement des institutions est envisagé uniquement par le biais de la fonction présidentielle et de son élection. Le caractère parlementaire du régime instauré par la Constitution du 4 octobre 1958 s'en retrouve dévalorisé ou nié. Cette obsession pour l'élection populaire du Président rejaillit sur la classification des régimes parlementaires. Ce mécanisme se voit attribuer un poids déterminant lorsqu'une typologie du parlementarisme est élaborée. Une « dichotomie excluante » entre le Président qui gouverne et le Président qui est effacé apparaît alors. Les chefs d'Etat parlementaires semblent condamnés soit à être tout puissant, soit à n'être que des présidents soliveaux. Un nombre conséquent de régimes intermédiaires est écarté.

**422.** Notre classification ternaire s'efforce de répondre à cette difficulté en identifiant plus finement rôle du chef de l'Etat dans ces régimes. Elle distingue les régimes parlementaires « à

modération présidentielle »[749], « à présidence symbolique »[750] et « à direction présidentielle »[751]. Dans le premier, le pouvoir de décision gouvernementale du chef de l'Etat est faible. Il est un contrepoids qui peut empêcher les abus du bloc majoritaire et qui résout les crises en faisant appel au peuple ou au Parlement. Dans le second, soit les prérogatives du chef de l'Etat sont insuffisantes pour être un modérateur, soit elles ont été neutralisées. Il intervient quelque fois en cas de crise mais ne peut prétendre à un rôle renforcé durablement. Dans le troisième, le Président dispose d'un pouvoir de décision et contrôle le Gouvernement et la majorité parlementaire qui œuvrent à son profit.

**423.** La reconnaissance du Président modérateur s'inspire de la notion de pouvoir neutre de Benjamin Constant. Il est effectivement apparu que la question de la préservation des institutions n'a pas disparu. De nombreuses constitutions de l'espace européen attribuent un rôle de cette nature aux présidents élus au suffrage universel direct. Il ne s'agit cependant pas d'une transposition de la notion du libéral de Coppet dans un cadre républicain. Sa vision comporte des faiblesses qui nous ont conduit à réorienter la notion. L'identification du régime parlementaire « à modération présidentielle » repose d'abord sur l'extériorité du Président vis-à-vis du Gouvernement et des partis politiques. Elle implique également qu'il bénéficie de prérogatives pour intervenir dans le fonctionnement des institutions. Il s'agit du droit de veto et du droit de dissolution.

**424.** Cette classification ternaire permet une compréhension plus nuancée du parlementarisme et du rôle que les présidents peuvent remplir. Elle souligne ainsi que l'élection populaire n'exerce qu'une influence limitée sur la détermination de la position du Président et de la nature de ses fonctions. D'autres facteurs interviennent également. La concrétisation de la recherche d'un pouvoir préservateur des institutions opérée par certains constituants ne dépend donc pas exclusivement de l'élection présidentielle directe. La reconnaissance du régime parlementaire « à modération présidentielle » implique également de comprendre comment la mission du Président modérateur peut s'articuler avec celle attribuée au juge constitutionnel.

[749] Le régime parlementaire « à modération présidentielle » se rencontre en Lituanie, en Pologne, au Portugal et en Roumanie.
[750] Le régime parlementaire « à présidence symbolique » se rencontre en Autriche, en Irlande, en Slovénie, en Bulgarie, en Croatie, en Finlande, en République tchèque et en Slovaquie.
[751] Le régime parlementaire « à direction présidentielle » se rencontre en France et en Croatie avant la vaste réforme constitutionnelle du 16 novembre 2000.

## Titre 2 : La recherche d'un pouvoir préservateur des institutions difficile à articuler avec la justice constitutionnelle

**425.** Avec la notion de Président modérateur, le Président de la République est en mesure de participer à la préservation des institutions. Une telle possibilité semble cependant se heurter avec les mesures prises par les démocraties contemporaines pour défendre leurs institutions. Le développement de la démocratie et des exigences liées à l'Etat de droit a conduit les constituants à instaurer une protection accrue des libertés fondamentales. Les efforts de rédaction constitutionnelle d'après-guerre ont notamment permis la création de juridictions constitutionnelles destinées à protéger et sauvegarder les droits fondamentaux. Elles étaient considérées comme « protégeant la démocratie de ses propres excès et ont été adoptées précisément parce qu'elles pouvaient être contre-majoritaires, capables de protéger les valeurs de fond de la démocratie contre les organes élus légitimes sur le plan procédural »[752].

**426.** Beaucoup de nouvelles démocraties mettent donc en place une juridiction constitutionnelle. Sa présence soulignerait le caractère démocratique des nouvelles institutions[753]. A l'inverse, l'élection présidentielle directe ne ferait que renforcer les tendances « illibérales » des démocraties, faisant obstacle à ce que les présidents puissent participer à la préservation des institutions. Ce danger serait renforcé par l'étendue des prérogatives présidentielles puisque « des pouvoirs exécutifs forts des présidents ont correspondu à des avancées moindres en termes de consolidation démocratique »[754].

**427.** Des auteurs s'interrogent donc sur le point de savoir si le cumul du parlementarisme et de l'élection populaire du Président de la République devrait être évité[755]. Plusieurs répondent positivement à cette question, ce qui les conduit à faire preuve de méfiance vis-à-vis de ce mode de scrutin et, en fin de compte, à ne pas envisager le Président comme pouvant être un pouvoir modérateur, complémentaire de la juridiction constitutionnelle (Chapitre 1).

---

[752] « Protecting democracy from its own excesses and were adopted precisely because they could be countermajoritarian, able to protect the substantive values of democracy from procedurally legitimate elected bodies », T. GINSBURG, « Introduction : The Decline and Fall of Parliamentary Sovereignty », *in* T. GINSBURG (dir.), *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, 2003, p. 2.

[753] En ce sens, L. SOLYOM, « The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy. With Special Reference to Hungary », *International Sociology*, 2003, Vol. 18, No. 1, p. 134.

[754] « Strong executive powers of presidents corresponded with lesser advances in terms of democratic consolidation », M. V. BELIAEV, « Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies », *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 3, April 2006, p. 394.

[755] En ce sens, R. ELGIE, S. MOESTRUP, « Semi-presidentialism : a common regime type, but one that should be avoided ? », *op. cit.*, p. 1.

**428.** La recherche de l'identité du « gardien de la Constitution » semble alors se réduire à un choix entre le chef de l'Etat ou le juge, chaque option excluant l'autre. Le gardien présidentiel est retenu par Carl Schmitt qui estime que « tant le statut relativement stable et permanent [du Président] ainsi que la nature de ses pouvoirs ont pour but de créer une position politiquement neutre en raison de son lien direct avec l'Etat dans son ensemble »[756]. Cela aboutirait à ce que le chef de l'Etat soit « le gardien de l'état constitutionnel et du fonctionnement des plus hautes autorités du *Reich* et est doté de pouvoirs effectifs pour protéger activement la Constitution en cas d'urgence »[757]. Cette solution est en revanche contestée par d'autres auteurs. D'après Hans Kelsen, la juridiction constitutionnelle serait plus apte à remplir ce rôle car « on ne peut pas être juge de ses propres affaires »[758]. Cependant, le Président modérateur, en tant que contrepoids chargé d'empêcher les abus du bloc majoritaire, paraît en mesure d'exercer cette mission avec le juge constitutionnel (Chapitre 2). Il est alors à nouveau possible de relativiser la « dichotomie excluante » véhiculée par les conceptions classiques du parlementarisme voulant que le chef de l'Etat ne puisse être qu'un gouvernant ou un symbole.

[756] « Sowohl das relativ Statische und Permanente wie auch die Art seiner Befugnisse haben den Sinn, eine wegen ihres unmittelbaren Zusammenhanges mit dem staatlichen Ganzen parteipolitisch neutrale Stelle zu schaffen », C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit*., p. 158.
[757] « Hüter des verfassungsmäßigen Zustandes und des verfassungsmäßigen Funktionierens der obersten Reichsinstanzen und für den Notfall mit wirksamen Befugnissen zu einem aktiven Schutz der Verfassung ausgerüstet ist », *Ibid*., p. 158.
[758] H. KELSEN, *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, *op. cit*., p. 65.

# Chapitre 1 : La complémentarité contestée des présidents élus par le peuple et de la justice constitutionnelle

**429.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », les présidents peuvent être amenés à jouer un rôle moteur dans l'établissement et la préservation de la démocratie. Il apparaît effectivement qu'« en essayant d'éviter de tomber dans le piège d'être l'ami ou l'ennemi de l'exécutif, comme cela serait « normal » s'ils avaient des affiliations fortes à un parti, les présidents [s'efforcent] de maintenir et projeter leur rôle de modérateur du débat public au-delà de la portée des institutions politiques formelles et [sont] encouragés à exprimer et à défendre le pluralisme »[759]. Le potentiel modérateur des présidents semble toutefois masqué par leur désignation populaire. L'élection présidentielle directe est souvent perçue comme la source d'une grande puissance. A ce titre, Maurice Duverger estime qu'« en démocratie, la souveraineté – c'est-à-dire le pouvoir de décision suprême – appartient au peuple. Plus on émane directement de lui, plus on a d'autorité »[760]. L'élection directe du chef de l'Etat paraît automatiquement assimilée à son omnipotence. Un certain scepticisme, voire une méfiance à l'encontre de ce mécanisme juridique qui « ne cesse d'être rapproché du plébiscite », apparaît alors[761]. Une vision négative de l'élection populaire du Président de la République peut se développer (Section 1).

**430.** Certains auteurs craignent qu'une présidence forte ne conduise « à la prolifération de pratiques autoritaires » nuisibles pour la démocratie[762]. En conséquence, des contrôles sont nécessaires. Il conviendrait de réguler la présidentialisation pour en éviter les dérives, notamment en ayant recours à ce que Pierre Rosanvallon appelle les « voies nouvelles de l'impersonnalité » [763], c'est-à-dire à des organes collégiaux et autonomes susceptibles d'empêcher l'autoritarisme d'un Président élu par le peuple, comme les juridictions constitutionnelles ou des autorités administratives indépendantes. Cette conception négative de l'institution présidentielle semble être le fruit d'une compréhension faussée du

[759] « Trying to avoid falling into the trap of being either friend or foe of the executive, as would be "normal" if they had strong party affiliations, presidents [endeavour] to uphold and project their role as moderators of the public debate that ranged beyond the reaches of formal political institutions that [are] encouraged to express and defend the pluralism », R. G. FEIJO, « Semi-presidentialism, moderating power and inclusive governance. The experience of Timor-Leste in consolidating democracy », *Democratization*, Vol. 21, No. 2, 2014, p. 283.
[760] M. DUVERGER, « Les pouvoirs du Président », *Le Monde*, 30 novembre 1965.
[761] P. BRUNET, « Des causes et des effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *op. cit*., p. 153.
[762] « To the proliferation of authoritarian practices », O. PROTSYK, « Semi-Presidentialism under Post-Communism », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP, Y-S. WU (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 104.
[763] P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015, 406 p.

parlementarisme. La classification proposée permet de montrer que les relations entre ces autorités « impersonnelles » et les présidents se caractérisent en réalité par la recherche d'un équilibre plutôt que par des rapports hostiles (Section 2).

## **Section 1** : Une contestation générée par la méfiance suscitée par l'élection populaire du Président de la République

**431.** L'élection populaire du Président de la République est susceptible de rencontrer de la méfiance, voire de l'hostilité. L'élection présidentielle directe contiendrait un potentiel « illibéral » qui découlerait du principe de majorité. Cette idée d'« illibéralisme » renvoie au concept de « démocratie illibérale » popularisé dans les années 1990 par Fareed Zakaria. Les « démocraties illibérales » sont des « régimes démocratiquement élus [qui] ignorent couramment les limites que la Constitution assigne à leurs pouvoirs et privent leurs citoyens des droits fondamentaux »[764]. Appliquée à l'élection présidentielle directe, cette notion souligne que « le seul fait de l'élection populaire donnera au Président de la République une force excessive », de sorte que ce mode de désignation, plutôt que d'empêcher le despotisme, aboutirait à « élever dans la République une forteresse pour le recevoir »[765]. L'élection populaire des présidents comporterait donc un « risque illibéral », c'est-à-dire qu'elle pourrait constituer une menace pour la démocratie en permettant l'émergence d'un régime autoritaire reposant sur la figure du chef de l'Etat (I).

**432.** Par ailleurs, le lien direct entre le Président et les électeurs lui conférerait une légitimité renforcée, aboutissant à une sorte de hiérarchie de légitimités, notamment vis-à-vis du Parlement. Pierre Brunet et Arnaud Le Pillouer estiment que l'élection présidentielle directe crée « au mieux, une concurrence de représentation entre le président et les parlementaires, au pire, une hiérarchie au profit du premier qui peut prétendre représenter à lui seul la nation tout entière »[766]. Or, « comme ils tirent tous deux leur pouvoir du vote du peuple dans le cadre d'une libre concurrence entre des alternatives bien définies, un conflit est toujours latent et

---

[764] F. ZAKARIA, « De la démocratie illibérale » [traduit de l'anglais par Pierre-Emmanuel Dauzat], *Le Débat*, 1998/2, n° 99, p. 17. V. ég., F. ZAKARIA, « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign Affairs*, vol. 76, n°6, 1997, p. 22-43.

[765] J. GREVY, « Discours sur le projet de Constitution (Amendement tenant à confier le pouvoir exécutif à un Président du Conseil des Ministres nommé par l'Assemblée et révoqué par elle), Prononcé le 6 octobre 1848 à l'Assemblée nationale constituante », *in* L. DELABROUSSE, *Discours politiques et judiciaires, rapports et messages de Jules Grévy*, Tome Ier, Paris 1888, p. 45-46.

[766] P. BRUNET, A. LE PILLOUER, « Pour en finir avec l'élection présidentielle », *La vie des idées.fr*, 2011, http://www.laviedesidees.fr/Pour-en-finir-avec-l-election.html, p. 10.

peut parfois provoquer une explosion dramatique »[767], sans qu'il ne puisse forcément être résolu facilement. Dès lors, en raison du dualisme de l'exécutif, le risque de cohabitation est important dans les régimes parlementaires. Des auteurs comme Juan J. Linz et Alfred Stepan ont donc pu craindre que les rapports du chef de l'Etat avec le Gouvernement et le Parlement déstabilisent le bon fonctionnement des institutions démocratiques, ce qui causerait de l'instabilité ou des blocages (II)[768].

## I- Une hostilité face au risque illibéral

**433.** La méfiance générée par l'élection populaire du Président de la République se retrouve parmi les travaux d'auteurs anglo-saxons qui dénoncent « les périls du présidentialisme » pour la démocratie[769]. Cette crainte se manifeste d'abord dans les écrits de Juan J. Linz[770], lorsque les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que ceux ayant appartenu à l'Union soviétique, prennent leur indépendance et doivent se doter de nouvelles institutions[771]. Ses travaux exerceront une grande influence dans la mesure où « l'argument de Juan Linz, selon lequel le présidentialisme et le semi-présidentialisme comportent tous deux des périls institutionnels inhérents, a « établi les termes du débat » »[772]. Il en résulte une littérature qui souhaite avertir les constituants des dangers que représente l'introduction de l'élection présidentielle directe, en particulier dans un régime parlementaire (A). Les présidents seraient donc incapables de préserver les institutions démocratiques. Toutefois, d'autres auteurs, en réaction, s'efforcent de contester ces déductions (B).

---

[767] « Since both derive their power from the vote of the people in a free competition among well-defined alternatives, a conflict is always latent and sometimes likely to erupt dramatically. There is no democratic principles to resolve it », J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 7.

[768] En ce sens, J. J. LINZ, A. STEPAN (dir.), *Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe*, Baltimore NJ, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 286.

[769] En ce sens, voir par exemple, A. LIJPHART, « Constitutional design for divided societies », *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2 (2004), p. 96-109 ; J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, Winter 1990, p. 51-69 ou J. J. LINZ, A. STEPAN (dir.), *Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe*, *op. cit*., 479 p.

[770] Juan J. Linz est un politiste et sociologue espagnol. Chercheur en sciences sociales, il a quitté son pays à l'adolescence pour trouver refuge aux États-Unis, où il a poursuivi des recherches de politique comparée dans une université américaine. Ses travaux portent sur l'analyse des régimes politiques et des changements de régime. Il s'est également intéressé aux notions de nationalisme, de construction de la nation et aux mouvements nationalistes. En ce sens, J-L. THIEBAULT, « Juan J. Linz : sa personnalité, ses analyses historiques et politiques, et l'Espagne », *RFSP*, Vol. 59, No. 5, 2009, p. 1021-1024.

[771] En ce sens, J-L. THIEBAULT, « Les périls du régime présidentiel », *RIPC*, 2006/1, Vol. 13, p. 95.

[772] « Juan Linz's argument, to the effect that both presidentialism and semi-presidentialism contain inherent institutional perils, has "established the terms of the debate" », J. ABERG, T. SEDELIUS, « A Structured Review of Semi-Presidential Studies: Debates, Results and Missing Pieces », *British Journal of Political Science*, July 2018, p. 2.

## A- Une méfiance face aux périls de l'élection présidentielle directe

**434.** Les réflexions de J. J. Linz concernaient d'abord le régime présidentiel (1) avant d'être étendue aux régimes que la doctrine étrangère qualifie de « semi-présidentiels » (2) mais qui sont considérés, dans la présente étude, comme parlementaires.

### 1- Une critique des régimes présidentiels

**435.** En critiquant le régime présidentiel, Juan Linz entendait dénoncer « les effets néfastes des présidents élus par le peuple sur la stabilité de la démocratie »[773]. Son objectif est de mettre en avant la supériorité du parlementarisme sur le présidentialisme pour assoir la démocratie. A cette fin, il observe que peu de démocraties stables disposent d'un régime présidentiel. Linz explique ainsi que « la grande majorité des démocraties stables dans le monde sont, aujourd'hui, des régimes parlementaires »[774]. Cet ascendant proviendrait des imperfections du régime présidentiel. Elles sont au nombre de cinq[775].

**436.** Dans un premier temps, J. J. Linz indique que, dans les régimes présidentiels, le chef de l'Etat et le Parlement revendiquent concurremment la légitimité du peuple. Il souligne que « la caractéristique fondamentale du présidentialisme est la prétention forte du Président à la légitimité démocratique »[776]. Il est cependant possible qu'il se heurte à une revendication identique de l'assemblée, en particulier si les partis politiques qui y sont représentés lui sont hostiles et offrent une alternative politique claire. Le risque est que les deux institutions s'engagent dans un conflit difficile à solutionner. Selon Linz, « il n'y a pas de principes démocratiques pour le résoudre, et les mécanismes qui peuvent exister dans la Constitution sont généralement complexes, très techniques, légalistes, et, donc, d'une légitimité démocratique douteuse pour l'électorat »[777]. Par conséquent, il est possible que la multiplication des conflits conduise à des blocages et à une véritable crise de régime. Le

[773] « The adverse effects of popularly elected presidents on democratic stability », P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Citizens, Presidents and Assemblies : The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz », *British Journal of Political Science*, 2009, 39, p. 878.
[774] « The vast majority of the stable democracies in the world today are parliamentary regimes », J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *op. cit*., p. 51.
[775] En ce sens, S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4 (Jul., 1997), p. 450.
[776] « The basic characteristic of presidentialism is the full claim of the president, to democratic legitimacy », J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 6.
[777] « There is no democratic principle to resolve it, and the mechanisms that might exist in the constitution are generally complex, highly technical, legalistic, and, therefore, of doubtful democratic legitimacy for the electorate », *Ibid*., p. 7.

parlementarisme éviterait cette difficulté puisque l'exécutif est dépendant de l'assemblée. Si la majorité parlementaire souhaite un changement de la politique suivie, il lui suffit de renvoyer le Gouvernement et de le remplacer[778].

**437.** Le second défaut du régime présidentiel consiste en la durée fixe du mandat du Président. D'après Linz, le présidentialisme serait ainsi moins flexible que le parlementarisme. Le terme fixe introduit dans le système politique une rigidité moins favorable à la démocratie que les mécanismes du vote de confiance ou du droit de dissolution offerts par les régimes parlementaires. Le régime présidentiel « entraîne une rigidité […] qui rend extrêmement difficile les ajustements aux situations changeantes ; un chef qui a perdu la confiance de son propre parti ou des partis qui ont soutenu son élection ne peut être remplacé »[779]. Les règles de succession en cas de décès ou d'empêchement du Président sont également problématiques car elles peuvent permettre à une personne d'accéder à la présidence de la République alors que le processus électoral ordinaire n'en aurait jamais fait un chef d'État[780]. Or, les régimes parlementaires « offrent plus de possibilités de résoudre un conflit » en raison de « leur capacité supérieure à promouvoir les changements dans le Cabinet. […] Une telle valve de sécurité peut améliorer la stabilité du régime »[781].

**438.** La troisième faiblesse identifiée concerne la manière dont l'élection présidentielle directe structure la compétition politique. Elle « introduit un fort élément de jeu à somme nulle dans la vie démocratique avec des règles qui tendent à tout donner au vainqueur » puisque les perdants sont exclus du pouvoir exécutif pour une longue durée[782]. *A contrario*, si les élections, dans les régimes parlementaires, sont susceptibles de conférer une majorité absolue à un seul parti, elles permettent généralement de représenter plusieurs formations politiques. « Le partage du pouvoir et la formation de coalitions sont assez courants, et les titulaires du pouvoir sont donc attentifs aux exigences et aux intérêts des petits partis »[783], tandis que la désignation populaire d'un président est de nature à le conduire à repousser toute idée de coalition ou de

[778] *Ibid*., p. 8.
[779] « Entails a rigidity […] that makes adjustment to changing situations extremely difficult ; a leader who has lost the confidence of his own party or the parties that acquiesced to his election cannot be replaced », J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 9-10.
[780] En ce sens, J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *op. cit*., p. 54.
[781] « Afford greater opportunities to resolve dispute » ; « their greater ability to promote changes in the cabinet. […] Such a safety valve may enhance regime stability », S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit*., p. 450.
[782] « Introduces a strong element of zero-sum game into democratic politics with rules that tend toward a "winner-take-all" outcome », J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 18.
[783] « Power-sharing and coalition-forming are fairly common, and incumbents are accordingly attentive to the demands and interests of even the smaller parties », J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *op. cit*., p. 56.

compromis. Les perdants et les gagnants sont donc fixés de manière rigide puisque les changements d'alliance ne sont pas possibles et qu'il est extrêmement compliqué de remplacer la personne en charge de la direction gouvernementale. De plus, il n'est pas nécessaire pour le Président de constituer des coalitions pour gouverner, ni de négocier afin de construire un programme ou un gouvernement, ce qui renforce l'incapacité du présidentialisme à produire du consensus. Cette propension du présidentialisme à dichotomiser la vie politique semble toutefois exagérée. Ainsi que l'avait démontré Woodrow Wilson dès la fin du XIXème siècle, les oppositions de majorité interviennent régulièrement aux Etats-Unis entre le Président et le Congrès. Il est également fréquent que, dans les régimes présidentiels, notamment aux Etats-Unis, le Gouvernement et l'opposition collaborent dans le processus législatif[784], ce qui ne sera pas nécessairement le cas dans un régime parlementaire si le Cabinet bénéficie d'une large majorité à l'assemblée.

**439.** La quatrième difficulté relevée par Linz réside dans le style de la vie politique du régime présidentiel, moins propice à la démocratie que celui des régimes parlementaires. Le présidentialisme reposerait notamment sur le risque que le pouvoir soit dangereusement concentré en une seule personne[785], entraînant une personnalisation du pouvoir. De tels dangers ressortiraient des caractéristiques de la fonction présidentielle. Ces caractéristiques sont relatives aux pouvoirs présidentiels et aux limites qu'ils rencontrent, en particulier celles qui impliquent de coopérer avec le pouvoir législatif. Ce dernier point est d'autant plus important quand l'assemblée est contrôlée par le parti opposé à celui du chef de l'Etat[786]. Des conflits sont alors susceptibles de survenir entre le Président et la Chambre, générant ainsi un décalage entre l'image d'un président qui représente l'ensemble de la nation et celle d'un président qui défend une politique partisane. Or, il est impossible de distinguer véritablement les deux rôles, contrairement à ce qu'il se passe dans les régimes parlementaires[787]. Cette idée défendue par Linz contredit son argument précédent reposant sur la logique du « vainqueur prend tout » puisque, si ces institutions sont contrôlées par des partis différents, alors le régime n'a pas généré un gagnant particulier[788].

---

[784] En ce sens, W. WILSON, *Congressional Government. A Study in American Politics*, Boston, Houghton, Mifflin, 1885, p. 96-101.
[785] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, thèse dact., Örebro, Örebro Studies in Political Science, 2006, p. 24.
[786] En ce sens, J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *op. cit*., p. 61.
[787] *Ibid*., p. 61.
[788] En ce sens, D. L. HOROWITZ, « Presidents vs. Parliaments : Comparing Democratic Systems », *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, Fall 1990, p. 75.

**440.** Juan J. Linz considère que l'obstacle principal pouvant être opposé au pouvoir présidentiel se retrouve dans « les contraintes temporelles » qui sont imposées par la durée fixe du mandat ou par les limitations à l'itération de ce dernier[789]. Le facteur temps affecte nécessairement le comportement du Président car « l'inquiétude au sujet des discontinuités politiques et du caractère des successeurs possibles encourage […] un sentiment exagéré d'urgence de la part du Président », ce qui est néfaste pour la démocratie car il « peut conduire à des initiatives politiques mal conçues […] et une foule d'autres maux »[790]. Le régime se distingue en cela du parlementarisme car le Premier ministre peut rester au pouvoir durant un nombre illimité de législatures, à condition que son parti remporte les élections. Ces contraintes qui pèsent sur le chef de l'Etat sont de nature à renforcer les tendances plébiscitaires de ce dernier. En effet, « les conséquences les plus importantes de la relation directe qui existe entre un président et l'électorat sont le sentiment que le Président peut avoir d'être le seul représentant élu de l'ensemble du peuple et, le risque qui l'accompagne, qu'il aura tendance à confondre ses partisans avec le « peuple » dans son ensemble »[791]. De ce fait, en tant qu'il est le seul véritable représentant du peuple, les obstacles que le Président pourra rencontrer lui sembleront particulièrement insupportables, ce qui peut le conduire à outrepasser ses compétences constitutionnelles, ainsi que les limitations temporelles visant son mandat, voire à un comportement autoritaire portant atteinte à la démocratie[792]. Cette inquiétude paraît, à nouveau, pouvoir être contestée dans la mesure où Juan J. Linz néglige, dans son analyse, le mécanisme des *checks and balances* américain, c'est-à-dire la capacité qu'ont les pouvoirs de s'empêcher mutuellement. L'autorité du chef de l'Etat ne saurait donc être sans limites.

**441.** La dernière critique formulée par Linz à l'encontre de l'élection présidentielle directe et, plus largement, du régime présidentiel, concerne l'arrivée possible au pouvoir d'« outsiders ». Les « outsiders » sont des « candidats qui n'appartiennent pas ou qui ne sont pas soutenus par un parti politique, parfois sans aucune expérience gouvernementale ou même politique [et qui], sur la base d'un appel populiste reposant sur l'hostilité à l'égard des partis

[789] « The time constraints », J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *op. cit*., p. 61.
[790] « The anxiety about policy discontinuities and the character of possible successors encourages […] an exaggerated sense of urgency on the part of the president » ; « may lead to ill-conceived policy initiatives […] and a host of other evils », *Ibid*., p. 66.
[791] « The most important consequences of the direct relationship that exists between a president and the electorate are the sense the president may have of being the only elected representative of the whole people and the accompanying risk that he will tend to conflate his supporters with "the people" as a whole », *Ibid*., p. 61.
[792] *Ibid*., p. 61-62.

et des « politiciens » »[793], parviennent à être élus à la présidence de la République. Juan Linz estime qu'il y a « des raisons structurelles pour une telle candidature »[794]. Il ne s'agit pas simplement d'une réponse à une crise ou le témoignage d'une ambition personnelle puisque si les électeurs disposent de suffisamment d'informations pour juger des qualités et des opinions de tel ou tel candidat, ils considèrent ne pas avoir besoin des partis pour orienter leurs votes. De plus, la confiance dans les partis politiques et les politiciens étant particulièrement basse, les « outsiders » en sont automatiquement favorisés[795].

**442.** Durant une élection présidentielle, la personnalisation de la compétition électorale est plus importante que pour les autres scrutins. Ce sont donc souvent des personnalités plus que des programmes précis qui s'affrontent, ce qui facilite l'émergence de candidatures extérieures au système partisan traditionnel. Ce phénomène se manifeste en Europe actuellement. Par exemple, en LITUANIE, en 2019, l'économiste Gitanas Nauseda, sans expérience politique, a remporté l'élection présidentielle[796], tandis qu'en SLOVAQUIE, le milliardaire Andrej Kiska a été élu en 2014[797]. En revanche, dans un régime parlementaire, Linz considère qu'il n'est pas possible de se passer des partis, notamment en raison du mode de scrutin et de la nécessité d'avoir le soutien de la majorité parlementaire. Le problème des « outsiders » est qu'ils ne sont pas dans une situation de dépendance vis-à-vis des partis politiques. Leur élection a des effets déstabilisateurs car « de tels individus sont davantage susceptibles de gouverner de manière populiste et anti-institutionnaliste »[798], portant dès lors atteinte au bon fonctionnement des institutions démocratiques.

**443.** En fin de compte, l'analyse que Linz dresse du régime présidentiel le conduit à recommander l'adoption du régime parlementaire. L'élection populaire du Président de la République constitue, selon lui, une menace pour la survie de la démocratie. Les régimes qui utilisent ce mécanisme doivent donc être évités. Ces critiques seront par la suite étendues aux régimes que la doctrine anglo-saxonne qualifie de « semi-présidentiels », c'est-à-dire aux régimes parlementaires ayant recours à l'élection présidentielle directe.

---

[793] « Candidates not identified with or supported by any political party, sometimes without any governmental or even political experience, on the basis of a populist appeal often based on hostility to parties and "politicians" », J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 26.
[794] « Structural reasons for such a candidacy », *Ibid*., p. 26.
[795] En ce sens, *Ibid*., p. 26-27.
[796] G. JAKSTAITE (2019), « Lithuania's new president to be sworn in on July 12, 2019 », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=9816, 5 juillet 2019.
[797] M. RYBAR, P. SPAC, « The March 2014 presidential elections in Slovakia : The victory of a political Novice », *op. cit*., p. 88-90.
[798] « Such individuals are more likely to govern in a populist, antiinstitutionalist fashion », S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit*., p. 451.

### 2- Une critique étendue aux régimes dits « semi-présidentiels »

**444.** Les réflexions de Juan J. Linz sur le risque que l'élection présidentielle directe représente pour la stabilité et la survie de la démocratie ont eu pour conséquence d'affecter la manière dont ce mécanisme est perçu dans les régimes dits « semi-présidentiels ». Robert Elgie relève ainsi que « la plupart des observateurs s'accordent à dire que, comme le présidentialisme, le semi-présidentialisme est un type de régime problématique pour les pays nouvellement démocratisés et que le parlementarisme devrait lui être préféré »[799]. A ce titre, Juan J. Linz expliquait qu'« à la lumière de certaines expériences avec [le semi-présidentialisme] il semble douteux d'affirmer qu'il peut, en soi, générer une stabilité démocratique »[800]. Plusieurs auteurs partagent ce constat. Arend Lijphart estime ainsi que le semi-présidentialisme « ne représente qu'une légère amélioration par rapport au présidentialisme pur »[801]. Il continue de considérer que « le gouvernement parlementaire devrait être la ligne directrice pour les constituants dans des sociétés divisées »[802]. Arturo Valenzuela prétend qu'introduire l'élection présidentielle directe dans un régime parlementaire « peut ne pas résoudre certains des problèmes inhérents au présidentialisme, et pourrait même les aggraver en réifiant le conflit entre deux pouvoirs étatiques et en les personnalisant dans la figure du Président et du Premier ministre »[803].

**445.** Le cumul du parlementarisme et d'une désignation populaire du chef de l'Etat est donc un choix contesté par une partie de la doctrine politiste et constitutionnelle anglo-saxonne. Comme dans un régime présidentiel, confier l'élection du Président au peuple constituerait une menace pour l'établissement, la consolidation et la survie de la démocratie. L'élection présidentielle directe, quelle que soit la forme du régime politique dans lequel elle s'inscrit, introduit nécessairement un élément de jeu à somme nulle. Les règles donnent tout au vainqueur dans la mesure où seulement une seule personne peut détenir la présidence[804]. De

---

[799] « Most academic observers agree that, like presidentialism, semi-presidentialism is a problematic regime type for newly-democratising countries and that parliamentarism should be preferred ahead of it », R. ELGIE, « The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated ? », http://doras.dcu.ie/4514/, 2008, p. 1-2.

[800] « In view of some of the experiences with [semi-presidentialism] it seems dubious to argue that in and by itself it can generate democratic stability », J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit.*, p. 55.

[801] « Represent only a slight improvement over pure presidentialism », A. LIJPHART, « Constitutional design for divided societies », *op. cit.*, p. 102.

[802] « Parliamentary government should be the general guideline for constitution writers in divided societies », *Ibid.*, p. 102.

[803] « May not solve some of the inherent problems of presidentialism, and indeed could make them worse by reifying the conflict between two state powers and personalizing them in the figure of the president and the prime minister », A. VALENZUELA, « Latin American presidencies interrupted », *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4 (2004), p. 17.

[804] En ce sens, R. ELGIE, « The perils of semi-presidentialism ? », *op. cit.*, p. 13.

plus, le problème du « vainqueur-prend-tout » est susceptible d'être aggravé à cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'assemblée[805]. Lijphart estime que si le Président dispose d'une majorité parlementaire loyale, alors cela « permet en réalité au Président d'être encore plus puissant que dans le plus pur système présidentiel »[806]. En conséquence, « dans ce contexte, la législature ne parvient pas à contrôler l'exécutif ou, plus spécifiquement, le Président. Quand le système devient tellement personnalisé, il y a donc toujours le danger que l'existence même de la démocratie soit entre les mains d'un seul individu. Si l'engagement de cet individu en faveur de la démocratie est, ou devient, discutable, alors la démocratie peut s'effondrer »[807].

**446.** L'introduction de l'élection présidentielle directe inciterait les chefs d'Etat à se placer au-dessus des partis, en invoquant leur mandat populaire. Le problème est qu'ils croient que cela « leur donne le pouvoir d'agir dans le meilleur intérêt du pays, selon la manière dont ils le conçoivent. Cela peut amener les présidents à ignorer les règles de l'Etat de droit »[808]. De plus, la méfiance vis-à-vis des « outsiders » semble également pouvoir s'appliquer en dehors du seul régime présidentiel[809]. Une personnalisation excessive de la vie politique risque alors de se manifester car « la survie du régime devient associée à la survie du Président en exercice. L'opposition au Président devient associée à l'opposition au régime lui-même »[810]. Juan J. Linz relève en ce sens qu'« autant, voire plus que dans un système présidentiel pur, un système exécutif dualiste dépend de la personnalité et des capacités du Président »[811]. Le dualisme impliquerait, selon lui, que le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement partagent des pouvoirs importants, ce qui peut générer une certaine ambiguïté, notamment quant à la répartition des compétences et à la direction de l'organe gouvernemental. Avec un exécutif dualiste, « la responsabilité devient diffuse et des conflits supplémentaires sont possibles et même probables, créant des situations dans lesquelles un mandat [présidentiel] fixe aggrave le

[805] *Ibid*., p. 13.
[806] « Actually make it possible for the president to be even more powerful that in most pure presidential systems », A. LIJPHART, « Constitutional design for divided societies », *op. cit*., p. 102.
[807] « In this context, the legislature fails to act as a check on the executive or, more specifically, on the president. When the system become so personalized, then there is always the danger that the very existence of democracy is in the hands of one individual. If that individual's commitment to democracy is, or becomes, questionable, then democracy can collapse », R. ELGIE, « The perils of semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 14.
[808] « Gives them the authority to act in the best interests of the country, as they see it. This can lead presidents to ignore the rule of law », R. ELGIE, « The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated ? », *op. cit*., p. 8.
[809] En ce sens, *Ibid*., p. 8.
[810] « The survival of the regime becomes associated with the survival of the president in office. Opposition to the president becomes associated with opposition to the regime itself », *Ibid*., p. 8.
[811] « As much or more than a pure presidential system, a dual executive system depends on the personality and abilities of the president », J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 52.

problème »[812]. Des antagonismes sont donc toujours susceptibles de survenir, y compris quand le Président et le Premier ministre appartiennent au même parti politique. Leur relation équivoque aboutirait « inévitablement en beaucoup de manœuvres politiciennes et d'intrigues qui risquent de ralentir la prise de décision et de conduire à des politiques contradictoires à cause de la lutte entre le Président et le Premier ministre »[813].

**447.** Finalement, seuls certains régimes « semi-présidentiels » trouvent grâce aux yeux de Linz. Il s'agit de l'Autriche, de l'Irlande ou de l'Islande, c'est-à-dire des régimes qui sont ici considérés comme des régimes parlementaires « à présidence symbolique ». Ils sont acceptables à la condition « d'utiliser le modèle de l'exécutif dualiste en tant que système transitionnel qui finirait par devenir un système parlementaire »[814]. Suivant cette logique, les régimes parlementaires « à direction présidentielle » et « à modération présidentielle » devraient être évités en raison de la menace qu'ils représentent pour la démocratie. Ils constitueraient effectivement « un système plus sujet aux risques que le parlementarisme moderne qui a évolué en Europe après la Seconde Guerre mondiale, sauf en France »[815]. Sophia Moestrup estime, quant à elle, que l'élection présidentielle directe introduit des « défauts inhérents qui semblent l'emporter sur les avantages potentiels d'un accord relatif au partage du pouvoir au sein de l'exécutif »[816]. Ce mécanisme ne serait pas être adapté aux jeunes démocraties africaines, asiatiques ou européennes[817]. L'idée que le Président de la République puisse être un pouvoir modérateur des institutions s'en trouve amoindrie puisque, d'après ces auteurs, la désignation populaire du chef de l'Etat serait, en réalité, une menace pour la démocratie. De telles craintes semblent néanmoins critiquables.

[812] « The responsibility becomes diffuse and additional conflicts are possible and even likely, creating situations in which a fixed of [presidential] office compounds the problem », *Ibid*., p. 52.
[813] « Inevitably in a lot of politicking and intrigues that may delay decision making and lead to contradictory policies due to the struggle between the president and the prime minister », *Ibid*., p. 55.
[814] « Using the dual executive model as a transitional system that ultimately would become a parliamentary system », *Ibid*., p. 59.
[815] « A more risk-prone system than the modern parliamentarism that has evolved in Europe other than France after World War II », A. STEPAN, E. N. SULEIMAN, « The French Fifth Republic : A Model for Import ? Reflection on Poland and Brazil », *in* H. E. CHEHABI, A. STEPAN (dir.), *Politics, Society and Democracy, Comparative Studies*, Boulder, Westview Press, 1995, p. 412.
[816] « *In-built flaws that appear to outweigh the possible benefits of a power-sharing arrangement within the executive* », S. MOESTRUP, *Semi-presidentialism in Comparative Perspective : Its Effects on Democratic Survival*, thèse dact., George Washington University, 2004, p. 220.
[817] *Ibid*., p. 228.

## B- Une méfiance excessive

**448.** Les analyses de Linz relatives aux dangers de l'élection populaire du Président de la République pour la démocratie ont suscité de nombreuses réactions. Plusieurs d'entre elles s'efforcent de souligner les manquements présents dans la réflexion de l'auteur (1). En conséquence, il semble possible de considérer que, contrairement à ses déductions, la désignation du chef de l'Etat par les citoyens n'est pas un élément suffisant pour expliquer, à lui seul, l'effondrement de la démocratie (2).

### 1- Une réflexion « linzienne » contestable

**449.** Il paraît possible de remettre en cause certains des périls que Linz attribue à l'élection présidentielle directe. Plusieurs de ses inconvénients supposés semblent discutables. Comme le relèvent Scott Mainwaring et Matthew S. Shugart, « son contraste entre les systèmes présidentiels et parlementaires est trop sévère »[818]. Il est possible de considérer que la légitimité concurrente du Président et de l'assemblée est problématique. Cependant, des conflits de cette nature sont également susceptibles de se produire dans un régime parlementaire, notamment entre les deux chambres, si elles sont toutes deux désignées par le peuple. En fonction de leurs prérogatives respectives et/ou de leur orientation politique, des affrontements sont en mesure de survenir, créant alors des blocages institutionnels. Dès lors, la « légitimité démocratique dualiste n'est pas exclusivement un problème du présidentialisme, bien qu'il soit plus prononcé avec lui »[819].

**450.** La manière dont le pouvoir est organisé et distribué entre les différents acteurs institutionnels est particulièrement importante. La répartition des compétences constitutionnelles est susceptible de générer un antagonisme, y compris en l'absence d'une élection populaire du chef de l'Etat. Un président, même s'il est élu indirectement, est doté de prérogatives qui ne sont pas uniquement cérémonielles. Certaines d'entre elles peuvent se heurter avec les pouvoirs du Gouvernement ou du Parlement, créant ainsi des tensions avec les autres institutions. Juan J. Linz relève avec raison que « si les présidents des républiques

[818] « His contrast between presidential and parliamentary systems is too stark », », S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit*., p. 451.
[819] « Dual democratic legitimacy is not exclusively a problem of presidentialism, though it is more pronounced with it », *Ibid*., p. 451.

parlementaires pures étaient sans importance, cela n'aurait pas de sens pour les politiciens de déployer autant d'efforts afin de faire élire leur candidat préférentiel »[820].

**451.** Pour autant, il semble négliger la possibilité de voir un président qui n'est pas élu par le peuple entretenir des rapports conflictuels avec les autres institutions, entre autres quand il l'exclut de la fonction exécutive. Linz explique que « le chef de l'Etat peut jouer le rôle d'un conseiller ou d'un arbitre […]. Il peut aussi servir de symbole de l'unité nationale […] ; s'il avait des fonctions exécutives, cela serait difficile à faire »[821]. Or, l'auteur ne paraît pas noter que « les constitutions des républiques parlementaires donnent généralement au Président plusieurs pouvoirs qui sont – ou peuvent être, sous réserve de leur interprétation constitutionnelle – plus que cérémoniels »[822]. Si « les politiciens se soucient en effet de qui occupe le poste, précisément parce qu'il a le potentiel d'appliquer des freins à la majorité parlementaire »[823]. Aussi, même élu indirectement, le Président de la République est susceptible de s'engager dans des conflits institutionnels selon la nature des compétences qui lui sont attribuées. Ce vice ne semble donc pas propre aux présidents élus par le peuple, tandis que la différence entre présidentialisme et parlementarisme paraît, sur ce point, surévaluée.

**452.** Par ailleurs, si le terme fixe du mandat présidentiel est susceptible d'être problématique, en ce qu'il ne permet pas la révocation d'un Président impopulaire, la flexibilité du parlementarisme n'empêche pas nécessairement la survenance de crises institutionnelles. La révocation du Gouvernement est elle aussi en mesure de constituer une atteinte à la stabilité de la démocratie puisque « les crises dans de nombreux systèmes parlementaires défaillants […] ont vu le jour précisément en raison de la difficulté à maintenir des cabinets viables »[824]. De plus, si le Gouvernement d'un régime parlementaire dispose d'une majorité solide, cela aboutit, en principe, à ce qu'il reste en fonction toute la durée de son mandat. Cela a par exemple été le cas à plusieurs reprises au PORTUGAL avec les gouvernements d'A. Cavaco Silva (1987-1991 ; 1991-1995) ou d'Antonio Guterres (1995-1999)[825]. Une telle stabilité s'est

[820] « If presidents in pure parliamentary republics were irrelevant, it would not make sense for politicians to put so much efforts into electing their preferred candidate », J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit.*, p. 46.
[821] « The head of state can play the role of adviser or arbiter […]. He can also serve as a symbol of national unity […] ; if he had executive functions, it would be difficult to do », *Ibid.*, p. 47.
[822] « The constitutions of parliamentary republics usually give the president several powers that are - or may be, subject to constitutional interpretation - more than ceremonial », S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit.*, p. 451.
[823] « Politicians indeed care who holds the office, precisely because it has potential for applying brakes to the parliamentary majority », *Ibid.*, p. 452.
[824] « Yet crises in many failed parliamentary systems […] have come about precisely because of the difficulty of sustaining viable cabinets », *Ibid.*, p. 452.
[825] A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit.*, p. 93-94.

également retrouvée en ROUMANIE avec le gouvernement d'Adrian Nastase (2000-2004)[826], ou en BULGARIE avec celui de Siméon Saxe-Cobourg-Gotha (2001-2005)[827]. L'organisation d'élections anticipées est effectivement rare, sauf en cas de circonstances politiques particulières. Dès lors, si « en théorie, il est plus simple de révoquer un gouvernement parlementaire au milieu de son mandat que de révoquer un président. En pratique, cependant, le besoin se fait rarement sentir à moins que le Gouvernement ne consiste en une coalition instable parce que la société est fragmentée »[828].

**453.** Il semble également possible de remettre en question l'argument de Linz d'après lequel l'élection présidentielle directe introduirait une inclination à « tout donner » au vainqueur du scrutin. Ce n'est pas le mode désignation du chef de l'Etat qui explique le niveau de concentration du pouvoir. Au contraire, « le degré selon lequel les démocraties promeuvent les règles du vainqueur-prend-tout dépend surtout du système électoral et partisan et de la nature fédérale ou unitaire du régime »[829]. Un régime parlementaire qui repose sur un parti majoritaire, ou des partis disciplinés, est donc tout autant capable de renforcer la position du vainqueur des élections législatives et d'exclure les perdants. C'est ainsi que Walter Bagehot considérait qu'« en Angleterre, un cabinet puissant peut obtenir l'assentiment de la législature pour tous les actes qui facilitent son administration »[830].

**454.** Plutôt que les périls du présidentialisme ou de l'élection populaire du Président de la République, il semble que Linz dénonce, en réalité, « deux caractéristiques qui incarnent la version de Westminster de la démocratie », c'est-à-dire une conception bipartite du système partisan et de la démocratie qui « produit une majorité de sièges [au Parlement] en excluant les concurrents tiers » et qui crée une adversité entre les partis avec une « division nette entre

---

[826] T. GALLAGHER, V. ANDRIEVICI, « Romania : political irresponsability without constitutional safeguards », *op. cit*., p. 145.

[827] S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *op. cit*., p. 43.

[828] « In theory, it is easier to remove a parliamentary government in the middle of its term than it is to remove a president. In practice, however, the need seldom arises unless the government consists of an unstable coalition because the society is fragmented », D. L. HOROWITZ, « Presidents vs. Parliaments : Comparing Democratic Systems », *op. cit*., p. 78.

[829] « The degree to which democracies promote winner-take-all rules depends mostly on the electoral and party system and on the federal or unitary nature of the system », S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit*., p. 453.

[830] « In England a strong cabinet can obtain the concurrence of the legislature in all acts which facilitate its administration », W. BAGEHOT, *The English Constitution, op. cit*., p. 19. Sur les idées exprimées par Walter Bagehot, v. not., A. LE DIVELLEC, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *op. cit*. Du même auteur, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, n°7, 2012. C. MARSHALL, « *The English Constitution* (1867) de Walter Bagehot (1826-1877) : un « miroir aux princes » ou un prince dans le miroir ? », *RFHIP*, 2021/1, n°53, p. 199-224.

les gagnants et les perdants, le Gouvernement et l'opposition »[831]. Les régimes parlementaires qui sont caractérisés par la présence de partis politiques disciplinés paraissent donc tout aussi enclins, voire davantage, que les régimes présidentiels à tout donner au vainqueur[832]. L'exemple britannique est ici aussi mis en avant pour défendre cette idée puisque, selon Mainwaring et Shugart, « en règle générale, un parti majoritaire discipliné laisse l'exécutif pratiquement sans surveillance entre les élections. Ici, plus que dans n'importe quel système présidentiel, le vainqueur prend tout »[833].

**455.** La thèse, mise en avant par Linz, selon laquelle le style de la vie politique est moins favorable à la démocratie dans un régime ayant recours à l'élection présidentielle directe semble perdre en crédibilité. Elle repose en partie sur la logique du « vainqueur-prend-tout » qui serait propre au présidentialisme. Celle-ci ne lui étant pas exclusive, il faudrait « mettre davantage l'accent sur les différences de style qui découlent du modèle constitutionnel et de la nature du système des partis »[834]. Les régimes présidentiels ne sont effectivement pas les seuls à avoir, à un moment où un autre, basculé vers l'autoritarisme. Les régimes parlementaires sont tout autant susceptibles d'être concernés, qu'ils fassent ou non appel au peuple pour désigner le chef de l'Etat[835]. La HONGRIE, régime parlementaire où le Président de la République est élu par l'Assemblée nationale[836], connaît, depuis l'accession de Viktor Orban à la tête du Gouvernement, un recul certain de la démocratie[837]. Enfin, si l'élection populaire du Président de la République paraît faciliter l'élection d'un outsider, cela ne signifie pas que ce sera systématiquement le cas. Beaucoup dépend du degré d'institutionnalisation du système partisan[838].

---

[831] « Two features that epitomize the Westminster version of democracy » ; « produce a majority of seats [in Parliament] by shutting out third-party competitors » ; « sharp divide between winners and losers, government and opposition », D. L. HOROWITZ, « Presidents vs. Parliaments : Comparing Democratic Systems », *op. cit*., p. 79.
[832] En ce sens, S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit*., p. 453-454.
[833] « As a norm, a disciplined majority party leaves the executive virtually unconstrained between elections. Here, more than in any presidential system, the winner takes all », *Ibid*., p. 453.
[834] « Place greater emphasis on differences of style that stem from constitutional design and the nature of the party system », S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit*., p. 454.
[835] En ce sens, D. L. HOROWITZ, « Presidents vs. Parliaments : Comparing Democratic Systems », *op. cit*., p. 78.
[836] Article 10 § 1 de la Loi fondamentale de la Hongrie du 25 avril 2011.
[837] En ce sens, v. par ex. B. BERKOWITS, « La Hongrie, un Etat autoritaire en Europe », *Esprit*, 2014/12, Décembre, p. 123-126 ; L. E. HERMAN, « Re-evaluating the Post-Communist Success Story: Party Elite Loyalty, Citizen Mobilization and the Erosion of Hungarian Democracy », *European Political Science Review*, Vol. 8, No. 2, 2015, p. 251–284, ou G. MINK, « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, 2016/2 Eté, p. 89-95.
[838] En ce sens, S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit*., p. 456.

**456.** Plus largement, les différentes critiques formulées par Linz semblent également mettre en évidence un certain nombre de lacunes relatives à la manière dont il appréhende les régimes politiques. Il assimile à tort l'élection présidentielle directe au régime présidentiel[839], comme le fait également une partie de la doctrine politiste anglo-saxonne[840]. Ses dénonciations paraissent reposer sur une conception trop générale du régime présidentiel, ce qui le conduit à se méprendre sur la réalité des régimes qu'il envisage. En effet, « il ne fait pas suffisamment de différences entre les types de présidentialisme »[841]. Pourtant, le présidentialisme englobe une gamme de systèmes de gouvernement, et les variations au sein du présidentialisme sont importantes. Il apparaît effectivement que « les systèmes présidentiels varient et leur dynamique change considérablement en fonction des pouvoirs constitutionnels du Président, du degré de discipline partisane et de la fragmentation du système des partis » [842]. Ce contre-argument semble pouvoir être rapproché des théories qui cherchent à élaborer des classifications à l'intérieur de la catégorie des régimes présidentiels. Franck Moderne relève effectivement que « nombreux sont les auteurs qui se sont essayés à une classification des régimes présidentialistes »[843]. Ces classifications visent essentiellement les régimes latino-américains[844]. Or, Linz paraît tirer ses déductions d'une généralisation du modèle américain, qu'il compare aux institutions sud-américaines, en ne tenant pas compte de la variété des régimes présidentiels. L'auteur fait comme s'ils étaient tous identiques. Il « a minimisé

[839] « Un régime parlementaire au sens strict est celui dans lequel la seule institution légitime démocratiquement est le Parlement. […] Dans un régime présidentiel un exécutif avec des pouvoirs constitutionnels considérables […] est directement élu par le peuple » (« A parliamentary regime in the strict sense is one in which the only democratically legitimate institution is parliament. […] In presidential systems an executive with considerable constitutional powers […] is directly elected by the people »), J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *op. cit.*, p. 52.

[840] En ce sens, R. Elgie explique que « les régimes présidentiels ont à la fois un président et une assemblée élus par le peuple pour une durée déterminée », alors que « les régimes parlementaires sont dirigés soit par un monarque au rôle symbolique ou par un président faible et élu indirectement », (« Presidential regimes have both a popularly elected, fixed-term president, and a fixed-term legislature » ; « parliamentary regimes are headed either by a figurehead monarch or by a weak indirectly elected president »), R. ELGIE, « Varieties of Presidentialism and leadership outcomes », *Daedalus*, 2016, http://doras.dcu.ie/20737/, p. 2. De même, A. Lijphart considère qu'une des grandes différences entre les régimes présidentiel et parlementaire réside dans le fait que « le chef du gouvernement présidentiel est élu populairement […] et que les premiers ministres sont sélectionnés par les assemblées » (« Presidential heads of government are popularly elected […] and that prime ministers are selected by the legislatures »), A. LIJPHART, « Presidentialism and Majoritarian Democracy : Theoretical Observations », *in* J. J. LINZ, A. VALENZUELA (dir.), *The Failure of Presidential Democracy, vol. 1, Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994, p. 92.

[841] « He does not sufficiently differentiate among kinds of presidentialism », S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit.*, p. 463.

[842] « Presidential systems vary and their dynamics change considerably according to the constitutional powers of the president, the degree of party discipline, and the fragmentation of the party system », *Ibid.*, p. 463.

[843] F. MODERNE, « Les avatars du présidentialisme dans les Etats latino-américains », *Pouvoirs*, 2001/3, n° 98, p. 74.

[844] Sur ces classifications, v. par ex., A. MARTIN, *Président et régime présidentialiste en Amérique latine*, *op. cit.*, p. 18 et s.

l'importance des différences de conceptions constitutionnelle et institutionnelle au sein de la vaste catégorie des systèmes présidentiels et, ce faisant, a exagéré l'ampleur des défauts inhérents au présidentialisme »[845].

**457.** La viabilité des conclusions de J. J. Linz est donc limitée. Celles-ci sont d'autant moins probantes qu'elles reposent sur « un échantillon régional biaisé et très sélectif d'expériences comparatives, principalement d'Amérique latine »[846]. Il étudie effectivement uniquement les institutions américaines, sans s'intéresser aux régimes asiatiques ou africains[847]. Pourtant, la réalité du présidentialisme n'est pas nécessairement équivalente sur tous les continents et un échantillon plus large permettrait de nuancer davantage les remarques de Linz. Après avoir étudié en détails les institutions sud-coréennes, indonésiennes, philippines et taïwanaises, Francis Fukuyama, Bjorn Dressel et Boo-Seung Chang se demandent « si elles renforcent l'acte d'accusation général du présidentialisme formulé par Linz », avant de conclure par la négative[848].

**458.** Au bout du compte, la pertinence des déductions de Juan J. Linz semble bel et bien pouvoir être remise en cause puisqu'elles surestiment la distinction entre présidentialisme et parlementarisme mais également parce qu'elles révèlent une conception insatisfaisante des régimes politiques. L'élection populaire du Président de la République ne paraît en mesure de constituer, à elle seule, une menace pour la démocratie.

### 2- L'impact limité de l'élection présidentielle directe sur le recul de la démocratie

**459.** L'hypothèse de Juan J. Linz en vertu de laquelle l'élection populaire du Président de la République représenterait une menace pour la démocratie semble pouvoir être nuancée tant sur le plan théorique (a) qu'au niveau empirique (b).

---

[845] « Understated the importance of differences among constitutional and institutional design within the broad category of presidential systems and in doing so he overstated the extent to which presidentialism is inherently flawed », S. MAINWARING, M. SHUGART, « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *op. cit.*, p. 469.

[846] « A regionally skewed and highly selective sample of comparative experience, principally from Latin America », D. L. HOROWITZ, « Presidents vs. Parliaments : Comparing Democratic Systems », *op. cit.*, p. 74.

[847] En ce sens, Jean-Louis Thiébault souligne que « le biais culturel est constamment présent dans l'analyse de Linz et celles de ses critiques. C'est l'application du régime présidentiel en Amérique latine qui fait l'objet de leur attention. […] Les pays africains ou asiatiques ont fait l'objet de peu d'études », J-L. THIEBAULT, « Les périls du régime présidentiel », *op. cit.*, p. 112.

[848] « Whether they bolster the general indictment of presidentialism made by Linz », F. FUKUYAMA, B. DRESSEL, B-S. CHANG, « Challenge and Change in East Asia. Facing the Perils of Presidentialism ? », *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 2, April 2005, p. 114.

a- Un impact limité sur le plan théorique

**460.** Il paraît excessif de considérer que la désignation du chef de l'Etat par le peuple, par sa seule existence, aboutirait à faire peser une menace pour la survie de la démocratie. José Antonio Cheibub considère ainsi que « les démocraties ont tendance à avoir une vie plus courte quand elles sont présidentielles »[849]. Cependant, cette existence éphémère ne proviendrait pas d'une faiblesse intrinsèque de l'élection présidentielle directe « mais du fait que les démocraties présidentielles ont existé dans des pays où l'environnement est inhospitalier pour tout type de régime démocratique »[850]. Il est dès lors nécessaire de prendre en compte d'autres éléments pour expliquer le recul de la démocratie.

**461.** De nombreux facteurs ont, tour à tour, été mis en avant. Cheibub considère par exemple « qu'il y a un lien entre les dictatures militaires et le présidentialisme. […] Les démocraties précédées de dictatures militaires sont plus instables que celles précédées de dictatures civiles »[851]. A l'inverse, R. Elgie et S. Moestrup soulignent d'abord, en ce qui concerne les régimes d'Europe centrale et orientale, l'attrait que représente l'accession à l'Union européenne pour l'épanouissement de la démocratie. Effectivement, « l'impact de l'UE est inéluctable. Un certain nombre d'Etats […] réclamaient d'adhérer à l'UE. Afin de le faire, ils devaient remplir certains critères, parmi lesquels divers indicateurs de performance démocratique », ce qui suggère que l'accession à l'UE faciliterait, d'après eux, la démocratisation d'un pays[852]. Plus largement, les deux auteurs accordent une forte importance au niveau de développement économique des différents Etats, c'est-à-dire que « plus bas est le niveau de développement, moins il est probable qu'un pays se démocratisera avec succès »[853]. Enfin, ils insistent sur la structure du système partisan puisque, selon eux, « la démocratie dans un Etat avec peu et/ou moins de partis extrêmes […] est susceptible de mieux performer que dans un Etat où il y a un fractionnement élevé du système des partis »[854].

---

[849] « Democracies tend to have shorter lives when they are presidential », J. A CHEIBUB, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, 2007, p. 136.

[850] « But of the fact that presidential democracies have existed in countries where the environment is inhospitable for any kind of democratic regime », *Ibid*., p. 136.

[851] « There is a nexus between military dictatorships and presidentialism. […] Democracies that are preceded by military dictatorships are more unstable than those that are preceded by civilian dictatorships », *Ibid*., p. 3.

[852] « The impact of EU is inescapable. A number of countries […] clamoured to join EU. In order to do so, they had to meet certain criteria, among which were various indicators of democratic performance », R. ELGIE, S. MOESTRUP, « The impact of semi-presidentialism on the performance of democracy in Central and Eastern Europe », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 244.

[853] « The lower the level of development, the less likely it is that a country will democratise successfully », *Ibid*., p. 245.

[854] « Democracy in a country with fewer and/or less extreme parties […] is likely to perform better than in a country where there is high party system fractionalisation », *Ibid*., p. 245.

**462.** D'autres auteurs prennent plutôt en compte la structure de la société. En ce sens, Linda Kirschke considère que recourir à l'élection populaire du Président de la République introduit « un risque élevé de renversement autoritaire dans les Etats néo-patrimoniaux »[855]. Le fonctionnement de ces Etats ne serait donc pas adapté à l'utilisation d'un tel mécanisme. Toute une série de facteurs peut être mobilisée afin de justifier du recul de la démocratie. Il paraît alors possible de relativiser les critiques que Linz adresse à la désignation du chef de l'Etat par le peuple. Cette dernière ne saurait effectivement être la seule responsable de l'émergence d'un régime autoritaire. D'autres éléments entrent en jeu.

**463.** Plusieurs auteurs suggèrent, *a contrario* du point de vue linzien, que l'élection présidentielle directe faciliterait la survie de la démocratie. Aussi, plutôt que d'une entrave, il s'agirait d'« une aubaine pour la démocratisation »[856], notamment grâce à sa flexibilité. Selon Gianfranco Pasquino, les Etats qui introduisent ce mécanisme dans un régime parlementaire, qu'il qualifie de régimes « semi-présidentiels », « ne dégénèrent pas en démocratie plébiscitaire comme c'est possible pour les systèmes présidentiels ni en gouvernement de l'Assemblée comme cela se produit dans les systèmes parlementaires » car « dans la plupart des cas, les systèmes semi-présidentiels semblent dotés à la fois de capacités gouvernementales et d'une plus grande flexibilité institutionnelle que les systèmes parlementaires et présidentiels »[857]. Il est rejoint par François Frison-Roche qui estime que l'adoption de l'élection populaire du Président dans un régime parlementaire est une technique particulièrement adaptée aux périodes de transition démocratique en ce qu'elle permet « une transition rapide entre la dictature et la démocratie, à condition que les acteurs politiques acceptent de partager le pouvoir »[858]. Cette option aurait, d'après lui, fait la preuve « de son adéquation aux circonstances que connurent [les] pays d'Europe post-communiste, de sa plasticité face au contexte géopolitique de chacun d'entre eux et de son adaptabilité aux

[855] « A high risk of authoritarian reversal in neopatrimonial states », L. KIRSCHKE, « Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States », *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, 2007, p. 1372-1373.

[856] « A boon to democratization », S. FISH, « The Inner Asian anomaly : Mongolia's democratization in comparative perspective », *Communist and Post-Communist Studies*, 34, 2001, p. 331.

[857] « Do not degenerate into plebiscitary democracy as is possible for presidential systems nor into assembly government as occurs in parliamentary systems » ; « under most circumstances, semi-presidential systems appear endowed with both more governmental capabilities and more institutional flexibility than parliamentary and presidential systems », G. PASQUINO, « Nomination: Semi-presidentialism: A political model at work », *op. cit*., p. 136-137.

[858] « A rapid transition between dictatorship and democracy, under the condition that the political actors accept to share power », F. FRISON-ROCHE, « Semi-Presidentialism in a Post-Communist Context », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP (dir.), *Semi-presidentialism outisde Europe. A comparative study*, Londres et New York, Routledge, 2007, p. 75.

différentes phases de la transition »[859]. Le lien établi par Linz entre l'élection présidentielle directe et le recul de la démocratie peut être contesté théoriquement. Il ne paraît pas non plus se confirmer en pratique.

### b- Un impact limité en pratique

**464.** Parmi les Etats membres de l'Union européenne où le Président est élu par le peuple, aucun ne semble avoir connu un virage autoritaire par la faute de ce mécanisme. L'utilisation de la classification ternaire proposée permet de s'en rendre compte.

**465.** Au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle », la désignation du chef de l'Etat par les citoyens n'apparaît pas comme ayant été un frein à la démocratisation. En LITUANIE, « la divergence entre la visibilité forte de la présidence élue par le peuple et l'autorité circonscrite du Président est le principal facteur de risque d'instabilité politique »[860]. Cependant, cela ne paraît pas avoir nuit au développement de la démocratie dans la mesure où « le régime lituanien n'était pas plus conflictuel que les systèmes parlementaires d'Estonie et de Lettonie »[861]. En POLOGNE, l'introduction de l'élection présidentielle directe semble plutôt avoir parachevé la transition démocratique puisqu'elle a été utilisée après la démission de Wojciech Jaruzelski de la présidence de la République[862], tandis que son instauration au PORTUGAL n'a pas empêché la démocratie de s'épanouir à la suite de la Révolution des Œillets. A l'inverse, la ROUMANIE n'a pas connu immédiatement des institutions véritablement démocratiques mais cela apparaît plutôt tenir de l'accaparement du pouvoir par le Front de Salut National que de la seule élection populaire du chef de l'Etat[863].

**466.** Le recours à l'élection populaire du Président dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » ne semble pas non plus avoir été une entrave à la démocratie. En AUTRICHE, les premières élections présidentielles directes eurent lieu dans le contexte démocratique des années 1950[864]. En IRLANDE, la désignation commune de Douglas Hyde,

---

[859] F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, *op. cit*., p. 455.

[860] « The discrepancy between the high visibility of the popularly elected presidency and the circumscribed authority of the president is the main risk factor of political instability », Z. NORKUS, « Parliamentarism versus Presidentialism in the Baltic States : the Causes and Consequences of Differences in the Constitutional Framework », *Baltic Journal of Political Science*, December 2013, No. 2, p. 25.

[861] « The Lithuanian regime was no more conflictual than the parliamentary systems of Estonia and Latvia », A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit.*, p. 83.

[862] En ce sens, I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit*., p. 136.

[863] En ce sens, T. GALLAGHER, V. ANDRIEVICI, « Romania : political irresponsability without constitutional safeguards », *op. cit*., p. 149-150.

[864] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 116.

symbole de la culture irlandaise et apolitique, par le *Fianna Fail* et le *Finn Gaël*, limita l'institution présidentielle à une fonction de représentation[865]. En SLOVENIE, « en raison de la position constitutionnelle limitée [du Président …], il est difficile de parler d'un rôle « présidentiel » direct et explicitement visible dans le développement et le succès de la démocratie »[866].

**467.** Il est également possible de citer le cas de la BULGARIE, où la désignation du chef de l'Etat par le peuple n'a pas été un obstacle à la démocratie car « le Président a été un acteur actif, participant à l'émergence d'un système politique plus fort et sans doute plus démocratique »[867]. Après la réforme constitutionnelle de l'an 2000, le maintien de la désignation du chef de l'Etat par les électeurs n'empêcha pas l'accélération de la démocratisation du système constitutionnel de la CROATIE[868]. En FINLANDE, en 1919, l'élection populaire du Président visait à désigner un « agent du peuple, [… jouant] une sorte de « super-fonction » vis-à-vis des autres acteurs pour sécuriser et promouvoir la direction et le contrôle démocratiques des élites dirigeantes »[869].

**468.** La mise en œuvre de l'élection présidentielle directe en REPUBLIQUE TCHEQUE, en 2012, ne paraît pas avoir bouleversé le fonctionnement des institutions ou leur caractère démocratique. La place du chef de l'Etat n'a pas été foncièrement modifiée, que ce soit dans le processus de formation du Gouvernement ou dans sa position vis-à-vis de la direction gouvernementale. A l'image de ses prédécesseurs élus indirectement, le rôle du Président reste très dépendant du contexte politique[870].

**469.** Enfin, l'élection directe du Président en SLOVAQUIE a, au contraire, facilité le processus de transition démocratique. Cette technique était perçue comme « un moyen d'affaiblir et éventuellement d'écarter [le Premier ministre] Meciar du pouvoir » car

---

[865] C. MEEHAN, « The Early Presidents, 1938-1973 », *in* J. COAKLEY, K. RAFTER (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 83-84.

[866] « Due to the limited constitutional position [of the President ...], it is hard to speak of a direct and explicitly visible "presidential" role in the development and success of democracy », A. KRASOVEC, D. LAJH, « Slovenia : weak formal position, strong informal influence ? », *op. cit*., p. 216.

[867] « The president has been an active player, helping the political system emerged stronger and arguably more democratic », S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive », *op. cit*., p. 47.

[868] En ce sens, M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 62-63.

[869] « Agent of the people, [… playing] a sort of `super-function' vis-a-vis other actors in securing and promoting the democratic steering and control of the governing elites », J. NOUSIAINEN, « From Semi-presidentialism to Parliamentary Government : Political and Constitutional Developments in Finland », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2, 2001, p. 96.

[870] En ce sens, L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *East European Politics and Societies and Cultures*, 2018, vol. 33, 1, p. 129.

l'ensemble du système constitutionnel et partisan tournait autour de ce dernier[871]. Le chef de l'Etat alors en place, Michal Kovac, craignait que le chef du gouvernement ne cumule les fonctions primo-ministérielle et présidentielle en cas de vacance du pouvoir. La réforme constitutionnelle aboutira, en 1998, lorsqu'une coalition opposée au Gouvernement autoritaire de Vladimir Meciar remporte les élections législatives[872]. Au bout du compte, l'introduction de ce mode de scrutin « joua le rôle d'un catalyseur en apprenant au parti anciennement dominateur à accepter les défaites électorales et par conséquent contribua à la consolidation comportementale de la démocratie »[873].

**470.** La démocratie ne semble pas non plus avoir été remise en cause par l'introduction de l'élection présidentielle directe dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » de la FRANCE, la modification du mode de désignation du chef de l'Etat étant simplement venue confirmer sa domination déjà bien établie sur les institutions. En revanche, la CROATIE, avant la réforme constitutionnelle de l'an 2000, connaissait une pratique « défectueuse » de la démocratie. Les institutions établies se situaient « quelque part dans la « zone grise » entre les polyarchies libérales et les régimes autoritaires, comprenant des formes de démocratie formelle et d'éléments illibéraux »[874]. L'élection populaire du Président ne paraît toutefois pas être le seul facteur explicatif de cette situation. Des éléments comme les prérogatives présidentielles, le contexte géopolitique régional ou la personnalité autoritaire de Franjo Tudjman ont également exercé une influence[875].

**471.** Finalement, il semble que la méfiance générée par l'élection populaire du Président de la République puisse être considérée comme excessive. Les périls du présidentialisme pour la démocratie qui ont été identifiés par Linz et d'autres auteurs anglo-saxons ne paraissent pas se réaliser systématiquement. Leur volonté de limiter le rôle de l'institution présidentielle à une fonction essentiellement symbolique n'apparaît pas véritablement fondée. Ce n'est pas parce qu'un Président est élu par le peuple qu'il représente nécessairement une menace pour la démocratie. D'autres éléments doivent être pris en compte. Le risque illibéral n'est pas

---

[871] « As a mean to weaken and eventually remove Mečiar from power », J. CHARVAT, P. JUST, « If Two Are Doing the Same, It Is Not the Same : Different Paths to Direct Presidential Elections in Slovak and Czech Republics », *Analele Universităţii din Bucureşti. Seria Ştiinţe Politice*, 2016-02, p. 46.
[872] En ce sens, *Ibid*., p. 50.
[873] « Played the role of catalyst in teaching the formerly dominant party to accept electoral defeat and hence contributed to the behavioural consolidation of democracy », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambigous powers », *op. cit*., p. 199.
[874] « Defective » ; « Somewhere in the "grey zone" between liberal polyarchies and authoritarian regimes, including some forms of formal democracy and illiberal elements », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 63.
[875] *Ibid*., p. 62-63.

intrinsèque à l'élection présidentielle directe. Le chef de l'Etat semble donc en mesure de participer à la préservation des institutions démocratiques. Son rôle de modérateur est également contesté en raison de l'instabilité que causerait sa désignation par les citoyens.

## II- La crainte contestable de l'instabilité institutionnelle

**472.** En plus de constituer une menace pour la survie de la démocratie, l'élection présidentielle directe se trouve parfois accusée d'être la cause de son instabilité ainsi que de son mauvais fonctionnement. En effet, « si le Président est élu directement et que le Premier ministre est responsable devant un Parlement directement élu, il y a une possibilité de blocages et de conflits constitutionnels » [876]. Une telle éventualité serait étrangère aux régimes parlementaires où le chef de l'Etat est désigné indirectement. L'élection populaire susciterait alors plusieurs dangers pour la bonne marche des institutions démocratiques à cause de la division du pouvoir exécutif (A). Le Président ne pourrait donc pas participer, avec le juge constitutionnel, à la préservation des institutions puisque son élection serait source de division et d'instabilité. Ces craintes paraissent, ici aussi, peu fondées (B).

### A- Une instabilité générée par la division de l'organe exécutif

**473.** L'élection populaire du Président de la République renforcerait les chances de voir le pouvoir exécutif se diviser politiquement. Elle agirait ainsi comme « un puissant facteur négatif pour la consolidation démocratique, en particulier au cours des premières années de transition d'un régime autoritaire »[877]. En entraînant la division de l'organe exécutif, le suffrage universel risque, selon certains auteurs, de générer des tensions sur des institutions fragiles. Il est possible que des dissensions interviennent prématurément dans la vie d'un Etat démocratique, alors que « beaucoup d'acteurs politiques n'avaient aucune idée de la manière de gérer les incertitudes liées à l'incongruence politique »[878]. La division de l'exécutif serait

[876] « If the president is directly elected and the prime minister is responsible to a directly elected parliament, there is a possibility for deadlock and constitutional conflict », J. J. LINZ, A. STEPAN (dir.), *Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe, op. cit*., p. 286.
[877] « Powerful negative factor for democratic consolidation, particularly during the early years of transition from authoritarian rule », B. REILLY, « Semi-Presidentialism and Democratic Development in East Asia », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP, Y-S. WU (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011, p. 125.
[878] « Many of the political actors had no real sense of how to deal with the uncertainties of political incongruence », *Ibid*., p. 125.

d'autant plus nocive qu'elle apporte avec elle des difficultés politiques nuisant à l'institutionnalisation de l'Etat ou transformant la vie politique en une compétition personnalisée[879]. L'élection présidentielle directe introduirait plus particulièrement deux menaces pour la stabilité des institutions : le « péril de la cohabitation » d'une part[880], et d'autre part, le « gouvernement minoritaire et divisé »[881].

**474.** La notion de « cohabitation » vise les cas de figure dans lesquels « un Président issu d'un parti détient le pouvoir en même temps qu'un Premier ministre issu d'un parti adverse et où le parti du Président n'est pas représenté dans le Cabinet »[882]. Elle a d'abord été employée à propos des institutions françaises où elle désigne, plus précisément, la « situation résultant d'un antagonisme politique fondamental entre le titulaire de la présidence de la République et la majorité à l'Assemblée nationale à la suite de l'élection de l'un ou de l'autre »[883].

**475.** La cohabitation serait le talon d'Achille des régimes parlementaires ayant recours à l'élection présidentielle directe, particulièrement quand ils viennent d'accéder à la démocratie. Il y aurait effectivement un accord autour de son caractère problématique[884]. Il semble que « quand le Président et le Premier ministre, à travers l'assemblée, peuvent tous deux prétendre être la source légitime de l'autorité politique, alors dans les jeunes démocraties la scène est prête soit pour un bras de fer entre les deux camps, […] soit pour que le Président ou le Premier ministre s'empare unilatéralement du pouvoir »[885]. La cohabitation est donc susceptible d'être préjudiciable à l'existence même de la démocratie. La crainte des auteurs est que si « les partisans de l'une ou l'autre composante […] estiment que le pays serait mieux loti si une branche […] du pouvoir disparaissait ou était fermée, le système démocratique est menacé et souffre d'une perte globale de légitimité, puisque ceux qui remettent en question l'une ou l'autre auront tendance à considérer le système politique comme indésirable tant que le parti

[879] En ce sens, *Ibid*., p. 125-126.
[880] « Perils of cohabitation », M.S. SHUGART, J. M. CAREY, *Presidents and assemblies : Constitutional design and electoral dynamics, op. cit*., p. 56.
[881] « Divided minority government », C. SKACH, *Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany And the French Fifth Republic*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 17.
[882] « A president from one party holds power at the same time as a prime minister from an opposing party and where the president's party is not represented in the cabinet», R. ELGIE, « Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008 », *Government and Opposition*, Vol. 45, No. 1, 2010, p. 29.
[883] M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel, op. cit*., p. 52-53.
[884] R. ELGIE, I. McMENAMIN, « Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-Presidentialism », *Political Studies*, 59 (3), 2011, p. 616-618.
[885] « When the president and the prime minister, via the assembly, can both claim to be the legitimate source of political authority, then in young democracies the scene is set either for deadlock between the two camps, […] or for either the president or the prime minister to seize power unilaterally », *Ibid*. p. 616-617.

qu'ils favorisent ne prévaut pas »[886]. La cohabitation entraînerait également des conséquences néfastes pour les démocraties les plus consolidées dans la mesure où elle est peut générer des tensions à l'intérieur du pouvoir exécutif. A ce titre, Sergio Fabbrini alerte les constituants quant à « la possibilité d'une rupture entre le Président avec sa majorité populaire et le Premier ministre avec sa majorité parlementaire. Une telle scission pourrait entraver voire paralyser l'exécutif »[887].

**476.** Il apparaît que « la possibilité d'un conflit constitutionnel entre deux autorités exécutives légitimées par l'électorat [serait un] problème central » pour les régimes parlementaires[888]. Sous la cohabitation, tant le chef de l'Etat que le chef du Gouvernement semblent en mesure de prétendre agir au nom du peuple, sans que l'un des deux acteurs ne soit en position de l'emporter sur l'autre[889]. Dès lors, « cette caractéristique […] peut engendrer de graves problèmes, car le Président et le Premier ministre qui cohabitent peuvent avoir des penchants idéologiques différents »[890], les conduisant de ce fait à développer des politiques contradictoires ou à retarder la prise de décision. La survenance de désaccords ou de conflits institutionnels paraît probable, notamment sur le point de savoir qui a le dernier mot[891]. La capacité des institutions à résoudre les désaccords éventuels serait alors limitée. Des blocages pourraient se manifester car « le Président doit soit accepter la volonté de l'assemblée et coexister avec un adversaire politique ou […] soit défier la chambre et révoquer le chef du Gouvernement en sachant que la législature peut simplement nommer quelqu'un tout autant opposé au Président en tant que Premier ministre »[892]. Il est également possible que le chef de l'Etat ne choisisse plutôt d'ignorer les « opinions suggérées par le Premier

---

[886] « When supporters of one or the other component […] feel that the country would be better off if one branch of […] rule would disappear or be closed, the democratic system is endangered and suffers an overall loss of legitimacy, since those questioning one or the other will tend to consider the political system undesirable as long as the side they favour does not prevail », J. J. LINZ, A. STEPAN (dir.), *Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe*, *op. cit*., p. 286.

[887] « The possibility of a rift between the president with his popular majority and the premier with his legislative majority. Such a split could hamper or even paralyze the executive », S. FABBRINI, « Presidents, Parliaments & Good Government », *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3, July 1995, p. 133.

[888] « The possibility of constitutional conflict between two electorally legitimated executives [would be a] central problem », A. STEPAN, E. N. SULEIMAN, « The French Fifth Republic : A Model for Import ? Reflection on Poland and Brazil », *op. cit*., p. 399.

[889] En ce sens, R. ELGIE, « The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated ? », *op. cit*., p. 9.

[890] « This […] characteristic may produce serious problems, as the cohabiting president and prime minister may have different ideological inclinations », Y. H. KIM, « A Troubled Marriage ? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism », *Government and Opposition*, Vol. 50, No. 4, 2015, p. 656.

[891] *Ibid*., p. 656.

[892] « The president has either to accept the will of the legislature and co-exist with a political opponent or […] to defy the legislature and dismiss the head of government in the knowledge that the legislature may simply appoint as prime minister someone who is equally opposed to the president », R. ELGIE, « Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008 », *op. cit*., p. 31.

ministre, générant ainsi des crises intra-exécutives chroniques »[893]. Au bout du compte, ces conflits semblent constituer la manifestation « des divisions sous-jacentes entre le Président et le Parlement » que la cohabitation paraît impliquer[894]. Une telle opposition entraverait donc le bon fonctionnement des institutions. L'élection populaire du Président de la République devrait être évitée car elle renforce la probabilité de voir se réaliser une situation de cohabitation. Celle-ci se trouve être, par essence, indésirable dans la mesure où elle « peut rapidement dégénérer d'un conflit sur les politiques à un conflit sur la légitimité même du processus politique »[895]. Plutôt que de participer à la préservation des institutions, la désignation du chef de l'Etat par les citoyens contribuerait à leur instabilité à cause de la cohabitation.

**477.** L'élection présidentielle directe introduirait une menace supplémentaire pour l'équilibre des institutions démocratiques au travers de l'apparition éventuelle d'un « gouvernement minoritaire et divisé ». La notion de « gouvernement minoritaire et divisé » a été établie par Cindy Skach. Elle désigne les situations où « ni le Président, ni le Premier ministre, ni aucun parti ou coalition, ne jouit d'une majorité substantielle à la législature »[896]. G. Sartori n'hésitait pas à souligner « le problème de la majorité partagée » des régimes politiques cumulant le parlementarisme et l'élection présidentielle directe[897].

**478.** Les difficultés ne se concentrent pas sur les relations intra-exécutives mais sur les rapports entre les organes du pouvoir exécutif, pris dans son ensemble, et le pouvoir législatif. Plus précisément, la notion de « gouvernement minoritaire et divisé » vise à mettre en avant les impasses dans lesquelles une assemblée fortement fragmentée, sans majorité stable et cohérente, serait susceptible de conduire les institutions démocratiques. Selon Skach, un « gouvernement minoritaire et divisé est plus susceptible de se caractériser par l'immobilisme législatif et l'instabilité gouvernementale […] et simultanément, par une domination

[893] « Views suggested by the prime minster, thereby generating chronic intra-executive conflicts », Y. H. KIM, « A Troubled Marriage ? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 656.
[894] « Underlying president-parliament divides », T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 76.
[895] « Can quickly degenerate from a conflict about policies to a conflict about the very legitimacy of the political process », R. ELGIE, « The perils of semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 13.
[896] « Neither the president nor the prime minister, nor any party or coalition, enjoys a substantive majority in the legislature », C. SKACH, *Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany And the French Fifth Republic*, *op. cit*., p. 17.
[897] « The split majority problem », G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, *op. cit*., p. 137.

présidentielle continue », qu'un gouvernement soutenu par une majorité structurée[898]. Aussi, cette situation devrait être évitée car elle aboutirait à « un scénario instable, caractérisé par des coalitions législatives changeantes et des remaniements gouvernementaux, d'une part, et une intervention présidentielle continue […], d'autre part »[899]. Un tel « manque de stabilité dans le processus politique risque d'éroder la qualité de la démocratie »[900].

**479.** Le « gouvernement minoritaire et divisé » combinerait « l'impasse du gouvernement divisé du présidentialisme avec l'instabilité gouvernementale des gouvernements parlementaires minoritaires »[901]. Il en résulterait des immixtions indésirables du chef de l'Etat dans la fonction gouvernementale en raison de l'inaction du Cabinet. Ces ingérences présidentielles semblent s'inscrire dans un cercle vicieux. Plus le Gouvernement minoritaire est instable et sclérosé, « plus le Président peut se sentir justifié ou sous pression pour utiliser [ses] pouvoirs au-delà de leur limite constitutionnelle, pour une période prolongée »[902], ce qui le conduirait ainsi à gouverner seul, notamment en se substituant au Gouvernement et/ou au Parlement.

**480.** Cindy Skach considère qu'un « pouvoir partagé, mais une légitimité et une responsabilité inégales [du Président et du Premier ministre], structurent des tensions prévisibles théoriquement et vérifiables empiriquement »[903]. Conjugué à une situation où le Cabinet est soutenu par une minorité de l'assemblée opposée au chef de l'Etat, le partage du pouvoir renforcerait donc le risque de conflits institutionnels, voire encouragerait le Président à excéder ses compétences constitutionnelles afin qu'il s'arroge le contrôle de la fonction gouvernementale. La stabilité et le bon fonctionnement des institutions pourraient donc être remis en cause. L'élection présidentielle directe, en ce qu'elle accentue les chances de division de l'organe exécutif par la cohabitation ou le « gouvernement minoritaire et divisé », ne devrait pas être introduite dans le parlementarisme. Elle semble également impliquer

---

[898] « Divided minority government is more likely to be characterized by legislative immobilism and cabinet instability […] and simultaneously, by continuous residential dominance », C. SKACH, *Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany And the French Fifth Republic*, *op. cit*., p. 7.

[899] « Can predictably lead to an unstable scenario, characterized by shifting legislative coalitions and government reshuffles, on the one hand, and continuous presidential intervention […], on the other », *Ibid*., p. 17-18.

[900] « Lack of stability in the political process may erode the quality of democracy », Y. H. KIM, « A Troubled Marriage ? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 655.

[901] « The gridlock of presidentialism's divided government with the cabinet instability of parliamentarism's minority government », C. SKACH, *Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany And the French Fifth Republic*, *op. cit*., p. 7.

[902] « The more justified or pressured the president may feel to use [his] powers beyond their constitutional limit, for a prolonged period of time », *Ibid*, p. 18.

[903] « Shared power, but unequal legitimacy and accountability [of president and prime minister], structure theoretically predictable and empirically verifiable tensions », *Ibid*., p. 14.

l'inexistence d'un Président modérateur susceptible participer à la préservation des institutions démocratiques dans la mesure où la fonction présidentielle serait la cause de leur instabilité. Cependant, une telle méfiance à l'égard de la désignation populaire du chef de l'Etat paraît injustifiée.

### B- L'impact limité de l'élection présidentielle directe sur la stabilité des institutions

**481.** La crainte de voir l'élection populaire du Président de la République déstabiliser les institutions ne semble pas véritablement probante puisqu'un certain nombre des arguments mis en avant par plusieurs auteurs pour la dénoncer apparaissent théoriquement critiquables (1) et empiriquement infondés (2).

#### 1- Une inquiétude théoriquement contestable

**482.** L'élection populaire du Président de la République constituerait donc une menace pour la stabilité des institutions démocratiques car elle serait potentiellement responsable d'une division entre le chef de l'Etat et le Gouvernement. Cette hostilité paraît excessive. Les justifications avancées à l'encontre de la désignation du Président par le peuple semblent contestables.

**483.** Il y aurait des raisons théoriques de croire que la cohabitation et le « gouvernement minoritaire et divisé » sont susceptibles de représenter un avantage plutôt qu'un inconvénient pour les régimes parlementaires[904]. L'une d'elles réside dans « la possibilité d'une plus grande inclusion »[905]. Ces deux phénomènes permettent un partage plus facile du pouvoir, ce qui « fait de l'exécutif dualiste une vertu »[906], au lieu d'une source d'instabilité. Dans le cadre d'un Etat polarisé entre deux ou plusieurs groupes opposés, le dualisme autorise leurs représentants à participer à l'exercice du pouvoir. Comme la responsabilité de la prise de décision est commune, les différents mouvements se retrouvent alors intéressés par la stabilité et le bon fonctionnement des institutions[907]. La cohabitation semble ainsi contribuer à « une représentation plus large […] en ayant des organes exécutifs issus de spectres idéologiques

[904] En ce sens, Y. H. KIM, « A Troubled Marriage ? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism », *op. cit.*, p. 657.
[905] « The possibility of enhanced inclusiveness », *Ibid*., p. 657.
[906] « Makes a virtue out of dual executive », R. ELGIE, « The perils of semi-presidentialism ? », *op. cit.*, p. 14.
[907] En ce sens, *Ibid*., p. 14.

différents »[908], tandis que le « gouvernement minoritaire et divisé » inciterait le Cabinet à rechercher davantage de compromis, à former des coalitions pour faciliter l'adoption de ses projets de réforme.

**484.** Ce point de vue est partagé, en France, par Marie-Anne Cohendet qui loue la cohabitation en ce qu'elle permet « une nouvelle répartition entre pouvoir majoritaire et pouvoir d'opposition, chacun se sentant représenté »[909]. François Luchaire considère, dans le même sens, que pour de nombreuses décisions, l'accord du Président de la République et du Premier ministre est exigé par la Constitution. Il s'en félicite car, selon lui, « il est bon qu'ils ne soient pas du même bord. C'est le cas pour la nomination et la révocation des hauts fonctionnaires […]. L'accord exigé évite ainsi que les nominations soient nécessairement faites au profit du même côté de la vie politique »[910]. La cohabitation présenterait l'avantage de pousser le Président et le Premier ministre à avoir une réflexion « sur la nécessité d'agir ensemble d'un commun accord »[911].

**485.** Le partage potentiel du pouvoir par la division de l'organe exécutif constituerait également un bienfait en raison de la souplesse qu'il offre. La cohabitation ne serait donc pas forcément néfaste. Elle pourrait conduire à un rééquilibrage à l'intérieur du pouvoir exécutif en déplaçant l'autorité du Président au Premier ministre. Il en découlerait alors un balancement du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, générant de ce fait une « structure d'autorité dualiste et flexible »[912]. Ce point de vue est partagé par Samuels et Shugart. Ils font effectivement de la cohabitation « l'avantage potentiel le plus important », lorsque l'élection présidentielle directe est introduite dans le parlementarisme, car, selon eux, elle « offre la possibilité d'osciller entre les mondes présidentiel et parlementaire »[913].

**486.** Le « gouvernement minoritaire et divisé », ainsi que la cohabitation, paraissent présenter un avantage supplémentaire. Il réside dans « l'augmentation des freins et

---

[908] « Broader representation […] by having two executives coming from different ideological spectrums », Y. H. KIM, « A Troubled Marriage ? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 657.

[909] M-A. COHENDET, « Cohabitation et constitution », *op. cit*., p. 52.

[910] F. LUCHAIRE, « Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 120.

[911] *Ibid*., p. 120. Dans le même sens, v. par ex., G. CARCASSONNE, « La cohabitation : frein ou moteur ? », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 97-107.

[912] « Flexible dual authority structure », G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, *op. cit*., p. 125.

[913] « The most important potential advantage » ; « Offer the possibility to oscillate between the presidential and parliamentary worlds », D. SAMUELS, M. S. SHUGART, *Presidents, Parties, Prime Ministers : How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 260.

contrepoids au sein de l'organe exécutif »[914]. Stephen Holmes relève que « là où les parlements, les tribunaux et la société civile sont tous relativement faibles, il existe un risque que le parlementarisme lui-même produise un exécutif trop puissant »[915]. Or, à l'intérieur d'un régime parlementaire, « le Président dans un système exécutif dualiste peut soutenir le Premier ministre aussi bien que le contrôler »[916]. Si le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement sont originaires de partis ou de coalitions opposées, ils seront alors susceptibles de s'empêcher mutuellement. Leur surveillance réciproque semble effectivement en mesure de diminuer leur inclination à personnaliser leur fonction ou à agir en dehors des règles constitutionnelles car de tels comportements susciteraient l'opposition de l'autre organe. La présidence de la République semble alors capable de participer à la préservation des institutions, sans que son élection directe ne conduise nécessairement à leur déstabilisation. Au contraire, la fonction présidentielle permettrait d'assurer une certaine continuité de l'Etat en garantissant la pérennité des réformes entreprises par les différents gouvernements et en maintenant la confiance du public dans les autorités élues[917].

**487.** L'emploi de la notion de « cohabitation » pour disqualifier les présidents modérateurs pourrait aussi être remis en cause du fait leur extériorité partisane. Comme ils se trouvent hors du jeu des partis, la cohabitation ne semble pas possible, du moins pas selon son acception française[918]. La notion reste malgré tout régulièrement employée par la doctrine lituanienne, polonaise, portugaise et roumaine à propos de leurs institutions.

### 2- Une inquiétude empiriquement infondée

**488.** Théoriquement contestable, l'affirmation selon laquelle l'élection présidentielle directe causerait l'instabilité des institutions ne semble pas non plus se confirmer en pratique. Selon Robert Elgie, les conceptions classiques relatives aux effets négatifs de la cohabitation et du « gouvernement minoritaire et divisé » n'ont « jamais été basées sur l'observation

[914] « Increased checks and balances in the executive body », Y. H. KIM, « A Troubled Marriage ? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 657.
[915] « Where parliaments, courts, and civil society are all relatively weak, there is a danger that parliamentarism itself may produce an over-mighty executive », S. HOLMES, « The Postcommunist Presidency », *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 4, Fall 1993, p. 39.
[916] « The president in a dual executive system may support the PM as well as check him », *Ibid*., p. 39.
[917] En ce sens, *Ibid*., p. 39.
[918] En ce sens, v. par ex., à propos du Portugal, P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 227-230 ou R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit*., p. 191.

empirique »[919]. Les avertissements quant aux périls de la cohabitation reposent essentiellement sur l'expérience française, de 1986 à 1988, et le vécu polonais, durant les années 1990. Partant de ces deux exemples politiquement controversés, plusieurs auteurs, comme Linz ou Stepan, en ont déduit que « si la cohabitation devait se produire dans une démocratie naissante, alors ce serait dangereux pour le processus de démocratisation »[920], sans véritablement vérifier la réalité d'un tel présupposé. Il en est de même pour les précautions à l'encontre du « gouvernement minoritaire et divisé ». Elles s'articulent essentiellement autour des institutions weimariennes. Le concept proposé par Cindy Skach est en effet fondé exclusivement à partir de l'observation des constitutions de Weimar et de la Vème République française, sans qu'aucune étude comparative plus large n'ait été entreprise pour en vérifier la réalité[921].

**489.** Il semble cependant que la cohabitation, ainsi que le « gouvernement minoritaire et divisé », ne soient pas aussi problématiques que ce que la croyance commune de la doctrine anglo-saxonne pourrait laisser entendre. La cohabitation « a très peu de chances de se produire en dehors du contexte d'une élection »[922]. Elle tire, la plupart du temps, son origine d'un scrutin. Ce sont donc généralement les moments électoraux qui conduisent à la division politique de l'organe exécutif. Or, « étant donné que les démocraties reposent sur la légitimité du processus électoral, le fait que les cohabitations suivent massivement les élections implique que la cohabitation est susceptible d'être perçue comme un élément légitime de ce processus, quoique peut-être indésirable »[923]. Puisque la cohabitation semble devoir être considérée comme légitime, il paraît probable que les principaux acteurs politiques s'efforceront de collaborer plutôt que de remettre en question la Constitution et les institutions. Des conflits peuvent avoir lieu, des désaccords sont en mesure de se manifester entre le Président et le

---

[919] « Never based on empirical observation », R. ELGIE, « The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated ? », *op. cit.*, p. 24.

[920] « If cohabitation were to occur in a nascent democracy, then it would be dangerous for the process of democratization », *Ibid.*, p. 24.

[921] Sur la République de Weimar, v. not. P. AVRIL, « Une revanche du droit constitutionnel ? », *Pouvoirs*, n°49, 1989, p. 5-13 ; R. CAPITANT, « Le rôle politique du Président du Reich », *in* R. CAPITANT, *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 393-403 ; du même auteur, « Le Président du Reich », *in* R. CAPITANT, *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 405-422 ; J. HUMMEL, « Les figures weimariennes d'un « monarque parlementaire élu ». Sur la désignation populaire du Président du Reich (1919-1933) », *in* A-M. LE POURHIET (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, 2012, p. 63-85 ; A. LE DIVELLEC, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *RFDC*, 1994/4, n° 20, p. 749-758.

[922] « Is very unlikely to occur outside the context of an election », R. ELGIE, I. McMENAMIN, « Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-Presidentialism », *op. cit.*, p. 634.

[923] « The fact that cohabitations overwhelmingly follow elections suggests that cohabitation is likely to be seen as a legitimate element of that process, albeit perhaps an unwanted one », *Ibid.*, p. 634.

Premier ministre, sans aboutir, pour autant, à des violations de la Constitution car, ainsi que l'expliquent Robert Elgie et Ian McMenamin, « tout problème de coordination se produira dans un contexte où les principaux acteurs politiques sont susceptibles de respecter les règles de base du jeu, certes inhabituel, auquel ils sont confrontés »[924].

**490.** La classification ternaire proposée semble confirmer l'hypothèse soulevée par les deux auteurs. Parmi les régimes parlementaires « à modération présidentielle », les situations que la doctrine étrangère qualifie de « cohabitation » résultent généralement d'une élection et semblent, de ce fait, être envisagées comme démocratiquement légitime. En LITUANIE, cette situation est peu fréquente dans la mesure où la plupart des présidents étaient des indépendants, sans affiliation partisane. Cependant, quand elle est intervenue, l'opposition politique entre le chef de l'Etat et le Gouvernement n'apparaît pas avoir déstabilisé les institutions ou provoqué un recul de la démocratie. Deux périodes dites de « cohabitation » peuvent être relevées : de 1996 à 1998 et de 2003 à 2004. Toutes deux résultent d'une élection, législative en 1996 lorsqu'une coalition de centre-droit remplace le Gouvernement post-communiste, et présidentielle en 2003, quand R. Paksas (droite) succède à V. Adamkus (indépendant) pour faire face à un gouvernement de gauche[925]. Dans les deux cas, la division de l'organe exécutif ne paraît pas avoir eu d'effets néfastes pour les institutions lituaniennes. Entre 1996 et 1998, le Président Brazuaskas « accepta un rôle cérémoniel »[926]. De plus, si la présidence de R. Paksas fut troublée, aboutissant en fin de compte à sa destitution en 2004, cela ne semble pas véritablement lié à la cohabitation puisque la majorité et l'opposition parlementaire lui étaient hostile[927].

**491.** Un constat similaire paraît pouvoir être dressé en POLOGNE. Si les situations dites de « cohabitation » y sont plus fréquentes, elles n'ont pas l'air d'avoir bouleversé la stabilité des institutions. Sous l'empire de la Constitution polonaise du 2 avril 1997, elles sont intervenues à trois reprises (1997-2001 ; 2007-2010 ; 2015) durant le mandat des présidents Kwasniewski, Kaczynski et Duda. Dans les deux premiers cas, la division de l'exécutif a été provoquée par les élections législatives qui se sont déroulées au milieu d'un mandat présidentiel de cinq ans. La dernière période de ce type a en revanche duré très peu de temps. Elle a commencé après

[924] « Any problems of coordination will occur in a context in which the main political actors are likely to respect the basic rules of the admittedly unusual game with which they are faced », *Ibid*., p. 634.
[925] En ce sens, A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit*., p. 74-75.
[926] « Acquiesced to a ceremonial role », Z. NORKUS, « Parliamentarism versus Presidentialism in the Baltic States : the Causes and Consequences of Differences in the Constitutional Framework », *op. cit*., p. 16.
[927] En ce sens, A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit*., p. 75-76.

l'élection présidentielle jusqu'aux élections législatives de l'automne 2015[928]. Ces divisions n'ont pas altéré le fonctionnement du texte constitutionnel polonais qui est caractérisé par sa rigidité relative. Cette rigidité signifie « qu'il n'y a pas de déviations remarquables de la Constitution et, par conséquent, pas de retour à sa lettre »[929]. Plus précisément, il apparaît que, « quelles que soient les circonstances politiques, la loi fondamentale polonaise est appliquée de manière relativement homogène »[930]. Il peut être relevé qu'il existe « des différences entre les diverses périodes d'application de la Constitution, mais elles concernent plutôt des questions secondaires telles que le style de présidence »[931]. Un constat similaire peut être dressé à propos des gouvernements minoritaires (2003-2004 ; 2004-2005 ; 2005-2006)[932]. Des tensions ou des particularités sont possibles sans que la stabilité des institutions ne soit bouleversée. Au bout du compte, l'évolution du contexte politique ne semble pas nécessairement exercer une influence décisive sur la répartition des fonctions entre les différents organes constitutionnels, celle-ci restant stable[933].

**492.** Au PORTUGAL, les situations dites de « cohabitation » sont, d'après la doctrine portugaise, assez régulières. Ce sont les élections qui ont conduit à une telle situation. Après l'élection présidentielle de 1986, M. Soares (PS) effectua ses deux mandats avec un gouvernement dirigé par A. Cavaco Silva (PSD). Par la suite, les élections législatives de 2002 conduisirent J. Sampaio à une cohabitation jusqu'à la dissolution de 2005[934], avant qu'elle ne fasse son retour à la suite de la victoire d'A. Cavaco Silva à l'élection présidentielle de 2006, puis prenne fin en 2011 après que le PSD eut remporté le scrutin parlementaire[935]. Enfin, les élections législatives de 2015 permirent la formation d'un gouvernement socialiste devant coexister avec les présidents Cavaco Silva et Rebelo de Sousa (PSD)[936]. Il y a également eu des gouvernements minoritaires à plusieurs reprises (1985-1987 ; 1996-1999 ; 2015-2019). La multiplication de ces situations ne semble pas avoir remis en cause le bon fonctionnement

[928] L. JAKUBIAK, « Formules of cohabitation in rationalised parliamentary systems of government. The case of France and Poland », *op. cit*., p. 60.
[929] « There are no remarkable departures from the constitution and, therefore, no returns to its letter », *Ibid*., p. 60.
[930] « Regardless of political circumstances, the Polish basic law is applied in a relatively homogeneous way », *Ibid*., p. 60.
[931] « Differences between various periods of application of the constitution occur, but they relate rather to secondary issues like the style of presidency », *Ibid*., p. 60.
[932] I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit*., p. 126-127.
[933] En ce sens, L. JAKUBIAK, « Formules of cohabitation in rationalised parliamentary systems of government. The case of France and Poland », *op. cit*., p. 61.
[934] A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit*., p. 92-96.
[935] C. JALALI, « The 2011 Portuguese Presidential Elections : Incumbency Advantage in Semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 246.
[936] D. LÖHRER, « Election présidentielle au Portugal : une victoire sans surprise du conservateur Marcelo Rebelo de Sousa ! », *op. cit*., p. 6.

des institutions portugaises car « l'assimilation de la figure présidentielle à un facteur d'instabilité, est devenu la marque écarlate que fuient les présidents de la République » depuis les mandats de R. Eanes[937]. Les chefs de l'Etat portugais, notamment parce qu'ils sont extérieurs à la fonction gouvernementale et aux partis, privilégient une coexistence pacifique avec le Cabinet, quelle que soit l'orientation politique de ce dernier. Les circonstances qualifiées de « cohabitation » ne paraissent donc pas capables de générer, au Portugal, une instabilité particulière.

**493.** En ROUMANIE, la division politique de l'organe exécutif semble conduire à des circonstances plus complexes. Les deux premières périodes dites de « cohabitation » (avril 2007-novembre 2008 ; mars 2012-décembre 2014) débutèrent en dehors de tout processus électoral à la suite, respectivement, d'une rupture entre les partis du Président et du Premier ministre et du vote d'une motion de censure à l'encontre du Gouvernement[938]. La troisième expérience débuta dès l'élection de K. Iohannis, en décembre 2014 et perdura jusqu'en novembre 2015. C'est également le cas pour la quatrième cohabitation qui commença après les élections législatives de 2016 pour se terminer en octobre 2019, après le vote d'une nouvelle motion de censure. Ces différentes périodes furent accompagnées par des tensions politiques fortes. Les deux premières posèrent un problème particulier pour la stabilité des institutions. En effet, « deux crises institutionnelles sont survenues au cours de cette période », débouchant sur la mise en œuvre de deux procédures de destitution à l'encontre de T. Basescu par le Parlement, en 2008 et 2012[939]. Un changement de majorité entre deux élections semble de nature à faciliter l'émergence de conflits institutionnels. Il apparaît que, « du point de vue de la légitimité, les facteurs extérieurs aux changements induits par les élections sont plus propices aux conflits, car les majorités sont artificielles et ne découlent pas des préférences des électeurs. Au lieu de cela, ce sont des constructions servant des objectifs spécifiques »[940]. Comme le changement de majorité ne provenait pas des électeurs, sa légitimité était contestable, ce qui peut causer de l'hostilité puis de l'instabilité dans le fonctionnement des institutions. Il semble donc que, dans les régimes parlementaires « à modération

[937] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 391.
[938] S. GHERGHINA, S. MISCOIU, « The Failure of Cohabitation : Explainig the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania », *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 27, No. 4, 2013, p. 673-674.
[939] « Two constitutional crisis occured during this period », *Ibid*., p. 669.
[940] « From a legitimacy perspective, factors external to changes brought about by elections are more conducive to conflicts as majorities are artificial, not derived from the voters' preferences. Instead, they are constructs serving specific purposes », *Ibid*., p. 678.

présidentielle », l'élection présidentielle directe, en elle-même, ne déstabilise pas automatiquement les institutions par la division politique de l'organe exécutif.

**494.** La réalisation d'une situation de cohabitation ou d'un « gouvernement minoritaire et divisé » au sein des régimes parlementaires « à présidence symbolique » ne paraît pas non plus perturber le fonctionnement des institutions. En AUTRICHE, l'organe exécutif a été plusieurs fois divisé politiquement. Cependant, le rôle de l'institution présidentielle est particulièrement effacé, ce qui fait que le mouvement des institutions n'a pas été dérangé, que ce soit par la cohabitation ou le « gouvernement minoritaire et divisé », le chef de l'Etat ne disposant ni des prérogatives, ni de l'influence suffisante pour causer des tensions.

**495.** Un constat similaire peut être dressé en IRLANDE où la présidence de la République est considérée « comme étant une des plus faibles dans le monde et peut-être la plus faible de tous les pays avec un Président élu directement »[941]. Le chef de l'Etat irlandais « ne peut pas être identifié comme un acteur politique important. […] Une action présidentielle a rarement un impact direct sur la vie politique »[942]. Dans ces deux cas, la division politique de l'organe exécutif semble n'avoir que peu d'importance puisque le Président ne dispose jamais des moyens de peser sur la vie politique.

**496.** En SLOVENIE, la cohabitation (2004-2008 ; 2012-2013 ; depuis mars 2020) et le « gouvernement minoritaire et divisé » (2018-2020) sont intervenus à plusieurs reprises sans que ces circonstances n'aient eu de grandes conséquences pour le fonctionnement des institutions. Durant la première période, des conflits ont pu avoir lieu entre les présidents Drnovsek et Türk, d'un côté, et le Premier ministre Jansa, de l'autre. Cependant, la stabilité des institutions n'a pas été véritablement remise en cause car ils portaient sur des questions essentiellement symboliques[943].

**497.** Les relations à l'intérieur de l'organe exécutif BULGARE, lorsqu'il était divisé politiquement, ont parfois pu être antagoniques, notamment quant à la répartition de certaines compétences. Toutefois, il y aurait une grande différence « entre un « conflit ouvert » et une « coexistence » […] entre les deux parties de l'exécutif – même si le Président et le Premier ministre peuvent être fortement en désaccord sur diverses questions et politiques »[944]. Deux

[941] « As being one of the weakest in the world and perhaps the weakest of all countries with a directly elected president », R. ELGIE, « The President in Comparative Perspective », *op. cit.*, p. 22.

[942] « Cannot be identified as a significant political actor. […] A presidential action has rarely had a direct impact upon political life », M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit*., p. 58-59.

[943] En ce sens, A. KRASOVEC, D. LAJH, « The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 155-161.

[944] « Between an "open conflict" and "coexistence" […] between the two parts of the executive – even though the resident and prime minister might strongly disagree on various issues and policies », S. A. ANDREEV, « Semi-

dissensions importantes se sont produites lorsque le Président Zhelev contesta l'autorité du Gouvernement minoritaire du Premier ministre Dimitrov (1991-1992) puis celle du Gouvernement de cohabitation du Premier ministre Videnov (1995-1997) afin de les déstabiliser. Néanmoins, « tous les autres gouvernements post-communistes en Bulgarie ont réussi à coexister pacifiquement avec des présidents du même parti ou de parti différent »[945]. L'opposition politique au sein de l'organe exécutif ne paraît pas non plus entraîner automatiquement des blocages lourds du système politique, même si des conflits peuvent survenir plus fréquemment[946].

**498.** En CROATIE, la cohabitation n'a pas conduit à un recul de la démocratie ou de sa bonne marche. Depuis la vaste révision constitutionnelle de l'an 2000, « la cohabitation est une réalité constitutionnelle en Croatie, le Président de la République Stjepan Mesić a dû cohabiter avec le Premier ministre Račan (SDP) de 2000 à 2003, puis par la suite avec le Premier ministre Ivo Sanader (HDZ) » mais « il n'y a pas eu de blocage du pouvoir, les crises constitutionnelles ont été évitées ; quant aux questions litigieuses, elles ont été réglées par consensus »[947].

**499.** La FINLANDE a elle aussi régulièrement connu des « gouvernements minoritaires et divisés » jusqu'aux années 1980. Depuis cette période, « la stabilité du Gouvernement s'est considérablement renforcée dans le cadre d'un système tripartite »[948]. Néanmoins, les institutions n'étaient pas déséquilibrées car la Constitution mettait en place une véritable diarchie entre le Président et le Premier ministre puisque « tous les deux avaient leurs domaines fondamentaux dans lesquels ils agissaient selon des rôles distincts »[949]. Chacun des deux organes exerçait des compétences spécifiques, sans concurrence entre eux. Par la suite, la stabilisation du système partisan et la révision constitutionnelle de l'an 2000 empêchèrent l'existence de gouvernements minoritaires. Depuis l'adoption de la Constitution du 1er mars 2000, la cohabitation (2007-2012 ; depuis avril 2019) résultait systématiquement d'une élection et n'a pas entraîné de blocages ou d'instabilités particuliers.

---

Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *op. cit*., p. 45.

945 « All other post-communist governments in Bulgaria have succeeded in peacefully coexisting with the same or different-party presidents », *Ibid*., p. 45.

946 En ce sens, », B. CHOLOVA, « The Role of the President in Bulgarian Politics : the Veto as a Tool for Legitimation ? », *op. cit*., p. 244.

947 B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 28.

948 « Government stability has strengthened considerably within the framework of a three-party system », J. NOUSIAINEN, « From Semi-presidentialism to Parliamentary Government : Political and Constitutional Developements in Finland », *op. cit*., p. 102.

949 « Both of them had their core areas within which they acted in separate roles », *Ibid*., p. 98.

**500.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, le Président Zeman étant indépendant des partis politiques, la cohabitation ne saurait se manifester. La présence d'un « gouvernement minoritaire et divisé » est toutefois intervenue entre 2017 et 2021. Elle n'a pas causé de conflits entre les organes exécutifs dans la mesure où, depuis sa réélection, M. Zeman a « respecté la position dominante du Gouvernement intérimaire et n'a pas poussé les limites de ses compétences »[950].

**501.** Enfin, en SLOVAQUIE, des heurts ont pu survenir entre les présidents et les premiers ministres, notamment durant les périodes de cohabitation (2004-2006 ; 2010-2012 ; depuis avril 2019). Cependant, il s'agissait plus de divergences personnelles que politiques. « Les multiples différends entre le Président et le Gouvernement […] n'étaient pas principalement des conflits entre les institutions, mais impliquaient plutôt des titulaires de charge concrètes »[951], sans que des conséquences néfastes n'affectent durablement l'équilibre des institutions. Il semble, que la menace que représenterait l'élection populaire du Président de la République pour la stabilité des institutions des régimes parlementaires « à présidence symbolique » ait également été surévaluée.

**502.** La situation paraît identique parmi les régimes parlementaires « à direction présidentielle ». Il y a eu, en FRANCE, plusieurs cohabitations (1986-1988 ; 1993-1995 ; 1997-2002) sans que cela ne nuise au caractère démocratique des institutions françaises ou à leur bon fonctionnement. Certes, des tensions sont survenues, notamment entre François Mitterrand et Jacques Chirac, mais les principaux acteurs politiques n'ont pas contesté la légitimité des résultats électoraux et ont accepté de collaborer. A l'inverse, l'organe exécutif CROATE n'a jamais été divisé politiquement entre 1990 et 2000.

**503.** Les adversaires de l'élection présidentielle directe semblent donc avoir surestimé ses périls pour la stabilité des institutions. Elle n'entraîne pas systématiquement la division politique de l'organe exécutif et, lorsque c'est le cas, la divergence idéologique entre le chef de l'Etat et le Gouvernement aboutit rarement à la paralysie ou à l'effondrement du système politique. La cohabitation et le « gouvernement minoritaire et divisé » sont donc susceptibles de se produire dans un contexte où il est facile de les appréhender, entre autres quand ils sont le résultat d'une élection. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas de problèmes de coordination

---

[950] « Has respected the dominant position of the caretaker government and has not pushed the limits of his competences », M. BRUNCLIK (2018), « Czech Republic – The President and a protracted government formation process », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=8046, 26 avril 2018.

[951] « The multiple disputes between president and government […] were not primarily conflicts between institutions, but rather involved concrete office holders », P. SPAC, « Slovakia : In Search of Limits », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 139.

ou des conflits au sein du pouvoir exécutif. Seulement, de tels obstacles peuvent survenir dans des démocraties stables où il sera possible de les résoudre de manière apaisée.

**504.** L'antipathie entourant l'élection populaire du Président de la République, qu'elle concerne le risque illibéral ou l'équilibre des institutions, parait excessive et infondée. La difficulté est que cette vision péjorative de la présidence risque de se répercuter sur la façon d'envisager la séparation des pouvoirs et les rapports entre les institutions. Elle impliquerait la mise en place d'obstacles de nature à contraindre le chef de l'Etat comme les juridictions constitutionnelles. Celles-ci seraient dirigées contre les présidents en tant qu'ils constitueraient une menace du fait de leur élection directe. Un rapport conflictuel pourrait se développer entre les deux institutions. Cependant, cette compréhension repose sur une surestimation des périls de la désignation populaire. Elle pourrait fausser l'étude des relations réelles entre les présidents et les juridictions constitutionnelles. Leurs rapports ne semblent pas devoir être marqués par l'hostilité mais par la recherche d'un certain équilibre, les chefs d'Etat n'étant pas une menace.

## Section 2 : La recherche d'un équilibre entre le Président de la République et le juge constitutionnel

**505.** La surestimation des effets de l'élection présidentielle directe sur la classification des régimes politiques est susceptible de se répercuter sur la manière d'appréhender les relations entre le juge constitutionnel et le chef de l'Etat. La dichotomie entre un Président omnipotent et un Président impuissant aboutit à ce que l'institution présidentielle ne puisse être perçue que comme une menace pour la Constitution et la juridiction constitutionnelle ou comme soumise à cette dernière. Dans la première hypothèse, il existe un scepticisme important quant à la capacité, voire à la volonté, des présidents de respecter et d'appliquer le texte constitutionnel[952]. Avec la seconde hypothèse, la fonction présidentielle serait une institution subordonnée. Elle ne pourrait donc pas participer à la protection de la Constitution. Les décisions juridictionnelles qui lui seraient favorables seront ainsi envisagées négativement au motif qu'elles renforceraient indûment la position du Président de la République[953]. Le chef de l'Etat ne serait donc pas en mesure de défendre et interpréter la Constitution. Seul le juge

[952] En ce sens, L. SAGER, *Justice in Plainclothes : A Theory of American Constitutional Practice*, Yale, Yale University Press, 2004, 256 p.

[953] En ce sens, à propos de la Roumanie, v. par ex., G. A. RUSU, « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *RDP*, 2015, n°3, p. 707.

constitutionnel pourrait le faire car le Président est toujours susceptible de prendre l'initiative de violer la Constitution. Il ne peut ainsi procéder au contrôle puisque « la garantie de la Constitution suppose que les limites juridiques ne soient pas outrepassées ». Or, « si une chose n'est pas à mettre en doute, c'est qu'à une telle fonction aucune autre instance n'est moins appropriée que celle à laquelle la Constitution confère justement l'exercice du pouvoir – que ce soit en tout ou partie –, et qui a donc les moyens juridiques à portée de main, et peut prendre l'initiative politique de violer la Constitution » puisque « personne ne peut être juge de ses propres affaires »[954]. La classification ternaire proposée permet de remettre en cause ces conceptions. Le Président modérateur n'est ni tout puissant, ni effacé. Il n'est alors ni une menace pour le juge, ni soumis à lui. Au contraire, en sortant de la dichotomie classique, il est possible de considérer que leurs relations sont caractérisées par des influences et des moyens d'action réciproques. Un équilibre est nécessaire et se forme entre eux. La juridiction constitutionnelle a besoin du Président pour fonctionner (I) mais, réciproquement, le Président doit lui aussi compter sur le juge (II). A défaut, ni l'un ni l'autre ne pourront remplir la mission que leur a assigné la Constitution.

## I- Un équilibre nécessaire au bon fonctionnement de la justice constitutionnelle

**506.** Lorsque le juge constitutionnel remplit sa mission, il lui est indispensable de tenir compte des autres acteurs institutionnels, de l'environnement dans lequel il se situe, afin d'exercer au mieux ses attributions. Dans le cadre de la séparation des pouvoirs, s'il est en mesure d'entraver certaines actions du législateur ou des organes composant le pouvoir exécutif, ces derniers possèdent une capacité similaire à son encontre (A). En ce qui concerne le chef de l'Etat, son influence semble se manifester au travers de son pouvoir de nomination des membres de la juridiction constitutionnelle (B).

[954] H. KELSEN, *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, *op. cit.*, p. 64-65.

### A- La prise en compte indispensable des autres acteurs institutionnels par le juge constitutionnel

**507.** L'expression de « gouvernement des juges » présente, de prime abord, une dimension péjorative[955]. Elle renvoie à l'idée d'une immixtion abusive des juridictions dans la conduite des affaires politiques. Elle a toutefois fait l'objet d'une utilisation beaucoup plus neutre par Michel Troper. Le « gouvernement des juges » signifie, d'après l'auteur, qu'il existe un pouvoir normatif exercé par les juges[956]. Cette hypothèse se rattache à la théorie réaliste de l'interprétation. Les juridictions constitutionnelles sont en position d'interpréter la Constitution. L'interprétation est « une opération par laquelle une signification est attribuée à quelque chose. Deux théories s'opposent : selon la première, elle est une fonction de la connaissance ; selon la seconde, dite réaliste, elle est une fonction de la volonté »[957]. Si l'interprétation est un acte de connaissance, cela suppose l'existence d'un sens objectif qu'il est possible d'indiquer, de décrire. Il y aurait donc un accord préalable sur le contenu et la portée du texte constitutionnel. A l'inverse, s'il s'agit d'un acte de volonté, cela signifie que les énoncés juridiques présentent une indétermination qui laisse une certaine marge de manœuvre à celui qui les interprète. Or, il ne semble pas pertinent de considérer l'interprétation uniquement comme un acte de connaissance car « la Constitution apparaît [...] comme un texte vivant, évoluant au gré des interprétations. La notion de controverse constitutionnelle révèle ainsi la mutabilité sémantique des règles constitutionnelles et le caractère dynamique du droit constitutionnel »[958].

**508.** Il ne paraît ainsi pas exister, dès le départ, de significations univoques du texte constitutionnel puisqu'il y a régulièrement des querelles sur son contenu. Celui-ci est indéterminé, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de « sens objectif, ni dans l'intention du législateur, ni indépendamment de cette intention. Le seul sens est celui qui se dégage de l'interprétation et l'on peut dire que, préalablement à l'interprétation, les textes n'ont encore aucun sens, mais sont seulement en attente de sens »[959]. L'auteur de l'interprétation détermine le sens du texte

---

[955] En ce sens, E. LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle de la constitutionnalité des lois*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2005, 276 p.

[956] En ce sens, M. TROPER, « Le bon usage des spectres. Du gouvernement des juges au gouvernement par les juges », *in Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 49-65.

[957] M. TROPER, « Interprétation », *in* D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 843.

[958] M-C. STECKEL, « Réflexions autour de la notion de controverse constitutionnelle », *Revue de droit public*, n° 2, 2004, p. 418.

[959] M. TROPER, « Une théorie réaliste de l'interprétation », *Revistao Opinao Juridica*, n°8, 2006-2, p. 307.

et, par conséquent, définit la norme que contient l'énoncé. Cette caractérisation est un acte de volonté. Dès lors, « l'interprète dispose d'un pouvoir considérable, puisque c'est lui qui produit la norme qu'il est censé appliquer »[960]. Guillaume Tusseau estime en ce sens que la théorie réaliste de l'interprétation est susceptible de conduire à « une conséquence radicale » aboutissant à ce que les juges constitutionnels se situent « dans une position de pouvoir exceptionnelle » car « le droit n'est rien d'autre que ce qu'en disent les juges, et les décisions des autres « autorités » normatives se limitent à tenter d'anticiper sur les décisions juridictionnelles. Les juges exercent alors non plus un pouvoir, mais tout le pouvoir, ou tout au moins un pouvoir dominateur »[961], ce qui justifierait l'hypothèse selon laquelle il existe un gouvernement « normatif » des juges[962].

**509.** Ce pouvoir normatif n'est pas absolu car le juge constitutionnel constitue, d'après Michel Troper, « un élément d'un système comportant d'autres autorités avec lesquelles il a des rapports de force ou de coopération, d'où il résulte une interprétation de la Constitution. L'interprétation […] est le produit du système de relations entre les pouvoirs publics »[963], c'est-à-dire que « toutes les autorités chargées d'appliquer la constitution l'interprètent et la recréent de concert »[964]. Le juge n'est pas le seul à pouvoir interpréter le texte constitutionnel, à être capable de donner une signification normative à ses énoncés. Il est impossible pour la juridiction constitutionnelle de se prononcer de manière exhaustive sur l'ensemble des questions soulevées par la Constitution, ce qui laisse logiquement une marge d'appréciation aux autres institutions. Les organes composant le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont nécessairement amenés à interpréter la Constitution lorsqu'ils remplissent la mission qu'elle leur a attribué et lorsqu'ils doivent déterminer comment exercer leurs prérogatives[965].

**510.** C'est ainsi qu'une partie de la doctrine, notamment anglo-saxonne, dénonce la suprématie du pouvoir judiciaire au profit du « départementalisme », qui est « l'idée que les législatures et les exécutifs partagent avec les tribunaux l'autorité d'interpréter la Constitution et sont en effet les interprètes ultimes sur certaines questions »[966]. Ils estiment que « les juges

---

[960] M. TROPER, « Interprétation », *op. cit*., p. 843.
[961] G. TUSSEAU, « Le gouvernement [contraint] des juges. Les juges constitutionnels face au pouvoir de réplique des autres acteurs juridiques – ou l'art partagé de ne pas pouvoir avoir toujours raison », *Droits*, 2012/1, n° 55, p. 43.
[962] En ce sens, *Ibid*., p. 47.
[963] M. TROPER, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », *in* M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, p. 313.
[964] *Ibid*., p. 313.
[965] En ce sens, *Ibid*., p. 394-395.
[966] « The idea that legislatures and executives share with courts authority to interpret the Constitution and indeed are the ultimate interpreters on certain questions », J. E. FLEMING, « Judicial Review Without Judicial

ne sont pas les seuls dont les actes ne se limitent pas à prendre acte d'un donné préexistant. Tous les acteurs juridiques prennent des décisions et, concernant le droit constitutionnel, donnent à des énoncés la signification de normes constitutionnelles »[967]. Toutes les branches du gouvernement seraient donc égales dans leur capacité à interpréter la Constitution.

**511.** Les tribunaux ne sont donc pas les gardiens exclusifs ou ultimes du texte constitutionnel puisqu'ils partagent la responsabilité de son interprétation[968]. Il y aurait ainsi une logique de partenariat entre les trois pouvoirs. Les juges sont susceptibles d'être envisagés comme des partenaires pragmatiques pour les législatures contemporaines dans la recherche de la justice constitutionnelle[969]. Il est dès lors possible de percevoir les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire comme « des branches coordonnées qui partagent l'autorité, par opposition à une compréhension des tribunaux comme des gardiens spéciaux des normes constitutionnelles contre une conception méfiante des législatures, de l'exécutif et du peuple lui-même, comme profanateurs des normes constitutionnelles »[970].

**512.** L'ordre juridique apparaît comme « la résultante d'interactions complexes et multilatérales entre acteurs, qui fonctionnent de manière systémique »[971]. Le pouvoir du juge constitutionnel n'est pas sans limites. Il est juridiquement contraint par la présence des autres acteurs institutionnels. C'est notamment le cas lorsque « les normes organisent les rapports entre autorités de telle manière que le pouvoir discrétionnaire des uns dissuade les autres d'exercer leur propre pouvoir discrétionnaire de façon excessive »[972]. Le juge constitutionnel « reste, selon des modalités variées, sujet aux possibles réactions défavorables des autres acteurs juridiques, qu'il entend dans le même temps contrer à son tour »[973]. Il s'inscrit dans le cadre classique de la séparation des pouvoirs dans la mesure où, s'il peut empêcher certaines actions du législateur ou des organes composant le pouvoir exécutif, ces derniers disposent

---

Supremacy : Taking the Constitution Seriously Outside the Courts », *Fordham Law Review*, 2005, Vol. 73, No. 4, p. 1379.

[967] G. TUSSEAU, « Les pouvoirs des juges constitutionnels », *in* D. CHAGNOLLAUD, M. TROPER (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Tome 3*, Paris, Dalloz, 2012, p. 175.

[968] En ce sens, L. KRAMER, *The People Themselves : Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 114-127.

[969] En ce sens, L. SAGER, *Justice in Plainclothes : A Theory of American Constitutional Practice*, Yale, Yale University Press, 2004, 256 p.

[970] « Coordinate branches who share authority, as contrasted with an understanding of courts as special guardians of constitutional norms over and against a distrustful conception of legislatures, executives, and the people themselves as violators of constitutional norms », J. E. FLEMING, « Judicial Review Without Judicial Supremacy : Taking the Constitution Seriously Outside the Courts », *op. cit.*, p. 1395.

[971] G. TUSSEAU, « Le gouvernement [contraint] des juges. Les juges constitutionnels face au pouvoir de réplique des autres acteurs juridiques – ou l'art partagé de ne pas pouvoir avoir toujours raison », *op. cit.*, p. 47.

[972] M. TROPER, « Une théorie réaliste de l'interprétation », *op. cit.*, p. 317.

[973] G. TUSSEAU, « Le gouvernement [contraint] des juges. Les juges constitutionnels face au pouvoir de réplique des autres acteurs juridiques – ou l'art partagé de ne pas pouvoir avoir toujours raison », *op. cit.*, p. 48

également d'une telle possibilité. Afin d'exercer au mieux son pouvoir normatif, il lui faut nécessairement tenir compte de l'environnement institutionnel dans lequel il se situe. En conséquence, « le gouvernement des juges apparaît comme contraint, c'est-à-dire se trouve confronté à la résistance et au pouvoir de réplique des autres acteurs juridiques »[974]. Ces interventions, et leur anticipation, sont susceptibles de conditionner l'utilisation de son pouvoir normatif par le juge, le poussant, par exemple, à en faire un usage modéré ou, au contraire, une application extensive, selon ce qu'il estime être le plus conforme à son intérêt.

**513.** Il convient cependant que les juridictions constitutionnelles fassent preuve de prudence, en particulier quand leurs décisions traduisent un certain activisme. Leurs interprétations de la Constitution peuvent parfois dégénérer en un rapport de force avec d'autres autorités en cas de divergence quant au contenu de la norme constitutionnelle. Il s'agit de trouver un équilibre pour ne pas susciter de réactions hostiles de la part du Parlement, du Gouvernement ou du chef de l'Etat. A ce titre, le Conseil constitutionnel, « dans l'interprétation de sa propre compétence, pratique l'autolimitation dans certains domaines, comme une contrepartie nécessaire à son pouvoir étendu sur d'autres questions »[975]. A défaut, le danger est que l'interprétation de la Constitution fasse l'objet d'une concurrence entre les institutions.

**514.** Des conflits interprétatifs trop fréquent pourraient nuire au bon fonctionnement de la justice constitutionnelle si les autres pouvoirs sont tentés de remettre en question la légitimité et l'autorité de ses interprétations, voire de menacer son existence. Dans plusieurs Etats, « les manifestations récurrentes d'une intervention judiciaire non sollicitée dans la sphère politique […] ont provoqué des réactions politiques importantes, destinées à couper les ailes des tribunaux hyperactifs »[976]. C'est ainsi, qu'en RUSSIE, la première cour constitutionnelle s'impliqua dans la lutte partisane qui se déroulait entre les pouvoirs exécutif et législatif, choisissant de soutenir le Parlement dans son opposition au Président Boris Elstine. Elle se heurta toutefois à la résistance du chef de l'Etat, qui refusait d'appliquer ses décisions, et qui décida, en fin de compte, de la suspendre pour la remplacer par une nouvelle cour[977]. Une

---

[974] *Ibid*., p. 48.

[975] E. KOHLHAUER, « L'interprétation ou la fin du débat sur le gardien de la Constitution », *Jurisdoctoria*, n°12, 2015, p. 149.

[976] « Recurrent manifestations of unsolicited judicial intervention in the political sphere […] have brought about significant political backlashes, targeted at clipping the wings of overactive courts », R. HIRSCHL, « The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide », *Fordham Law Review*, 2006, Vol. 75, Issue 2, p. 747.

[977] En ce sens, v. par ex., L. EPSTEIN, J. KNIGHT, O. SHVETSOVA, « The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government », *Law & Society Review*, Vol. 35, No. 1 (2001), p. 125-127 ; H. HAUSMANINGER, « Towards a "New" Russian Constitutional Court », *Cornell International Law Journal*, Vol. 28, Issue 2, Spring 1995, p. 349-352 ; C. THORSON, « Why politicians want constitutional courts : the Russian case », *Communist and Post-Communist Studies*, 37, 2004, p. 200-201.

situation similaire se retrouve également en HONGRIE où l'adoption de la nouvelle Constitution, en 2012, fut l'occasion de restreindre les compétences de la Cour constitutionnelle. Il s'agit d'une « réponse claire – quoique retardée – à son bilan durant la période au cours de laquelle elle a été largement considérée comme la plus militante au monde »[978]. Il est également possible de citer l'exemple de la BULGARIE où la Cour constitutionnelle s'est trouvée, dans les années 1990, en conflit avec le Gouvernement et le Parlement dominé par le Parti socialiste bulgare. La majorité parlementaire essaya, sans succès, de diminuer l'influence de la cour. Elle eut, à cette fin, recours à des mesures d'intimidation, consistant à éteindre l'ascenseur du bâtiment accueillant les juges ou à tenter de les forcer à changer de locaux, et décida de contourner ses décisions en votant une nouvelle fois des textes déclarés contraires à la Constitution par la juridiction constitutionnelle[979].

**515.** La prise en compte des autres institutions paraît nécessaire au bon fonctionnement de la justice constitutionnelle car un activisme trop important de sa part est en mesure d'entraver son action si les pouvoirs exécutif ou législatif choisissent d'y répondre vigoureusement. Le pouvoir normatif du juge constitutionnel est donc susceptible d'être contraint par les autres acteurs politiques, notamment par la présidence de la République. Elle dispose effectivement d'un pouvoir de réplique qui peut s'exprimer de différentes manières. Dans le cadre des régimes parlementaires européens étudiés ici, l'influence du chef de l'Etat semble passer par sa participation à la détermination de la composition de la juridiction constitutionnelle.

### B- Une capacité de réplique du Président grâce à son pouvoir de nomination des juges constitutionnels

**516.** Les textes constitutionnels et législatifs qui régissent l'organisation et le fonctionnement des juridictions constitutionnelles prévoient généralement la participation des présidents de la République. Les procédures de nomination des membres des cours constitutionnelles présentent donc une grande importance car ce sont elles qui permettent leur établissement et leur bon fonctionnement. Le chef de l'Etat peut ainsi exercer une certaine influence sur le juge constitutionnel. Il lui est possible de répliquer à ses décisions, ou de peser sur leur élaboration, en modifiant sa composition. Ce pouvoir d'influence du Président varie selon les Etats

[978] « A clear—albeit delayed—response to its record during the period in which it was widely viewed as the most activist in the world », S. GARDBAUM, « Are Strong Constitutional Court Always a Good Thing for New Democracies », *Columbia Journal of Transnational Law*, 53, 2015, p. 296.
[979] En ce sens, V. I. GANEV, « The Bulgarian Constitutional Court, 1991–1997 : A Success Story in Context », *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 4, 2003, p. 604.

puisqu'« il n'y a pas deux procédures de nomination identiques […]. Chaque pays a élaboré son propre système »[980]. Il serait possible, d'après l'auteur polonais Wojciech Sadurski, de distinguer trois modèles : le modèle « divisé », le modèle « collaboratif » et le modèle « parlementaire »[981]. Selon le modèle retenu, l'emprise du Président de la République sera plus ou moins importante. Le principe est celui de l'intervention présidentielle (1), même si des exceptions sont possibles (2).

### 1- L'intervention fréquente du Président de la République

**517.** Le poids du chef de l'Etat varie selon que la procédure de nomination s'inscrive dans le cadre du modèle « divisé » (a) ou « collaboratif » (b).

#### a- Une influence présidentielle importante dans le modèle « divisé »

**518.** Le premier modèle est le modèle dit « divisé ». Il consiste à diviser le pouvoir de nomination entre plusieurs autorités, généralement issues de chacun des trois pouvoirs, qui agissent de manière indépendante. Deux variantes sont ici possibles : soit chaque autorité décide seule, soit chaque autorité désigne un certain nombre de candidat tandis que le choix final revient à un autre organe. Il s'agit alors d'un modèle « mixte »[982]. Dans ce cadre, le Président de la République exerce une influence importante dans la nomination d'une partie des juges, ce qui lui offre un pouvoir de réplique potentiellement plus fort que dans les autres modèles possibles.

**519.** En LITUANIE, c'est le modèle mixte qui s'applique. Les neuf juges de la Cour constitutionnelle sont désignés pour neuf ans et ne sont pas rééligibles. Le renouvellement se fait par tiers, tous les trois ans. Ils sont nommés par le *Seimas*. Un candidat est proposé par le Président de la République, un autre par le Président du *Seimas* et le dernier par le Président de la Cour suprême[983]. L'assemblée peut rejeter une candidature mais ne l'a jamais fait[984]. La compétence présidentielle n'est donc pas seulement formelle.

---

[980] « There are no two identical appointment procedures […]. Each county elaborated its own system », K. KELEMEN, « Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary », *Acta Juridica Hungarica*, 54, No. 1, 2013, p. 12.

[981] « Split » ; « Collaborative » ; « Parliamentary », K. LACH, W. SADURSKI, « Constitutional Courts of Central and Eastern Europe : Between Adolescence and Maturity », *Journal of Comparative Law*, Vol. 3, No. 2, 2008, p. 223.

[982] En ce sens, K. KELEMEN, « Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary », p. 12-13.

[983] Article 103 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

[984] V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1061.

**520.** En ROUMANIE, c'est également le modèle divisé qui a été adopté puisque la Chambre des députés, le Sénat et le Président de la République nomment chacun un membre tous les trois ans[985]. Les critères de sélection pour faire partie de la Cour constitutionnelle sont plutôt larges dans la mesure où l'article 141 de la Constitution se contente d'indiquer qu'il faut « avoir une formation juridique supérieure, une haute compétence professionnelle et une ancienneté de 18 ans au moins dans l'activité juridique ou dans l'enseignement juridique supérieur ». Si la composition de la Cour a toujours été équilibrée dans les professions représentées, depuis plusieurs années, la procédure de désignation « a été dominée par le facteur politique » car les candidats sont surtout nommés par les groupes politiques représentés au Parlement[986]. Des auditions sont prévues mais il s'agit d'une simple formalité puisque seule une majorité simple est exigée. Un nombre croissant d'anciens politiciens a été nommé, jetant alors le doute, dans l'esprit du public, sur l'impartialité de la Cour[987]. De plus, la régularité de certaines nominations a fait l'objet de suspicions. En 2010, par exemple, le processus de désignation déboucha sur un scandale politique. L'élection dans la Chambre des députés a été annulée, puis répétée, parce que « le « mauvais » candidat avait gagné », tandis qu'au Sénat « un scandale a éclaté concernant la « surveillance » du vote secret par les représentants de la majorité »[988].

**521.** Le contrôle de la Cour est devenu un objet de lutte politique pour les différents partis, mais aussi pour le chef de l'Etat. Durant la présidence de Traian Basescu, le juge constitutionnel s'est vu reprocher, lors de conflits entre le Président et une autre autorité, de rendre des décisions « favorisant clairement le premier »[989], de « justifier la manière dont [Traian Basescu] exerce ses pouvoirs par le biais d'une interprétation pour le moins contestable de la Constitution »[990], notamment en raison d'une proximité importante entre le chef de l'Etat et les membres de la Cour constitutionnelle, ce qui confirmerait que le Président peut exercer une influence importante sur le juge.

**522.** La procédure de nomination en BULGARIE rejoint celle prévue par les constitutions lituanienne et roumaine. Il s'agit d'un modèle divisé. Les douze juges constitutionnels sont

---

[985] Article 140 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[986] « Has been dominated by the political factor », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 168.
[987] En ce sens, *Ibid*., p. 168-169.
[988] « The "wrong" candidate had won » ; « A scandal broke out regarding the "surveillance" of secret voting by the representatives of the majority », *Ibid*., p. 169.
[989] « Clearly favouring the former », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 110.
[990] G. A. RUSU, « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *op. cit*., p. 714.

nommés, par tiers, par l'Assemblée nationale, le Président de la République et l'assemblée générale de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême[991]. Une expérience professionnelle de quinze ans est exigée. Un « schéma prévisible » s'est dégagé, à propos des nominations, durant les premières années d'existence de la Cour constitutionnelle[992]. Les juges élus par les parlementaires présentent davantage de liens avec les partis politiques que leurs homologues, tandis que les personnes choisies par les cours suprêmes sont généralement apartisanes. Dans leurs nominations, les présidents ont souvent refusé de suivre une ligne partisane, c'est-à-dire qu'ils vont désigner des individus avec lesquels ils disposent d'une relation personnelle forte, plutôt qu'une de choisir quelqu'un de leur parti[993]. Il apparaît alors que « la configuration du pouvoir au sein de la Cour est assez équilibrée »[994].

**523.** L'influence du Président de la République semble donc importante puisqu'il bénéficie d'une compétence discrétionnaire et que les juges, notamment ceux qu'il a nommé, ont contribué à la défense de l'institution présidentielle. La Cour constitutionnelle est intervenue fréquemment dans les relations entre le chef de l'Etat et les autres organes, en particulier dans les années 1990. Elle « a été une institution importante pour les présidents en exercice. Le Président Zhelev s'est appuyé fortement sur la capacité de la Cour à arbitrer les conflits et à confirmer l'« autonomie » de la présidence au sein de l'exécutif »[995]. Le juge a pu interpréter l'article 92 § 1 de la Constitution indiquant que le Président incarne l'unité de la nation comme ne lui interdisant pas de manifester ses préférences politiques durant une campagne électorale, contrairement à ce que soutenaient certains parlementaires. De plus, la Cour s'est également prononcée contre certains efforts du Gouvernement destinés à limiter les pouvoirs du Président. Elle a ainsi rejeté des recours destinés à affirmer la subordination du chef de l'Etat vis-à-vis du Gouvernement[996]. Ces décisions étaient une réaction face à « la campagne dirigée par le Parti socialiste bulgare (BSP) contre la Cour constitutionnelle pendant cette période. Le

[991] Article 147 § 1 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[992] « Predictable pattern », V. I. GANEV, « The Bulgarian Constitutional Court, 1991–1997 : A Success Story in Context », *op. cit.*, p. 599.
[993] En ce sens, *Ibid.*, p. 599-600.
[994] « The configuration of power within the Court is fairly balanced », *Ibid.*, p. 600.
[995] « The constitutional court has been an important institution for the incumbent presidents. President Zhelev relied heavily on the court's ability to mediate conflict and to confirm the 'autonomy' of the presidency within the executive », T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit.*, p. 217-218.
[996] En ce sens, V. I. GANEV, « Bulgaria », *in* R. ELGIE (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, *op. cit.*, p. 139.

BSP a tenté à plusieurs reprises de diminuer l'influence de la Cour dans la politique bulgare, ainsi que nettoyer le tribunal des juges qu'il considérait comme des opposants politiques »[997].

**524.** Enfin, le modèle « divisé » est également employé en FRANCE. La Constitution française répartit effectivement le pouvoir de nomination entre le chef de l'Etat, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, sans prévoir de qualifications particulières pour appartenir au Conseil constitutionnel[998]. Le Président français dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire concernant la nomination de trois des neufs juges. De plus, étant donné qu'il est le leader de la majorité, il semble possible qu'il puisse s'approprier *de facto* la compétence du Président de la chambre basse ou, au moins, qu'ils coopèrent. Sa capacité d'influence est donc particulièrement importante, d'autant plus qu'il désigne aussi librement le Président du Conseil constitutionnel, ce qui le conduit à nommer un individu avec lequel il entretient une proximité personnelle importante, comme Jacques Chirac et Jean-Louis Debré ou François Hollande et Laurent Fabius.

### b- Une influence présidentielle plus réduite avec le modèle « collaboratif »

**525.** Dans le second modèle, dit « collaboratif », la coopération du Président de la République avec un autre organe, généralement le Parlement, est nécessaire. Seuls les régimes parlementaires « à présidence symbolique » mettent en œuvre ce modèle. L'influence réelle du chef de l'Etat semble refléter son positionnement au sein des institutions. Plus son effacement est grand, moins sa marge de manœuvre le sera.

**526.** La Constitution de l'AUTRICHE se rattache au modèle « collaboratif ». Les juges sont nommés par le Président de la République. Cependant, le pouvoir de proposer des candidats appartient exclusivement au Gouvernement fédéral et aux deux chambres du Parlement. Le Gouvernement en propose six, tandis que le Conseil national et le Conseil fédéral en proposent trois. Les nominés gouvernementaux doivent être choisis parmi les juges, les fonctionnaires de l'ordre administratif et les professeurs de droit. Le Gouvernement, le *Nationalrat* et le *Bundesrat* présentent également des candidatures pour les postes de suppléant[999]. La nomination est formellement présidentielle mais, compte tenu de l'effacement politique du chef de l'Etat, elle ne paraît pas lui appartenir matériellement.

---

[997] « BSP-led campaign against the constitutional court during this period. The BSP repeatedly attempted to diminish the influence of the court in Bulgarian politics as well as cleanse the court of those judges it considered to be political opponents », T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 219.

[998] Article 56 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.

[999] Article 147 de la Constitution de l'Autriche du 1er octobre 1920.

**527.** En IRLANDE, la Cour suprême fait office de juridiction constitutionnelle sans pour autant être spécialisée dans ce domaine, sa compétence étant générale. Les juges sont nommés par le Président[1000], sur avis du Gouvernement[1001]. C'est donc ce dernier qui contrôle les nominations dans la mesure où le chef de l'Etat irlandais n'agit que très rarement sans l'accord du Cabinet. Il y a une collaboration, théorique, qui se fait sans le Parlement.

**528.** Le modèle collaboratif se retrouve également en SLOVENIE. Les neufs juges sont élus par l'Assemblée nationale, sur la proposition du Président de la République, parmi les professionnels du droit[1002]. Seule la chambre basse du Parlement est impliquée dans la procédure. Si la Constitution prévoit une collaboration, la participation du chef de l'Etat semble avant tout formelle. Il ne fait que proposer un candidat.

**529.** La REPUBLIQUE TCHEQUE met aussi en œuvre un processus collaboratif. La procédure mise en place est très proche de celle pratiquée aux Etats-Unis. Le Président nomme un candidat qui doit être confirmé par le Sénat. L'article 84 § 2 de la Constitution dispose effectivement que « les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le président de la République avec l'accord du Sénat ». C'est un modèle qui demande, selon Zdenek Khün et Jan Kysela, « un haut niveau de culture politique »[1003]. A défaut d'accord entre le chef de l'Etat et la chambre haute, des postes pourraient rester vacants durant une longue période, empêchant de ce fait le bon fonctionnement de la juridiction constitutionnelle. Les nominations faites par Vaclav Havel furent consensuelles. Aucun conflit n'éclata avec le Sénat[1004]. En revanche, davantage de complications survinrent durant le mandat de Vaclav Klaus. Le Président de la République parvint effectivement à utiliser son pouvoir de nomination comme un moyen de s'opposer au pouvoir normatif du juge constitutionnel tchèque. A cause d'une coopération insuffisante, plus de deux ans furent nécessaires, entre l'été 2003 et décembre 2005, pour que les juges dont le mandat se terminait en 2003 soient tous remplacés. Une telle lenteur s'explique notamment par la vision négative que se faisait V. Klaus de la Cour constitutionnelle, qu'il jugeait trop active et percevait avant tout comme un instrument politique. Cela aboutit notamment à entraver le fonctionnement de la Cour. Après avoir vu une candidature rejetée par le Sénat, le Président décida de ne proposer des candidats que de façon sporadique. Cela eut pour conséquence d'empêcher la juridiction de

[1000] Article 35 § 1 de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1001] Article 13 § 11 de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1002] Article 163 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[1003] « A high level of political culture », Z. KHÜN, J. KYSELA, « Nomination of constitutional justices in post-communist countries : Trial, error, conflict in the Czech republic », *European Constitutional Law Review*, vol. 2, no. 2, June 2006, p. 188.
[1004] En ce sens, *Ibid.*, p. 191-194.

remplir sa mission en raison d'un nombre insuffisant de juges en poste[1005], manifestant ainsi l'efficacité du pouvoir de réplique du chef de l'Etat.

**530.** Enfin, en SLOVAQUIE, le processus de nomination est également collaboratif. Seulement, il fonctionne *a contrario* du modèle tchèque. Les rôles sont inversés. Le Conseil national de la République slovaque propose des candidats qui sont confirmés par le Président. Plus précisément, l'assemblée propose deux fois plus de candidats qu'il y a de postes à pourvoir, puis le chef de l'Etat fait son choix parmi eux[1006]. Comme chez le voisin tchèque, un manque de collaboration peut s'avérer préjudiciable pour le bon déroulement de la procédure. Ainsi, peu après son élection en 2014, le Président A. Kiska rejeta la candidature de cinq des six candidats proposés, mettant en avant leur manque de qualification en droit constitutionnel. Il refusa également de nommer un successeur au juge dont le siège venait de devenir vacant en février 2016 pour la même raison[1007]. Le Président slovaque utilisa l'article 134 § 3, qui dispose que pour être désigné juge à la Cour constitutionnelle il faut « un diplôme sanctionnant des études supérieures de droit et une expérience pratique d'au moins quinze ans dans une profession juridique », afin de rejeter plusieurs candidatures. Plusieurs sièges de juge restèrent donc vacants durant de longs mois à cause du désaccord entre l'assemblée et le Président. Les candidats non-retenus par A. Kiska formulèrent des recours devant la Cour constitutionnelle qui répliqua en affirmant que le chef de l'Etat devait choisir trois noms parmi les six proposés et ne pouvait rejeter de candidatures. Cette interprétation fut confirmée par la Commission de Venise[1008].

### 2- L'absence rare de toute intervention présidentielle

**531.** Il arrive parfois que le chef de l'Etat ne puisse pas influer sur la composition de la juridiction constitutionnelle. C'est le cas dans le modèle « parlementaire » car le pouvoir de nomination y appartient uniquement à la Chambre.

**532.** Il s'applique en POLOGNE. Le Parlement est le seul organe à détenir le pouvoir de nomination. Plus particulièrement, il s'agit uniquement du *Sejm*, le Sénat étant exclu. Les candidats peuvent être proposés par au moins 50 députés ou par le Présidium du *Sejm*[1009]. Les

[1005] En ce sens, *Ibid.*, p. 195-198.
[1006] Article 134 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[1007] M. RYBAR (2017), « Slovakia – Relations between the President and Prime Minister reach a low point », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=7265, 23 novembre 2017.
[1008] European Commission for Democracy through Law, *Opinion No. 877/2017 : Slovak Republic : Opinion on Questions Relating to the Appointment of Judges of the Constitutional Court*, 10-11 mars 2017, p. 16.
[1009] Article 30, The Standing Order of the Sejm of the Republic of Poland.

partis politiques appartenant à l'opposition parlementaire sont donc susceptibles de présenter des candidats. Cependant, leurs chances d'être retenus sont minces car seule une majorité absolue des votes est nécessaire pour être nommé au Tribunal constitutionnel[1010]. Le processus de nomination paraît davantage politisé car les désignations sont contrôlées par la majorité parlementaire du moment. L'opposition ne joue pas de rôle significatif ou constructif[1011]. Aucune négociation entre les forces politiques n'est nécessaire, contrairement à la situation allemande où une majorité des deux tiers est exigée. La procédure est donc complétement contrôlée par le gouvernement. En ce sens, entre 1989 et 2002, par exemple, l'opposition parlementaire polonaise ne parvint à nommer que deux juges sur 27[1012]. Des conflits sont néanmoins susceptibles de survenir, notamment à l'approche des élections législatives, comme cela a été le cas en 2015[1013].

**533.** Au PORTUGAL, le processus de nomination n'est pas purement parlementaire. Il paraît se rattacher au modèle divisé mais la participation du chef de l'Etat n'est pas prévue. En effet, sur les treize juges constitutionnels, dix sont élus par le Parlement et trois sont cooptés par le Tribunal constitutionnel lui-même[1014]. Ainsi, « les juges élus tendent à refléter la composition politique du Parlement au moment de l'élection »[1015]. Toutefois, si la majorité des juges sont désignés par l'Assemblée de la République, le Tribunal « reflète largement les préférences parlementaires, sans préjugés majeurs contre l'un des deux blocs principaux »[1016], notamment parce qu'une majorité des deux tiers est exigée pour les nominations de la Chambre et que, « en pratique, les juges élus sont extraits d'une liste unique de noms négociés par les dirigeants des principaux partis »[1017]. Il est alors possible d'éviter de les placer sous la dépendance d'une institution ou d'une formation politique particulière. La division se fait donc en excluant le chef de l'Etat.

---

[1010] Article 31, *Ibid*.

[1011] En ce sens, K. LACH, W. SADURSKI, « Constitutional Courts of Central and Eastern Europe : Between Adolescence and Maturity », *op. cit*., p. 223-224.

[1012] L. L. GARLICKI, « The Experience of the Polish Constitutional Court », *in* W. SADURSKI (dir.), *Constitutional Justice, East and West Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, The Hague, Springer Netherlands, 2003, p. 268.

[1013] En ce sens, voir W. ZAGORSKI, « Les actes d'un gouvernement (ou Marbury v. Madison à la polonaise) », *AJDA*, 2016, p. 191.

[1014] Article 222 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

[1015] « « The elected judges tend to reflect the political composition of the parliament at the time of the election », S. AMARAL-GARCIA, N. M. GAROUPA, V. GREMBI, « Judicial Independence and Party Politics in the Kelsenian Constitutional Courts : The Case of Portugal », *Journal of Empirical Legal Studies*, Volume 6, Issue 2, June 2009, p. 386.

[1016] « Broadly reflects parliamentary preferences without major bias against either of the two main blocks », *Ibid*., p. 384.

[1017] « In practice, the elected judges are extracted from a unique list of names negotiated by the parliamentary leadership of the main parties », *Ibid*., p. 386.

**534.** En CROATIE, seul le *Sabor* dispose du pouvoir de nomination. L'article 126 de la Constitution dispose qu'il y a « treize juges élus à la majorité des deux tiers par les députés du Parlement croate, parmi les juristes éminents, notamment les juges, les procureurs, les avocats et les professeurs des universités en droit ». Si l'autorité de nomination est identique, la procédure se distingue de celle prévue pour constituer le Tribunal constitutionnel polonais sur la majorité exigée, plus importante en Croatie, ce qui implique une exigence de consensus entre la majorité parlementaire et l'opposition. La composition de la Cour constitutionnelle devrait être davantage équilibrée. Cette procédure était déjà en vigueur sous l'empire de la Constitution précédente. L'article 122 du texte constitutionnel croate (1990-2000), dans son ancienne rédaction, prévoyait la participation des deux assemblées composant le Parlement, sans permettre d'intervention présidentielle directe. Cependant, étant donné qu'il s'agissait d'un régime parlementaire « à direction présidentielle », le Président dominait les institutions. « Le Parlement et le Gouvernement étaient *de facto* ses organes, qui ont été utilisés pour mettre en œuvre sa politique. […] C'était une relation hiérarchique »[1018]. C'était le chef de l'Etat qui contrôlait effectivement la procédure de nomination du juge constitutionnel, son exclusion n'étant que formelle.

**535.** Enfin, le Président de la FINLANDE n'intervient pas dans la nomination de la Cour constitutionnelle puisqu'il n'en existe pas.

**536.** Au bout du compte, par son pouvoir de nomination, le Président de la République semble capable d'exercer une influence sur les décisions du juge constitutionnel, comme l'illustrent les exemples roumains et bulgares. Le chef de l'Etat peut aussi entraver l'action de la juridiction grâce à cette prérogative ainsi que le montrent les pratiques tchèques et slovaques. Un équilibre paraît donc devoir être trouvé pour permettre le bon fonctionnement du juge constitutionnel. La réciproque est également vraie dans la mesure où les interventions du juge sont importantes pour le Président de la République.

[1018] « The parliament and the government were de facto his organs, which were used to implement his politics. […] It was a hierarchical relation », D. BOBAN, « The Croatian Parliament and the Transformation of the Political System », *in* V. ESCH (dir.), *Democratization in The Western Balkans. Promoting Multi-Ethnic Open Societies to Counter Radicalization and Polarization*, The Aspen Institute Germany, 2016, p. 34.

## II- Des contrôles juridictionnels nécessaires au bon fonctionnement de l'institution présidentielle

**537.** Si l'intervention du Président de la République est nécessaire pour permettre le bon fonctionnement de la justice constitutionnelle, cette influence est réciproque. Le juge joue effectivement un rôle essentiel dans l'organisation de l'institution présidentielle. Il dispose ainsi d'attributions qui l'obligent parfois à intervenir dans la vie politique dans la mesure où il est responsable de la régularité des élections présidentielles directes (A), ainsi que de la continuité de la fonction présidentielle (B). Il s'agit de prérogatives importantes qui peuvent exercer une influence déterminante sur le mouvement des institutions. Les juridictions constitutionnelles cherchent généralement à en faire un usage équilibré, entre activisme et retenue, afin de maximiser leur impact sans pour autant générer une réplique trop forte.

### A- L'intervention nécessaire du juge constitutionnel pour confirmer la régularité de l'élection présidentielle directe

**538.** Les contrôles du juge constitutionnel relatifs à l'élection populaire du Président de la République sont nécessaires pour en confirmer la régularité, ce qui permet d'attester de la légitimité du chef de l'Etat. Le juge est susceptible d'intervenir tant en amont (1), qu'en aval (2) du scrutin, sans toutefois chercher à se substituer au corps électoral.

#### 1- Un activisme limité lors des contrôles préélectoraux

**539.** La mise en place de contrôles préélectoraux paraît nécessaire pour s'assurer que l'élection présidentielle directe soit libre, transparente, concurrentielle et démocratique. Leur objectif est effectivement de préserver la crédibilité du scrutin présidentiel et, plus largement, de la Constitution, en cherchant un équilibre entre activisme et retenue. Ce sont sur les questions relatives aux candidatures, et à leur validité, que les interventions préélectorales des juridictions constitutionnelles semblent les plus déterminantes. Ces interventions peuvent prendre des formes distinctes, en survenant lors de l'interprétation des règles électorales (a) ou en portant sur les candidatures elles-mêmes (b).

### a- L'affirmation du pouvoir normatif des juges lors de l'interprétation des règles électorales

**540.** Le contrôle des règles électorales est un moyen important d'intervenir dans l'élection présidentielle. S'exerçant notamment par l'intermédiaire du contrôle de constitutionnalité des lois, cette compétence est facilement mobilisable et offre au juge constitutionnel une marge d'appréciation plus large que la simple vérification de la validité de la candidature. La juridiction constitutionnelle peut faire preuve, dans ce domaine, d'un activisme plus fort, grâce à son pouvoir d'interprétation. L'ensemble des cours constitutionnelles des régimes parlementaires européens ayant recours à l'élection populaire du Président de la République est susceptible d'exercer de tels contrôles. Cependant, toutes n'ont pas eu à faire des interventions décisives pour le bon déroulement du scrutin. Les expériences lituanienne, roumaine, bulgare et tchèque paraissent pouvoir être mises en avant car elles montrent l'importance que le pouvoir interprétatif du juge constitutionnel est en mesure d'exercer sur les conditions d'éligibilité à la fonction présidentielle.

**541.** En LITUANIE, le juge constitutionnel a pu exercer une influence importante sur les candidatures présidentielles par l'intermédiaire de sa décision du 25 mai 2004 relative à la loi sur l'élection présidentielle. La Cour était saisie d'une proposition de loi modifiant l'article 2 dudit texte. Elle prévoyait qu'« une personne qui a été démise de ses fonctions, ou dont le mandat de membre du *Seimas* a été révoqué par le *Seimas* conformément à la procédure de mise en accusation, ne peut être élue Président de la République si moins de cinq ans se sont écoulés depuis sa destitution ou la révocation de son mandat de membre du *Seimas* »[1019]. Il s'agissait d'une réaction à la destitution du Président R. Paksas destinée à l'empêcher de se présenter au scrutin présidentiel suivant sa révocation. Il souhaitait effectivement s'y porter candidat. Toutefois, à la suite de cette modification, la Commission électorale centrale refusa d'enregistrer sa candidature pour l'élection à venir alors qu'il avait obtenu les signatures nécessaires. Des membres du *Seimas* saisirent la Cour constitutionnelle au motif que la prohibition faite à une personne destituée de se présenter à une élection n'existait pas dans la Constitution et portait atteinte aux droits électoraux des citoyens[1020].

---

[1019] « A person, who has been removed from office or his mandate of the Seimas member has been revoked by the Seimas in accordance with the procedure for impeachment proceedings, may not stand for election as the President of the Republic if less than 5 years have elapsed since his removal from office or the revocation of his mandate of the Seimas member », The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Case No. 24/04, 25 May 2004, Ruling « On the compliance of article 11 (wording of 4 may 2004) and paragraph 2 (wording of 4 may 2004) of article 2 of the republic of Lithuania's law on presidential elections with the constitution of the republic of Lithuania », p. 10.

[1020] En ce sens, *Ibid.*, p. 4-5.

**542.** La Cour rejeta leur recours, considérant que la proscription, pour un individu destitué, de se présenter à l'élection présidentielle était conforme à la Constitution. En revanche, elle censura la limitation dans le temps de cette interdiction. Une telle décision semble pouvoir s'expliquer par la volonté du juge de défendre la société et la Constitution. Cette dernière prévoit, à son article 74, que l'institution présidentielle est une des autorités pouvant être mise en accusation par le *Seimas* si elle a violé gravement la Constitution, trahi son serment ou commis un acte délictueux. Selon la Cour, « une violation grave de la Constitution ou une violation du serment diminue la confiance dans l'institution du Président de la République et, parallèlement, affaiblit la confiance dans le pouvoir de l'État dans son ensemble […]. La destitution […] est un des moyens de protéger l'Etat en vue de garantir le bien commun de la société qui est prévu par la Constitution »[1021].

**543.** Par conséquent, un comportement de ce type est tellement grave que la Cour considère qu'il ne peut être couvert par le suffrage universel. Un Président destitué n'est donc pas en mesure de « se soustraire à sa responsabilité constitutionnelle par de nouvelles élections »[1022]. Cette personne ne doit pas pouvoir occuper à nouveau un poste pour lequel le texte constitutionnel exige un serment avant la prise de fonction car elle « restera toujours celle qui a violé son serment à la nation et violé gravement la Constitution ». Le juge relève ainsi qu'« il existera toujours un doute raisonnable, qui ne disparaîtra jamais, sur la certitude et sur la fiabilité de ce nouveau serment »[1023], ce qui explique que l'interdiction prévue par le législateur doive être définitive. La décision de la Cour constitutionnelle lituanienne est motivée par la volonté de protéger les institutions contre ceux qui ne respectent ni la Constitution et les lois, ni les intérêts de la nation. La juridiction fait preuve ici d'un activisme important en utilisant pleinement son pouvoir normatif pour interpréter l'article 74 de la Constitution et lui donner un sens restrictif.

**544.** En ROUMANIE, la Cour constitutionnelle a également été amenée à intervenir dans les candidatures en interprétant l'article 80 § 4 de la Constitution qui prévoit qu'un président ne peut pas effectuer plus de deux mandats. Ion Iliescu avait été désigné provisoirement à la tête de l'Etat par un décret-loi de 1990, avant que la Constitution actuelle ne soit adoptée. Il fut

---

[1021] « A gross violation of the Constitution or a breach of the oath undermines the trust in the institution of the President of the Republic and, alongside, it weakens the trust in the state power as a whole […]. Impeachment, […] is one of the ways of protection of the state as the common good of the society which is provided for in the Constitution », *Ibid.*, p. 21.

[1022] « May not evade constitutional liability through a fresh election of the President of the Republic », *Ibid.*, p. 22.

[1023] « Will always remain someone who has breached his oath to the Nation and grossly violated the Constitution » ; « There would always exist a reasonable doubt, which would never disappear, related to the certainty and reliability of his repeatedly taken oath », *Ibid.*, p. 23.

ensuite réélu lors de l'élection directe de 1992. Désireux de renouveler son mandat, le Président sortant se présenta à sa succession en 1996. Selon certains calculs, I. Iliescu aurait déjà effectué deux, voire trois mandats, ce qui entraîna la saisine de la juridiction constitutionnelle afin qu'elle invalide sa candidature. La Cour considéra qu'il n'était pas possible d'appliquer les règles de la Constitution du 8 décembre 1991 aux situations s'étant produites avant son entrée en vigueur. A défaut, le principe de non-rétroactivité des lois aurait alors été méconnu. Le premier mandat ne devait être compté qu'à partir de l'élection présidentielle de 1992[1024]. La Cour autorisa donc la candidature, perdante, du Président Iliescu en 1996 et confirma sa décision pour l'élection de l'an 2000.

**545.** Il est également possible d'envisager l'exemple de la BULGARIE où la Cour constitutionnelle a été amenée à interpréter certaines règles constitutionnelles relatives à l'élection populaire du Président de la République. La juridiction a livré, par une décision du 23 juillet 1996, une interprétation contraignante des conditions d'éligibilité des candidats à la présidence de la République. Plus précisément, il lui était demandé d'interpréter l'article 93, alinéa 2 de la Constitution. Celui-ci dispose que « tout citoyen bulgare de naissance qui a 40 ans révolus, qui répond aux conditions d'éligibilité des députés et qui a vécu dans le pays au cours des cinq dernières années peut être élu Président ». La question portait sur les conditions selon lesquelles une personne est citoyenne bulgare « de naissance ». En fonction de l'appréciation retenue par la Cour constitutionnelle, certaines personnalités auraient pu se voir refuser le droit de candidater. Considérant que la volonté du constituant était évidente, le juge estima que la nationalité s'acquérait au moment de la naissance et ne pouvait être précédée d'aucune autre nationalité[1025]. Cette interprétation stricte de l'article 93, alinéa 2, eut pour conséquence d'empêcher Gueorgui Pirinski, candidat du Parti socialiste bulgare, de se présenter à l'élection présidentielle de 1996 car il n'était pas bulgare de naissance dans la mesure où il était né aux Etats-Unis d'une mère américaine et d'un père bulgare.

**546.** Enfin, la Cour constitutionnelle de REPUBLIQUE TCHEQUE fit une intervention décisive dans la tenue de l'élection présidentielle de 2013 en vérifiant la constitutionnalité de la loi relative à l'élection présidentielle. Elle fut saisie à propos de la constitutionnalité des dispositions relatives au contrôle des candidatures. Il est de la compétence du ministère de l'Intérieur[1026]. Celui-ci exclut d'abord les formulaires incomplets, puis vérifie l'exactitude des autres sur la base d'un échantillon aléatoire de 8 500 citoyens qui ont signé la pétition. Si des

[1024] En ce sens, Romanian Constitutional Court, Ruling no. 2/1996.
[1025] En ce sens, Décision n° 12 du 23 juillet 1996, AC n° 13/96.
[1026] Article 21 § 3, Act 275/2012 on Election of the President of the Republic and on Amendment to Certain Acts.

informations incorrectes sont identifiées dans moins de 3 % des pétitions, le ministère les retire du total. Si les erreurs sont supérieures ou égales à 3 % des cas, il procède au contrôle d'un autre échantillon de la même taille. Ensuite, s'il y a moins de 3% de pétitions inexactes, les deux échantillons sont retirés du nombre total de signatures, tandis que s'il y a plus de 3% de pétitions erronées, le ministère ôte, du nombre total de signatures, un nombre de signatures qui correspond au pourcentage d'erreurs des deux échantillons[1027]. L'interprétation de ces dispositions par le ministère de l'Intérieur fut contestée par trois personnes dont la candidature avait été rejetée. Elles saisirent la Cour administrative suprême. Cette dernière trancha en leur faveur mais ne réintégra qu'une seule d'entre elles dans la liste des candidats à l'élection présidentielle. Cependant, l'un des deux candidats restants décida de saisir la Cour constitutionnelle afin d'obtenir l'annulation de la loi. Le juge reconnu que le texte ne permettait pas d'authentifier les signatures mais fit preuve de retenue dans sa décision en reconnaissant la constitutionnalité du texte législatif pour ne pas rendre impossible la tenue du scrutin présidentiel[1028].

**547.** Ainsi, les juridictions constitutionnelles, quand elles sont conduites à interpréter les règles électorales, semblent pouvoir faire preuve d'un certain activisme, qu'elles modulent en tenant compte des circonstances. Ce n'est en revanche pas le cas lorsqu'il est question de vérifier la validité des candidatures présidentielles.

### b- Un contrôle formel de la validité des candidatures

**548.** Le contrôle de la validité des candidatures à l'élection présidentielle est avant tout formel. Il ne laisse pas véritablement de place au pouvoir normatif de la juridiction constitutionnelle. Elle n'agit, sur ce point, qu'en tant que « bouche de la loi ». Il y a deux raisons à cela. Dans un premier temps, quand son intervention est prévue, il s'agit simplement de vérifier que les critères fixés par les règles électorales sont respectés, sans décider en opportunité, pour ne pas s'opposer à l'expression de la volonté populaire. De plus, le juge n'est pas systématiquement impliqué dans la vérification des candidatures. Il est fréquent que le contrôle soit confié, en tout ou partie, à une autorité administrative, limitant encore davantage ses possibilités d'influence.

[1027] Article 25 § 6, *Ibid*.
[1028] En ce sens, J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit.*, p. 153-155.

**549.** C'est ainsi qu'en LITUANIE, la validité de la candidature à la présidence de la République n'est pas examinée par la Cour constitutionnelle mais par la Commission électorale centrale[1029]. Cette pratique se retrouve en POLOGNE où le Tribunal constitutionnel n'est pas impliqué dans le contentieux préélectoral. Le contrôle de la validité des candidatures relève effectivement la Commission électorale nationale. Des appels peuvent être formés devant la Cour suprême[1030]. Au PORTUGAL, en revanche, c'est bien le Tribunal constitutionnel qui reçoit les candidatures et qui vérifie si elles respectent les conditions prévues par les textes[1031]. Le juge portugais regarde si le nombre minimum de signatures est atteint et si les candidats déclarés respectent l'ensemble des exigences fixées par la loi électorale pour se présenter au scrutin présidentiel. Son contrôle reste donc formel. Il ne s'agit pas pour lui de s'opposer, sur le fond, à l'opportunité d'une candidature[1032]. En ROUMANIE, une intervention de la Cour constitutionnelle est prévue en cas de litige relatif à l'enregistrement ou au refus d'enregistrement d'une candidature[1033], mais c'est au Bureau électoral central que sont adressées les candidatures[1034]. Il en examine la validité sur la forme et le fond.

**550.** Des interventions similaires ont lieu dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». La participation du juge constitutionnel y est rarement prévue. En AUTRICHE, c'est l'Autorité électorale fédérale qui reçoit les candidatures et examine si les conditions de fond et de forme énoncées par la loi relative à l'élection du Président fédéral sont remplies[1035]. En IRLANDE, les candidatures sont adressées au « directeur du scrutin » qui les contrôle avec l'assistance du président de la Haute Cour[1036], tandis qu'en SLOVENIE, ces vérifications sont effectuées par la Commission électorale nationale[1037]. C'est aussi le cas en BULGARIE puisque la détermination de la liste des candidats est confiée à la Commission électorale centrale. Ses décisions peuvent être contestées devant la Cour administrative suprême[1038]. Une pratique identique se retrouve en CROATIE, le contrôle des candidatures présidentielles étant

[1029] Article 38, Law No. I-28 of 22 December 1992 on Presidential Elections.
[1030] Article 40 d, Act of 27th September 1990 on Election of the President of the Republic of Poland.
[1031] Article 124 § 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1032] En ce sens, v. par ex., Tribunal constitutionnel du Portugal, *Décision n° 598/2000*, 20 décembre 2000, Acórdão.
[1033] Article 31, Law no. 370/2004 of 20 September 2004 on the election of the President of Romania.
[1034] « The proposals for candidates for the electron of the President of Romania shall be submitted to the Central Electoral Bureau by 40 days at the latest prior to the election date », Article 27 § 1, Law no. 370/2004 of 20 September 2004 on the election of the President of Romania.
[1035] Articles 6 et 7, Bundespräsidentenwahlgesezt 1971 – BPräsWG, StF : BGBl. Nr. 57/1971 (WV).
[1036] « Presidential returning officer », Article 23 § 1, Presidential Elections Act, No. 28 of 1993.
[1037] Article 17, Loi relative à l'élection du Président de la République du 29 juillet 1992 (Journal officiel de la RS n°39/92 et 73/03 odl US).
[1038] Article 319, Election Code, Promulgated SG No. 19/5.03.2014. Amended on March 7th, 2017.

effectué par la Commission électorale. Néanmoins, ses décisions sont susceptibles d'être contestées devant la Cour constitutionnelle[1039]. En FINLANDE, les contrôles préélectoraux sont confiés au Comité électoral de la circonscription d'Helsinki, sous l'égide du ministère de la justice[1040]. En REPUBLIQUE TCHEQUE, le juge constitutionnel ne contrôle pas les candidatures. Leur contrôle est effectivement de la compétence du ministère de l'Intérieur[1041]. Enfin, en SLOVAQUIE, la loi relative à l'élection présidentielle dispose que les propositions de candidatures doivent être adressées au président du Conseil national de la République slovaque. Celui-ci vérifie si les conditions exigées par le texte sont remplies. En cas de rejet, les recours se font devant la Cour suprême[1042].

**551.** Dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » de la FRANCE, c'est le juge constitutionnel qui reçoit et contrôle la validité des présentations à l'élection présidentielle[1043]. Ainsi que le relève Jean-Claude Colliard, « il ne peut s'agir évidemment que d'un contrôle formel, permettant de vérifier la réalité et la sincérité de la présentation, de manière à avoir la garantie que la condition des 500 (augmentée des exigences de répartition territoriale) est remplie »[1044]. En CROATIE (1990-2000), la loi relative à l'élection présidentielle prévoyait déjà que la Cour constitutionnelle intervenait en tant que juge d'appel.

**552.** Les contrôles préélectoraux sont nécessaires au bon fonctionnement de l'institution présidentielle dans la mesure où ils permettent la mise en place régulière et légitime de la présidence de la République. L'intervention de la juridiction constitutionnelle est donc bénéfique pour le chef de l'Etat. Celle-ci reste tout de même dans la retenue, afin que le juge ne se substitue pas au corps électoral. L'activisme du juge est donc limité. C'est aussi le cas lors des contrôles postélectoraux.

### 2- Des contrôles postélectoraux respectueux de la volonté électorale

**553.** Plus le juge constitutionnel se rapproche de l'examen des résultats de l'élection présidentielle, plus son contrôle est délicat. Le scrutin présentant un enjeu fort, les

[1039] Article 44, The Law on the Election of the President of the Republic of Croatia, (Official Gazette, No. 22/92, 42/92).
[1040] Article 135, Election Act (714/1998, amendments up to 218/2004 included).
[1041] En ce sens, v. *supra*.
[1042] Article 11, Act no.46/1999 Coll. of 18 March 1999 on election of the president of the Slovak Republic, plebiscite, recalling of president and amending of some other acts, as amended by the Act no.515/2003 Coll., Act no.167/2008 Coll. and Act no.445/2008 Coll.
[1043] Article 3, Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (version consolidée du 5 novembre 2016).
[1044] J-C. COLLIARD, « Les parrainages à l'élection présidentielle », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012/1 (n°34), p. 17.

conséquences politiques de sa décision seront nécessairement considérables. La difficulté principale réside dans le risque, pour la juridiction constitutionnelle, d'apparaitre comme un obstacle à l'expression de la volonté du peuple. Il lui faut ainsi trouver un équilibre entre la protection nécessaire de la Constitution et le respect de l'expression populaire. Les juges constitutionnels paraissent donc faire preuve de retenue quand ils doivent intervenir (a) puisque l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen n'a été annulée qu'une seule fois, en Autriche (b).

### a- Des interventions juridictionnelles prudentes

**554.** Le contrôle de la régularité des opérations électorales est nécessaire pour l'établissement de l'institution présidentielle. Il s'agit d'une prérogative importante du juge constitutionnel dont l'application est susceptible d'entraîner des conséquences considérables sur la stabilité du régime politique. Elle fait ainsi l'objet d'un usage plutôt restreint en Europe, notamment car la compétence n'est pas systématiquement attribuée aux juridictions constitutionnelles[1045]. Cela s'explique également par la rareté des recours contre les élections présidentielles directes. Le juge n'est que rarement saisi. Quand c'est le cas, les juridictions sont prudentes afin de ne pas être accusées d'activisme et de ne pas se voir reprocher une opposition à la volonté du corps électoral. Le pouvoir des juges reste contraint par les autres acteurs institutionnels, annuler une élection présidentielle pouvant impliquer le risque de voir ces derniers prendre des mesures de rétorsion à leur encontre. Il en résulte que « l'office du juge électoral est, non pas de sanctionner la violation de l'ensemble des règles [électorales], mais seulement celles qui ont eu pour effet d'altérer la sincérité du scrutin, ce qui implique, concrètement qu'il « tient compte de deux critères cumulatifs pour annuler une élection, la gravité de l'irrégularité et le nombre de voix séparant les différents candidats »[1046].

**555.** L'exemple roumain paraît confirmer cette idée. Il s'agit effectivement d'un des rares Etats européens où un recours a été formé à l'encontre des résultats de l'élection présidentielle

[1045] En POLOGNE, les recours se font devant la Cour suprême d'après l'article 73 de la loi sur l'élection du Président de la République. En IRLANDE, l'article 57 de la loi sur l'élection présidentielle prévoit l'intervention de la Haute-Cour. En SLOVENIE, c'est la Commission électorale centrale qui exerce le contrôle (Article 7 de la loi relative à l'élection du Président de la République du 29 juillet 1992). En FINLANDE, l'article 142 de la loi électorale prévoit que le Comité électoral de la circonscription de Helsinki doit confirmer l'ensemble des résultats au gouvernement. Enfin, en REPUBLIQUE TCHEQUE, le contentieux postélectoral est confié à la Cour administrative suprême, plutôt qu'au juge constitutionnel, par l'article 68 de la loi sur l'élection présidentielle.

[1046] P. ESPUGLAS-LABATUT, « Un « pouvoir électoral » face au « pouvoir de suffrage » en France ? », *Constitutions*, 2019, p. 394

directe, avec l'Autriche[1047]. En ROUMANIE, la Cour constitutionnelle « veille au respect de la procédure d'élection du Président de la Roumanie et confirme les résultats du suffrage »[1048]. Plus précisément, elle peut annuler l'élection en cas de fraude, lors du vote ou du dépouillement, susceptible de modifier le résultat ou l'ordre des candidats pouvant accéder au second tour. Une simple faute ne suffit donc pas. Il faut une certaine gravité. La saisine est limitée aux partis politiques, aux alliances politiques ou électorales, aux organisations de citoyens qui appartiennent à une minorité nationale et aux candidats indépendants ayant pris part au scrutin[1049].

**556.** C'est à ce titre que le juge roumain a été amené à se prononcer, en 2009, sur la régularité de l'élection présidentielle. Une suspicion de fraude existait car un grand nombre de bulletins de vote avait été annulés. La Cour constitutionnelle décida de contrôler uniquement ces derniers, plutôt que de vérifier l'ensemble des bulletins de vote. Sur les 138 476 bulletins, elle estima que seuls 2 247 avaient été annulés de manière erronée. L'élection présidentielle pouvait être validée car l'erreur commise n'avait pas eu d'incidence significative sur le résultat final[1050]. La Cour semble donc avoir fait preuve de retenue, de prudence dans son contrôle afin de ne pas heurter l'expression de la volonté du peuple, estimant que les irrégularités relevées n'étaient pas suffisamment graves pour justifier l'annulation du scrutin présidentiel.

**557.** La limitation de l'activisme des juridictions constitutionnelles en matière de contrôle électoral semble pouvoir se retrouver également dans d'autres Etats européens, même sans qu'aucun recours n'ait été effectivement exercé contre le résultat du scrutin présidentiel. C'est notamment le cas en Lituanie et au Portugal. En LITUANIE, si la compétence du juge constitutionnel est prévue, elle reste limitée puisque « la Cour constitutionnelle donne un avis sur la question de savoir […] s'il y a eu violation des lois électorales pendant les élections du Président de la République et des membres du *Seimas* »[1051]. La juridiction lituanienne ne rend donc pas un arrêt mais doit se contenter d'émettre un avis qui, bien qu'il soit définitif et ne puisse faire l'objet d'un recours, est juridiquement moins contraignant[1052]. Sa saisine est aussi réduite car seuls les organes mentionnés dans la Constitution, c'est-à-dire le Président ou le *Seimas*, peuvent la saisir d'une violation de la loi électorale. Les actes sur lesquels elle se prononce sont limités aux décisions adoptées par la Commission électorale centrale ou à son

[1047] Pour l'Autriche, v. *infra*.
[1048] Article 144 d) de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[1049] Article 52, Law no. 370/2004 of 20 September 2004 on the election of the President of Romania.
[1050] En ce sens, E. S. TANASESCU, « Suspension du président de la Roumanie – *Non bis in idem* », *Constitutions*, 2012, p. 551.
[1051] Article 105 §3, § 1 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[1052] En ce sens, V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit*., p. 1068.

refus d'examiner les griefs alléguant une violation des lois électorales[1053]. La Cour n'est intervenue qu'à trois reprises en tant que juge électoral, à chaque fois à propos des élections législatives[1054].

**558.** Au PORTUGAL, il incombe au Tribunal constitutionnel « de juger en dernière instance la régularité et la validité des actes de la procédure électorale, conformément à la loi »[1055]. L'article 115 § 1 de la loi relative à l'élection présidentielle prévoit expressément que les recours se font devant le Tribunal constitutionnel, qui statue, selon le quatrième paragraphe, dans les deux jours. Néanmoins, toutes les irrégularités ne sont pas susceptibles de conduire à l'annulation du scrutin. Il faut qu'elles aient exercé une influence sur le résultat de l'élection[1056]. Ce dernier point est apprécié librement par le juge, ce qui semble donc devoir l'inciter à la retenue.

**559.** La Cour constitutionnelle de BULGARIE dispose elle aussi de compétences lui permettant d'être un juge électoral. En effet, elle « se prononce sur des litiges concernant la régularité de l'élection du Président et du Vice-Président »[1057]. La saisine est limitée aux candidats à la présidence ou à la vice-présidence, aux partis, aux coalitions et à la personne qui représente le comité de nomination ayant présenté le candidat[1058]. En CROATIE, la Cour « contrôle si les élections et les référendums ont lieu conformément à la Constitution et à la loi et règle le contentieux électoral échappant à la juridiction des tribunaux »[1059]. Elle « supervise la constitutionnalité et la légalité de l'élection du Président de la République de Croatie et tranche les différends électoraux »[1060], mais n'intervient qu'en tant que juge d'appel des décisions rendues par la Commission électorale[1061]. En SLOVAQUIE, « la Cour constitutionnelle de la République slovaque décide si l'élection du Président a eu lieu conformément à la Constitution et à la loi »[1062]. Ces contrôles ne sont pas confiés au juge constitutionnel en POLOGNE, en IRLANDE, en SLOVENIE et en REPUBLIQUE TCHEQUE. Les recours effectifs sont rares. Le contrôle du juge semble donc plus théorique que concret.

---

[1053] En ce sens, E. JARASIUNAS, « Présentation de la Cour constitutionnelle de Lituanie », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°23, février 2008, https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/presentation-de-la-cour-constitutionnelle-de-la-republique-de-lituanie

[1054] En ce sens, V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1065.

[1055] Article 224 § 3, c) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

[1056] Article 116 § 1 de la Lei eleitoral do Presidento da República, Decreto-lei n°319-A/76, de 3 de maio.

[1057] Article 149 § 1-6 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.

[1058] Article 348 § 1, Election Code, Promulgated SG No. 19/5.03.2014. Amended on March 7th, 2017.

[1059] Article 129 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

[1060] « Supervise the constitutionality and legality of the election of the President of the Republic of Croatia and election disputes », Article 43, The Law on the Election of the President of the Republic of Croatia, (Official Gazette, No. 22/92, 42/92.

[1061] Article 47, alinéa 1, *Ibid*.

[1062] Article 101 § 9 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.

**560.** Un activisme important de la part des juridictions constitutionnelles paraît, en la matière, inhabituel. C'est également le cas dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle ». En FRANCE, le Conseil constitutionnel est compétent pour contrôler les résultats du scrutin présidentiel et pour prononcer, le cas échéant, leur nullité[1063]. Cependant, les annulations décidées n'ont été que partielles, c'est-à-dire que le Conseil n'annule les résultats que dans quelques bureaux de vote, sans que cela n'ait de conséquences décisives sur l'intégrité de l'ensemble de l'élection[1064]. Ici aussi, les deux critères cumulatifs tirés de la gravité de la fraude et de l'écart de voix semblent trouver à s'appliquer. Enfin, en CROATIE (1990-2000), la Constitution, dans sa rédaction initiale, prévoyait déjà, à l'article 125, que le Cour constitutionnelle pouvait contrôler la régularité des élections et trancher les litiges électoraux, sans que cette compétence n'ait jamais été mise en œuvre.

**561.** Les juridictions constitutionnelles européennes ne sont donc que rarement saisies de recours à l'encontre de l'élection populaire du Président de la République. Quand elles le sont, elles font preuve de réserve, à l'image de la Cour constitutionnelle roumaine qui n'a pas cherché à faire une utilisation extensive de sa compétence de contrôle la seule fois où elle a été appelée à se prononcer. Pour qu'un juge constitutionnel décide d'annuler l'élection présidentielle, les irrégularités relevées doivent être particulièrement graves, et l'écart de voix très faible, comme cela a été le cas en Autriche, en 2016.

### b- L'annulation rare d'une élection présidentielle directe : l'exemple autrichien

**562.** En AUTRICHE, la Cour constitutionnelle remplit notamment une fonction de juge électoral. Le contentieux des principales élections politiques, administratives et professionnelles lui est confié, ce qui inclut l'élection présidentielle[1065]. Plus précisément, dans la semaine suivant la date de l'annonce des résultats, la décision de l'Autorité électorale fédérale peut être portée devant la Cour constitutionnelle pour toute illégalité présumée de la procédure électorale[1066]. L'élection présidentielle autrichienne se déroule habituellement de façon consensuelle. Cependant, les résultats du scrutin organisé en juillet 2016 ont fait l'objet d'une contestation devant le juge constitutionnel. La Cour a eu l'occasion de faire preuve d'un certain activisme en les annulant. Il ne s'agit toutefois pas

[1063] « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin », Article 58 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.
[1064] B. MALINGER, « La nature et les limites des fonctions contentieuses du Conseil constitutionnel », *Les Petites Affiches*, 5/12/2012, n° 243, p. 25.
[1065] Article 141 § 1 de la Constitution de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1066] Article 21 § 2 Bundespräsidentenwahlgesezt 1971 – BPräsWG, StF : BGBl. Nr. 57/1971 (WV).

d'une extension démesurée du rôle du juge constitutionnel, celui-ci ayant simplement évalué la gravité des atteintes à la sincérité du scrutin en rapport avec l'écart de voix très faible entre les deux candidats.

**563.** En l'espèce, le candidat perdant, Norbert Hofer, et son parti, le Parti libéral autrichien (FPÖ), ont exercé un recours à l'encontre de la victoire, au second tour, d'Alexander Van der Bellen (Die Grünen). L'Autorité électorale fédérale avait effectivement déclaré ce dernier vainqueur avec 30 763 voix d'écart. Le FPÖ demande l'annulation de l'ensemble des opérations électorales relatives au second tour. Le parti considère que « le principe d'élections libres et secrètes » n'a pas été respecté, tout comme « le principe d'une élection personnelle, […] le principe de l'Etat de droit et de la démocratie contenue dans la Constitution fédérale autrichienne et […] le principe d'égalité »[1067].

**564.** Le FPÖ met en avant plusieurs arguments pour soutenir sa requête. Deux éléments principaux peuvent être relevés. Il estime, dans un premier temps, que les règles concernant le décompte des votes par correspondance auraient été violées sur l'ensemble du territoire. Le parti dénonce le « comptage précoce des bulletins de vote par correspondance et/ou par des personnes non-autorisées »[1068]. Dans certaines circonscriptions, ces bulletins ont été ouverts et classés avant le début officiel de la procédure, tandis que dans d'autres ils ont été prétriés. Ces faits constituent une violation de la loi électorale et posent des risques de manipulation. Ils jettent donc un doute sur la justesse des résultats, d'autant plus que l'écart entre les deux candidats est très faible[1069]. Le FPÖ considère, dans un second temps, que la violation des principes électoraux est caractérisée par la communication précoce des résultats électoraux aux médias et sur les réseaux sociaux par le ministère de l'Intérieur ainsi que certaines autorités électorales locales, ce qui aurait influencé les électeurs en défaveur de Norbert Hofer[1070].

**565.** Concernant les erreurs dénoncées par le FPÖ à propos de la mise en œuvre des votes par correspondance, la Cour considère, tout d'abord, qu'il faut distinguer les activités qui précèdent la vérification du résultat de l'élection et la vérification en elle-même. Le juge relève également que les autorités électorales locales peuvent avoir des « assistants » pour les aider à remplir leur fonction. Ces assistants sont, dans certains cas, en mesure de réaliser des actes

[1067] « Die Wahlgrundsätze einer freien und geheimen Wahl » ; « Der persönlichen Wahl, […] das rechtsstaatliche und demokratische Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung und […] den Gleichheitsgrundsatz », Verfassungsgerichtshof, W I 6/2016-125, 1. Juli 2016, p. 4.
[1068] « Vorzeitige Auszählung von Briefwahlkarten und/oder Auszählung durch nicht befugte Personen », *Ibid*., p. 5.
[1069] En ce sens, *Ibid*., p. 5-19.
[1070] En ce sens, *Ibid*., p. 19-20.

officiels. Or, il leur est simplement interdit d'examiner les votes sans surveillance[1071]. Ils avaient ainsi le droit d'intervenir avant la vérification des résultats puisque les bulletins n'étaient pas ouverts. Rien n'empêchait donc le pré-tri des bulletins car « il s'agit d'activités préliminaires, qui n'affectent en rien l'examen en question »[1072]. Ils ne peuvent toutefois pas les ouvrir.

**566.** La Cour constitutionnelle a ensuite examiné si les accusations de violation de la loi électorale dans les différentes circonscriptions étaient fondées et a pu constater un certain nombre d'irrégularités à propos des votes par correspondance, estimant une majorité d'entre eux illégaux. Or, d'après une jurisprudence constante du juge constitutionnel autrichien, remontant aux années 1920, il ne suffit pas qu'une irrégularité soit prouvée pour que le scrutin soit annulé : « elle doit aussi avoir influencé le résultat de l'élection »[1073]. Toujours selon la jurisprudence de la Cour, ce critère est considéré comme remplit « en cas de violation d'une disposition du code électoral visant à exclure toute possibilité de manipulation et d'abus dans le processus électoral, sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il s'agit d'une manipulation concrète qui modifie réellement le résultat du scrutin »[1074]. Bien que la manipulation ne puisse être que théorique, la Cour reste fidèle à sa jurisprudence traditionnelle et conclut à l'annulation de l'élection, notamment parce que l'écart de voix entre les deux candidats était très faible. Ce point a été critiqué par une partie de la doctrine autrichienne qui considère qu'une évolution de la jurisprudence aurait été positive car elle « stimule les conflits électoraux injustifiés […], [renforce] la fatigue électorale déjà généralisée »[1075]. De plus, la logique de n'avoir trouvé aucune preuve d'influence sur le résultat des élections mais de les annuler malgré tout « n'est certainement pas […] compréhensible »[1076].

**567.** En ce qui concerne la publication précoce des résultats, la Cour donne également raison au FPÖ. Le juge considère qu'il s'agit d'une méconnaissance du droit à des élections libres car, en transmettant des informations aux médias avant la fermeture de l'ensemble des bureaux de vote, le résultat de l'élection présidentielle a pu être influencé[1077]. Certains scores ont été

---

[1071] En ce sens, *Ibid*., p. 98-99.
[1072] « Handelt es sich doch dem Ermittlungsverfahren vorgelagerte Tätigkeiten, wodurch die eigentliche Prüfung in keiner Weise beeinträchtigt wird », *Ibid*., p. 99.
[1073] « Sie muss darüber hinaus auch auf das Wahlergebnis von Einfluss gewesen sein », *Ibid*., p. 157.
[1074] « Wenn eine Vorschrift der Wahlordnung verletzt wurde, die die Möglichkeit von Manipulationen und Missbräuchen im Wahlverfahren ausschließen will, und zwar ohne dass es des Nachweises einer konkreten – das Wahlergebnis tatsächlich verändernden – Manipulation bedürfte », *Ibid*, p. 157.
[1075] « Stimuliert mutwillige Wahlanfechtungen […], [verstärkt] außerdem die ohnehin schon sehr verbreitete Wahlmüdigkeit », T. ÖHLINGER, « Gute und schlechte Gründe: zur Annullierung der Stichwahl in Österreich », *VerfBlog*, 2016/7/04, https://verfassungsblog.de/verfassungsgerichtshof-stichwahl-oesterreich-oehlinger/
[1076] « Ist jedenfalls nicht […] nachvollziehbar », *Ibid*.
[1077] En ce sens, Verfassungsgerichtshof, *W I 6/2016-125*, 1. Juli 2016, p. 167.

communiqués vers 13h00 alors que des bureaux de vote ne fermaient qu'à 17h00 et ces informations ont pu faire l'objet d'une diffusion sur l'ensemble du territoire.

**568.** L'ensemble du second tour de l'élection présidentielle autrichienne sera finalement annulé. Il n'était pas possible, selon la Cour, de limiter l'annulation aux seuls votes par correspondance, notamment car ils ne sont pas inclus dans une circonscription en particulier. Elle juge également l'itération du vote par correspondance impossible car aucun texte ne prévoit de méthode spécifique[1078]. Il est donc nécessaire d'annuler le second tour dans son entièreté. Cette nécessité se trouve renforcée « parce que la divulgation illégale d'informations préalables par l'Autorité électorale fédérale a concerné l'ensemble du territoire fédéral »[1079].

**569.** Ainsi, la juridiction constitutionnelle autrichienne exerça pleinement son office en 2016. Il s'agit d'une hypothèse rare, tant dans l'histoire nationale que dans celle des régimes parlementaires européens. La compétence du juge autrichien n'est pas partagée par tous ses homologues et, lorsqu'elle l'est, l'annulation de l'intégralité de l'élection présidentielle est exceptionnelle. Cela semble traduire l'équilibre entre activisme et retenue que le juge constitutionnel recherche lorsqu'il exerce sa mission. Cette volonté s'exprime également lors des contrôles portant sur le fonctionnement de l'institution présidentielle.

### B- L'intervention nécessaire du juge constitutionnel pour la continuité de l'institution présidentielle

**570.** Les contrôles du juge constitutionnel peuvent affecter la capacité des présidents modérateurs à préserver les institutions (1). Ils semblent entraîner des conséquences plus limitées dans les autres régimes parlementaires (2).

#### 1- La capacité modératrice des présidents affectée par les contrôles juridictionnels

**571.** L'exercice de ses prérogatives par le Président modérateur est susceptible d'être encadré par le juge constitutionnel (a). En cas d'abus, il peut voir sa responsabilité engagée (b).

[1078] En ce sens, *Ibid*., p. 169-173.
[1079] « Weil sich die rechtswidrige Weitergabe von Vorabinformationen durch die Bundeswahlbehörde auf das gesamte Bundesgebiet bezogen hat », *Ibid*., p. 173.

a- Des prérogatives à l'usage encadré

**572.** Pour assurer la continuité de l'institution présidentielle, le juge constitutionnel contrôle son action. Il est ainsi possible d'assurer un fonctionnement régulier et stable de la présidence de la République dans les régimes parlementaires à « modération présidentielle ». Certaines juridictions disposent de compétences les autorisant à se prononcer sur la constitutionnalité des décisions prises par le chef de l'Etat. Il n'est toutefois pas fréquent de la voir confiée aux cours constitutionnelles. Parmi les régimes parlementaires « à modération présidentielle », seule la Constitution de la LITUANIE attribue expressément ce pouvoir à la juridiction constitutionnelle. Elle dispose effectivement que « la Cour constitutionnelle statue également sur la conformité à la Constitution et aux lois : des actes du Président de la République »[1080]. Il s'agit, d'après l'article 85 du texte, de décrets. Ils ont donc une valeur réglementaire. En pratique, leur contrôle est inhabituel car un décret pris par le Président lituanien « n'a pas de valeur normative générale […]. Au cours des vingt premières années de son existence, la Cour n'a examiné que dix fois la constitutionnalité des décrets présidentiels (dans la majorité des cas, des décrets présidentiels sur la nomination ou la révocation de juges ont été contestés) »[1081]. Ils doivent respecter la Constitution mais également les normes législatives adoptées par le *Seimas*.

**573.** En POLOGNE, l'article 188 de la Constitution prévoit que le Tribunal constitutionnel statue sur « la conformité des actes réglementaires émanant des autorités centrales de l'État à la Constitution, aux traités ratifiés et aux lois ». Interprété largement, il serait théoriquement possible d'inclure la fonction présidentielle parmi les « autorités centrales de l'Etat » évoquées par le texte. Ce n'est cependant pas le cas en pratique. En revanche, le contrôle de constitutionnalité des décisions présidentielles n'est prévu ni au PORTUGAL, ni en ROUMANIE.

**574.** Le contrôle des prérogatives présidentielles passe également par l'interprétation que peut en faire le juge constitutionnel. En fonction de celle-ci, la capacité du Président à préserver les institutions pourra en être affectée, soit pour être renforcée, soit pour être atténuée. En LITUANIE, la Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer à propos des relations entre le chef de l'Etat et le Gouvernement. Son interprétation semble avoir conforté

[1080] Article 105 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

[1081] « Has no general normative […]. During the first twenty years of its existence the court has examined the constitutionality of presidential decrees only ten times (in the majority of cases, presidential decrees on appointments or removal of judges were contested) », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1064.

le caractère modérateur de la fonction présidentielle. La Cour avait été saisie par le Gouvernement, le 18 décembre 1997, afin qu'elle examine une résolution du *Seimas*, adoptée le 10 décembre 1996, qui approuvait le programme gouvernemental sur la période 1996-2000. En raison de l'élection présidentielle début 1998, les parlementaires s'interrogeaient sur le sens de l'article 92 § 4 de la Constitution qui dispose que « le Gouvernement remet ses pouvoirs au Président de la République après l'élection du *Seimas* ou lors de l'élection du Président de la République ».

**575.** Les questionnements tournaient autour de la signification de la « remise » des pouvoirs au chef de l'Etat et de son assimilation éventuelle à une démission du cabinet[1082]. Il s'agissait d'un problème d'importance puisque la réponse apportée par le juge était susceptible modifier grandement les relations à l'intérieur du pouvoir exécutif. La Cour choisit de distinguer deux concepts contenus dans la Constitution : la « démission du Gouvernement » et la « remise des pouvoirs du Gouvernement »[1083]. D'après sa décision du 10 janvier 1998, la « démission du Gouvernement » signifie la fin de ses activités, ce qui implique ensuite d'en former un nouveau. Les situations dans lesquelles cette démission est possible sont exhaustivement énumérées par la Constitution, à son article 101[1084]. Elles résident essentiellement dans la perte de la confiance du *Seimas* ou dans sa non-obtention. La « remise des pouvoirs » n'est possible qu'à la suite des élections législatives ou présidentielles. Néanmoins, ces scrutins n'entraînent pas les mêmes conséquences. Seule la désignation d'une nouvelle chambre cause la démission du Gouvernement, en plus de la remise des pouvoirs, comme les articles 92 et 101 l'indiquent.

**576.** Dès lors, « après l'élection du Président de la République, le Gouvernement remet également ses pouvoirs […]. Cependant, la Constitution ne prévoit pas que le Gouvernement doive démissionner à ce moment-là. C'est dû au fait qu'après le changement de chef de l'Etat,

---

[1082] K. MATSUZATO, L. GUDZINSKAS, « An Eternally Unfinished Parliamentary Regime ? Semipresidentialism as a Prism to View Lithuanian Politics », *op. cit.*, p. 160.

[1083] « Resignation of the Government » ; « returning of the powers of the Government », The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Case No. 19/97, 10 January 1998, Ruling « On the compliance of the Seimas Resolution « On the Programme of the Government of the Republic of Lithuania » of 10 December 1996 with the Constitution of the Republic of Lithuania », p. 12.

[1084] L'article 101 de la Constitution de la Lituanie du 24 octobre 1992 dispose, notamment, que « lorsque plus de la moitié des ministres a été changée, le Gouvernement doit de nouveau être investi de ses pouvoirs par le *Seimas*. Dans le cas contraire, le Gouvernement doit démissionner. Le Gouvernement est tenu également de démissionner : 1) lorsque le *Seimas* n'approuve pas, deux fois de suite, le programme du Gouvernement nouvellement formé ; 2) lorsque le *Seimas*, à la majorité des votes de l'ensemble de ses membres et au scrutin secret, exprime la défiance à l'égard du Gouvernement ou du Premier ministre ; 3) lorsque le Premier ministre démissionne ou décède ; 4) après l'élection du *Seimas*, lorsqu'un nouveau Gouvernement a été formé ».

la confiance du *Seimas* envers le Gouvernement demeure intacte »[1085]. Le Gouvernement reste donc en fonction. De plus, quand le cabinet remet ses pouvoirs, le Président est obligé de nommer à nouveau l'actuel Premier ministre. Il ne peut le remplacer. La Cour estime alors qu'il n'y a aucun fondement pour considérer ces deux concepts comme identiques[1086]. Il ne s'agit pas d'un pouvoir supplémentaire accordé au chef de l'Etat mais simplement de souligner l'importance symbolique de leur relation. En refusant une extension des prérogatives présidentielles dans le sens d'un plus grand contrôle sur le Gouvernement, la Cour paraît avoir renforcé le caractère modérateur de la présidence lituanienne.

**577.** En POLOGNE, l'article 189 de la Constitution dispose que le Tribunal constitutionnel « tranche les conflits de compétence entre les autorités centrales constitutionnelles de l'État », ce qui lui a permis de jouer un rôle de médiateur dans les conflits institutionnels, notamment ceux dans lesquels le Président de la République pouvait être impliqué. Ses interprétations des prérogatives du chef de l'Etat ont ainsi contribué à en définir le rôle et à affermir sa position modératrice puisque la juridiction constitutionnelle refusa leur extension. Par exemple, en mars 1994, Lech Walesa interpréta la loi relative au Conseil national de radiodiffusion comme lui permettant d'en révoquer le directeur. Des parlementaires saisirent le Tribunal constitutionnel en remettant en cause la constitutionnalité de l'action du Président au motif qu'aucune disposition explicite ne lui en conférait le droit. Le texte ne prévoyait effectivement qu'un pouvoir de nomination. Le juge constitutionnel donna raison aux pétitionnaires, limitant de ce fait l'extension des compétences du Président[1087]. Il est également possible de se pencher sur la question de l'autorité habilitée à représenter la Pologne au Conseil européen. Cette interrogation donna lieu à un conflit entre le Président Lech Kaczynski et le chef du Gouvernement Donald Tusk, chacun faisant une interprétation extensive de ses compétences. Ici aussi, le Tribunal constitutionnel trancha le litige. Il interpréta la Constitution dans un sens favorable au Gouvernement en refusant au Président le pouvoir d'imposer sa participation au Conseil européen sans l'accord du Cabinet[1088].

**578.** Au PORTUGAL, le Tribunal n'est pas compétent pour juger les conflits horizontaux entre le chef de l'Etat et le cabinet. Il n'est ainsi pas conduit à interpréter les prérogatives

[1085] « After an election of the President of the Republic, the Government also returns its powers […]. However, the Constitution does not prescribe that the Government must resign then. This is due to the fact that after the change of the head of the state, the confidence of the Seimas in the Government remains intact », The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Case No. 19/97, 10 January 1998, *op. cit*., p. 13.
[1086] En ce sens, *Ibid*., p. 13.
[1087] En ce sens, T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 214.
[1088] En ce sens, Constitutional Tribunal, Procedural Decision of 20 May 2009, Ref. No. Kpt 2/08.

présidentielles et n'a donc exercé qu'une influence très réduite sur la détermination de la fonction modératrice du Président.

**579.** En ROUMANIE, la Cour constitutionnelle a été accusée de modeler l'institution présidentielle dans un sens qui n'est pas prévu par la Constitution[1089]. Ces critiques concernent les situations où la Cour « statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques »[1090]. Il s'agit d'une compétence inconfortable pour la Cour constitutionnelle car elle doit généralement trancher entre le pouvoir modérateur du Président et les autres institutions. Le juge semble alors faire preuve de retenue vis-à-vis du chef de l'Etat dans la mesure où il n'est pas fréquent qu'il reconnaisse l'existence d'un tel conflit et que, lorsque c'est le cas, ses décisions ne lui sont pas défavorables[1091].

**580.** Plusieurs décisions sont ainsi contestées par les auteurs roumains car elles renforceraient de manière excessive la position institutionnelle du Président. Dans un premier temps, les préoccupations doctrinales sont relatives à la fonction de représentation de l'Etat par le Président. En effet, en 2012, la Cour a été amenée à résoudre un conflit entre le gouvernement et le chef de l'Etat à propos de la représentation de la Roumanie au Conseil européen[1092]. Le Parlement avait adopté une résolution déclarant que le Premier ministre était le seul organe compétent pour représenter l'Etat au prochain Sommet européen, entraînant la saisine de la Cour constitutionnelle par le Président de la République[1093]. Finalement, le juge trancha en faveur de ce dernier. La Cour considère effectivement que si le gouvernement dispose du pouvoir de mettre en œuvre la politique étrangère du pays, seul le Président peut engager l'Etat. Or, « dans le Conseil européen, les Etats membres sont représentés à leur plus haut niveau, ce qui signifie par l'institution pouvant engager l'Etat dans les relations internationales, et non par l'institution qui assure la réalisation des objectifs déjà fixés ». Par conséquent, « le Président de la Roumanie a non seulement le droit, mais est également obligé […] de participer ». Le Gouvernement ne peut prendre part aux sommets que si le chef de l'Etat lui délègue cette compétence [1094]. Il en résulterait alors une « modification du

[1089] G. A. RUSU, « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *op. cit.*, p. 708.
[1090] Article 146 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[1091] E. S. TANASESCU, « La protection de la Constitution entre l'arbitrage du chef de l'Etat et la garantie de sa suprématie par la Cour constitutionnelle », *in* G. VRABIE (dir.), *Les Rapports entre les pouvoirs de l'Etat*, Institutul European, 2009, http://www.umk.ro/fr/buletin-stiintific-cercetare/arhiva-buletinstiintific/176-volumul-mesei-rotunde-internationale-2008.html, p. 10.
[1092] Romanian Constitutional Court, Decision no. 683/2012.
[1093] C. M. BANU, « Comments on the representation of Romania in the European Council and on its consequences for democratic accountability », *International and Comparative Law Review*, 2014, Vol. 14, No. 1, p. 9-10.
[1094] « In the European Council, the Member States are represented at their highest level, meaning by the institution which is able to commit the State in foreign relations, and not by the institution which ensure that goals

bicéphalisme […] difficilement conciliable avec l'esprit de la Constitution »[1095], en ce qu'elle renforce la position du Président.

**581.** Il semble également que la Cour ait modifié, en faveur du chef de l'Etat, l'équilibre instauré par la Constitution dans le processus de formation du Gouvernement en permettant à T. Basescu de prendre la décision de refuser la nomination d'un ministre, en l'occurrence le nouveau ministre de la Justice, à l'occasion d'un remaniement ministériel, ce qui n'est pas prévu expressément par le texte constitutionnel[1096]. Il paraît ainsi possible que ces décisions de la Cour constitutionnelle aient, en réhaussant les prérogatives présidentielles, affaibli le rôle de modérateur du chef de l'Etat en permettant son implication dans certains points de la fonction gouvernementale, sans pour autant que cela ne le conduise à être en mesure d'en capter la direction.

**582.** Les interventions juridictionnelles semblent bien en mesure d'affecter la capacité modératrice du chef de l'Etat. C'est également le cas lorsqu'il est question de la responsabilité du Président.

### b- La sanction prudente des abus du Président modérateur

**583.** Les juridictions constitutionnelles sont en mesure de sanctionner les présidents de la République lorsqu'ils abusent de leurs compétences, notamment si cela devait les conduire à sortir de leur rôle de modérateur. L'intervention du juge peut se faire dans le cadre de la procédure de destitution du chef de l'Etat. Celle-ci est prévue par plusieurs constitutions des régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Les juridictions font cependant preuve de prudence par rapport à la stabilité de l'institution présidentielle.

**584.** En LITUANIE, le *Seimas* possède le pouvoir d'apprécier l'opportunité du renvoi du Président, puis d'exécuter la décision, en cas de « violation grossière de la Constitution, trahison du serment ou s'il apparaît qu'un acte délictueux a été commis »[1097]. La Cour constitutionnelle intervient nécessairement dans la procédure. Elle est effectivement compétente pour déterminer si les actions reprochées au chef de l'Etat par le Parlement ont violé la Constitution. Sa décision, d'après le texte constitutionnel, n'est pas contraignante car

already established are carried out » ; « the President of Romania does not only have the right, but he is also under an obligation […] to participate », Romanian Constitutional Court, Decision no. 683/2012.

[1095] G. A. RUSU, « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *op. cit.*, p. 708.

[1096] Romanian Constitutional Court, Decision no. 98/2008.

[1097] Article 74 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

elle rend un simple avis[1098]. Si elle conclut à une violation de la Constitution, les parlementaires ne sont pas obligés de voter la destitution. La Cour a précisé que la destitution ne peut avoir lieu que si elle constate une violation grave de la norme constitutionnelle. Si elle considère que « les actions du Président de la République ne sont pas en contradiction avec la Constitution, le *Seimas* ne peut pas révoquer le Président de la République pour une violation grave de la Constitution »[1099].

**585.** A l'inverse, ce n'est pas le Tribunal constitutionnel de la POLOGNE qui se prononce sur les questions de responsabilité pour atteinte à la Constitution ou à la loi par le Président dans l'exercice de ses fonctions. La compétence est confiée à une juridiction spécialisée : le « Tribunal d'Etat »[1100]. C'est lui qui décide si le chef de l'Etat doit être destitué. Il est composé, d'après l'article 199 § 1 de la Constitution, « d'un président, de deux vice-présidents et de seize membres élus par la Diète, en dehors des députés et des sénateurs, pour la durée de la législature de la Diète. Les vice-présidents du Tribunal et la moitié au moins des membres du Tribunal d'État doivent avoir les qualifications requises pour être juge ». Le second paragraphe de l'article 199 précise que le premier président de la Cour suprême préside le Tribunal d'Etat. Le Tribunal constitutionnel n'intervient que pour constater l'empêchement du Président de la République.

**586.** Au PORTUGAL, le Tribunal constitutionnel bénéficie également du pouvoir de « constater la mort du président de la République, de déclarer impossible la poursuite du mandat du fait de problèmes de santé durables, ainsi que de constater les empêchements temporaires à l'exercice de ses fonctions »[1101]. Il peut aussi « constater la perte de charge du Président »[1102]. Cependant, ce n'est pas lui qui se prononce sur la destitution mais, selon l'article 130 de la Constitution, le Tribunal suprême de justice, sur saisine de l'Assemblée de la République. Comme en Pologne, la prérogative appartient à une juridiction spécialisée.

**587.** Enfin, la Cour constitutionnelle ROUMAINE est impliquée dans la procédure de destitution. Elle émet un « avis consultatif sur la proposition de suspension du Président de la

[1098] Article 105 §3, § 4 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[1099] « The actions of the President of the Republic are not in conflict with the Constitution, the Seimas may not remove the President of the Republic from office for a gross violation of the Constitution », The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Case No. 14/04, 31 March 2004, « Conclusion on the compliance of actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an impeachment case has been instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania », p. 19.
[1100] « Le Président de la République peut être poursuivi devant le Tribunal d'État pour violation de la Constitution ou des lois ainsi que pour commission d'une infraction », Article 145 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[1101] Article 223 § 2, b) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1102] Article 223 § 2, c) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

Roumanie de ses fonctions »[1103]. Il s'agit toutefois ici de la responsabilité politique du Président roumain. Lorsqu'il est question de la responsabilité pénale du chef de l'Etat, l'implication de la Cour n'est pas prévue puisque la procédure est enclenchée par la Chambre des députés ainsi que le Sénat et que la destitution est prononcée par la Haute Cour de cassation et de justice[1104].

**588.** Quand ces procédures sont mises en œuvre, le juge constitutionnel semble faire preuve de retenue pour ne pas bouleverser inutilement la stabilité des institutions. En LITUANIE, la Cour constitutionnelle n'a été saisie qu'une fois dans le cadre d'une procédure de destitution. Elle avait conclu que le Président R. Paksas avait bien violé gravement la Constitution, permettant alors au *Seimas* de le destituer. Si cette décision remet en cause la continuité de l'institution présidentielle, elle ne paraît pas pour autant constituer la marque d'un activisme excessif ou démesuré. Au contraire, la Cour a « qualifié plus strictement les fonctions du Président [… et] souligné les responsabilités morales du Président d'intégrer et de représenter la nation » pour justifier sa décision[1105]. C'est la violation grave de cette « éthique » présidentielle qui explique que la Cour ait dû donner un avis favorable à la destitution.

**589.** En ROUMANIE, selon l'article 95 du texte constitutionnel, la responsabilité politique du Président peut être engagée en cas de « faits graves violant les dispositions de la Constitution ». La procédure a été engagée trois fois : en 1994, en 2007 et en 2012. La Cour constitutionnelle roumaine a systématiquement fait preuve de prudence, en refusant à chaque fois de reconnaître une méconnaissance de la norme constitutionnelle par le chef de l'Etat. Elle a effectivement considéré qu'un fait qui méconnaît la Constitution est grave par rapport à l'acte qu'il ne respecte pas, mais que tout acte de méconnaissance de la Constitution ne peut pas justifier la suspension du Président de la République. Il faut en apprécier les conséquences.

**590.** La Cour retient ainsi que peuvent être considérés comme des faits graves violant les dispositions de la Constitution, « les actes de décision ou de se soustraire de la réalisation de certains actes décisionnels obligatoires » par lesquels le Président « empêcherait le fonctionnement des autorités publiques, supprimerait ou restreindrait les droits et les libertés des citoyens, troublerait l'ordre constitutionnel ou poursuivrait le changement de l'ordre constitutionnel ou d'autres faits de la même nature [qui] auraient ou [qui] pourraient avoir des

[1103] Article 144 f) de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[1104] Article 96 de la Constitution de la Roumanie du 9 décembre 1991.
[1105] « Qualified the functions of the president even more strictly […and] emphasized the moral responsibilities of the president to integrate and represent the nation », K. MATSUZATO, L. GUDZINSKAS, « An Eternally Unfinished Parliamentary Regime ? Semipresidentialism as a Prism to View Lithuanian Politics », *op. cit.*, p. 167.

effets similaires »[1106]. Il s'agit donc d'une interprétation assez restrictive qui permet de protéger la stabilité de la fonction présidentielle, tout en empêchant d'éventuels abus.

**591.** Finalement, si les interventions des juridictions constitutionnelles sont susceptibles d'affecter la capacité modératrice des présidents, elles semblent malgré tout nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'institution présidentielle. Elles contribuent effectivement à définir son rôle, tout en recherchant un équilibre entre activisme et retenue dans leurs interprétations. Des contrôles sont aussi possibles dans les régimes parlementaires à « présidence symbolique » et à « direction présidentielle » mais ils paraissent avoir une influence plus limitée.

### 2- Des contrôles aux conséquences limitées dans les autres régimes parlementaires

**592.** Comme dans les régimes parlementaires à « modération présidentielle », les contrôles juridictionnels peuvent porter, bien qu'ils soient peu fréquents, sur les actes des présidents (a), mais également sur leur personne (b).

#### a- Le contrôle rare des prérogatives présidentielles

**593.** Le contrôle des décisions du Président par la juridiction constitutionnelle est inhabituel dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». Il est très rarement prévu par les textes constitutionnels. Il n'est ainsi pas mis en place en dans les constitutions de l'AUTRICHE, de l'IRLANDE et de la SLOVENIE. En revanche, la Cour constitutionnelle BULGARE dispose de cette compétence. La Cour « se prononce, lorsqu'elle est saisie, sur les demandes visant à l'établissement de l'inconstitutionnalité des lois et des autres actes de l'Assemblée nationale, ainsi que des actes du Président de la République »[1107]. Le contrôle juridictionnel porte surtout sur les lois. Il est rare qu'un acte présidentiel soit examiné par le juge constitutionnel. Les décisions des présidents de la CROATIE, de la FINLANDE, de la REPUBLIQUE TCHEQUE et de la SLOVAQUIE ne font pas non plus l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

**594.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » de la FRANCE et de la CROATIE (1990-2000), le juge constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler la

[1106] Avis consultatif n° 1 du 5 avril 2007. Publié au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie Ière, no.258 du 18 avril 2007, p. 3

[1107] Article 149 § 1-2 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.

constitutionnalité des actes du Président. Toutefois, le Conseil constitutionnel peut être saisi pour avis lorsque le chef de l'Etat décide d'utiliser l'article 11, relatif au référendum, et l'article 16, relatif aux pleins pouvoirs. Il a la capacité d'exercer un contrôle dans certaines circonstances.

**595.** Il est possible que les décisions présidentielles fassent malgré tout l'objet d'un contrôle juridictionnel. Il s'agit alors d'un contrôle de légalité opéré par le juge administratif. Il est possible de mettre en avant les exemples tchèques et français. En REPUBLIQUE TCHEQUE, la Cour administrative suprême considère que l'institution présidentielle peut être envisagée comme un organe administratif et que, par voie de conséquence, ses actes sont en mesure d'être soumis à des contrôles de la part de la juridiction administrative. La difficulté est alors d'établir dans quelles hypothèses le Président de la République se comporte comme une autorité administrative. En effet, « du point de vue fonctionnel, il n'est pas possible de subsumer automatiquement tous les actes relevant de sa compétence dans le domaine de l'administration publique ou, plus précisément, [de l'administration] de l'Etat. Bien que, concernant certaines compétences, ce fait ne soit pas contesté, des litiges auront lieu en relation avec d'autres compétences »[1108]. Par exemple, dans le domaine de la défense nationale, les actes présidentiels peuvent être perçus comme présentant à la fois une nature administrative, s'il agit comme une simple autorité administrative, et une nature constitutionnelle, s'il agit en tant que commandant en chef des forces armées[1109].

**596.** Ce dédoublement se retrouve également en FRANCE. Certains actes adoptés par le Président de la République peuvent en effet faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, à condition qu'ils relèvent de la fonction administrative. A défaut, ils se rattachent à la fonction gouvernementale qui « a au contraire pour objet de participer à l'exercice de la souveraineté, et se traduit par l'édiction d'actes de gouvernement » insusceptibles de recours[1110]. Des contrôles juridictionnels sont donc possibles mais ils ne sont pas nécessairement le fait du juge constitutionnel et ne sont pas fréquents.

---

[1108] « From the functional point of view, it is not possible to subsume all of the acts falling within his/her competence automatically into the sphere of public, or more precisely, state administration. While concerning certain competences this fact is not disputed, disputes will take place in relation to some other competencies », Z. KOUDELKA, « Judicial Control of the Acts of the President in the Czech Republic », *in* B. RICHOVA, R. KUBICKI, A. WALTER (dir.), *Rethinking the Presidency : Challenges and Failures*, Trnava, Faculty of Social Sciences University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, 2015, p. 56.

[1109] En ce sens, *Ibid.*, p. 57.

[1110] G. LEBRETON, *Droit administratif général*, Paris, Dalloz, 11ème Ed., 2021, p. 111.

b- Une responsabilité présidentielle restant théorique

**597.** La plupart juridictions constitutionnelles des régimes parlementaires « à présidence symbolique » sont également compétentes en matière de destitution. Ces compétences restent théoriques dans la mesure où elles ne sont pas mises en œuvre. Leur présence témoigne tout de même de l'importance qui est accordée aux juridictions constitutionnelles et du rôle indispensable qu'elles jouent pour le bon fonctionnement de l'institution présidentielle.

**598.** En AUTRICHE, la Cour constitutionnelle « juge les organes suprêmes de la Fédération et des Länder, qui en raison de leur responsabilité constitutionnelle sont mis en accusation pour violation fautive du droit dans l'exercice de leurs fonctions »[1111]. Le Président peut ainsi être mis en accusation après le vote d'une résolution par l'Assemblée fédérale. Selon l'article 142 § 4, une condamnation prononcée par la Cour entraîne automatiquement la destitution du chef de l'Etat.

**599.** En IRLANDE, la procédure de destitution est purement parlementaire. L'article 12 § 10, 1° dispose que le Président est susceptible d'être mis en accusation « pour mauvaise conduite », sans préciser la nature d'un tel comportement. C'est donc une commission d'enquête parlementaire qui doit déterminer si l'attitude du Président le rendrait inapte à remplir ses fonctions. La destitution est votée par les deux tiers des membres de la Chambre qui a enquêté.

**600.** En revanche, l'article 109 Constitution de la SLOVENIE prévoit la participation de la Cour constitutionnelle. Si le Président viole gravement la norme constitutionnelle ou la loi durant l'exercice de ses fonctions, il peut être mis en accusation par l'Assemblée nationale devant la Cour. Cette dernière décide d'engager la responsabilité du chef de l'Etat et, au bout du compte, de le destituer, à la majorité des deux tiers. Elle peut également prononcer une suspension temporaire le temps que la mise en accusation soit examinée[1112].

**601.** La Cour constitutionnelle de BULGARIE se prononce elle aussi « sur les accusations formulées par l'Assemblée nationale à l'endroit du Président et du Vice-Président » en cas de haute trahison ou de violation grave de la Constitution[1113]. Comme en Slovénie, la Cour décide elle-même de la destitution mais à la majorité simple.

**602.** En CROATIE, d'après l'article 129 de la Constitution, le juge constitutionnel est compétent pour se prononcer sur l'empêchement du Président de la République. La procédure

[1111] Article 142 § 1 de la Constitution de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1112] En ce sens, F. GRAD, I. KAUCIC, M. POGACNIK, B. TICAR, *Constitutional system of the Republic of Slovenia. Structural Survey, op. cit.*, p. 132-133.
[1113] Article 149 § 1, 8 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.

est enclenchée par la majorité des deux tiers de l'ensemble des députés, tandis que la Cour constitutionnelle décide de sa responsabilité, selon la même majorité[1114].

**603.** En FINLANDE, l'*Eduskunta* est compétent pour mettre en accusation le Président de la République, à la majorité des trois quarts des votes exprimés s'ils considèrent qu'il s'est rendu coupable de crime contre l'humanité ou de haute trahison. Ensuite, la Haute Cour de Justice est saisie pour se prononcer sur la destitution éventuelle du chef de l'Etat[1115].

**604.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, la Cour constitutionnelle bénéficie du pouvoir de déchoir le chef de l'Etat de sa fonction en cas de haute trahison ou de violation grave du texte constitutionnel. L'article 65 de la Constitution prévoit qu'elle peut être saisie par le Sénat, après approbation de la Chambre des députés. La Cour n'a jamais été saisie, bien que des sénateurs aient essayé d'enclencher la procédure à l'encontre de V. Klaus ou de M. Zeman[1116].

**605.** Enfin, en SLOVAQUIE, le Président peut également être destitué par la Cour constitutionnelle pour violation de la Constitution ou haute trahison après avoir été mis en accusation par le Conseil national de la République slovaque[1117].

**606.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », des mécanismes de destitution sont également prévus, sans toutefois avoir abouti. En FRANCE, la compétence n'est pas attribuée au Conseil constitutionnel mais à un organe spécialisé : la Haute Cour de Justice. Le juge constitutionnel bénéficie simplement d'un rôle indirect. Il constate, selon l'article 7 de la Constitution du 4 octobre 1958, l'empêchement du Président de la République. Il est aussi intervenu pour contrôler la constitutionnalité de la loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution et a, à cette occasion, fournit des précisions importantes sur son fonctionnement en censurant quatre dispositions et en formulant trois réserves d'interprétation[1118]. En CROATIE (1990-2000), l'article 125 de la Constitution, dans son ancienne rédaction, prévoyait déjà que la Cour constitutionnelle pouvait décider de la responsabilité du Président de la République. La procédure n'a toutefois jamais été utilisée.

**607.** En fin de compte, les contrôles opérés par les juridictions constitutionnelles sur les présidents semblent bien avoir des conséquences plus limitées dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle » que dans les régimes

---

[1114] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit.*, p. 29.
[1115] Article 113 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[1116] M. BRUNCLIK (2019), « Czech President: between Adoration and Impeachment », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=9343, 1er mars 2019.
[1117] Article 107 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[1118] Cons. const., 2014-703 DC, 19 novembre 2014, JORF n°0272 du 25 novembre 2014. V. ég., F. SAVONITTO, « Un président enfin responsable politiquement. Enfin presque... », *Constitutions*, 2014, p. 450.

parlementaires « à modération présidentielle », où ils peuvent affecter la capacité modératrice du chef de l'Etat. Cependant, quelle que soit la forme du parlementarisme, les interventions juridictionnelles sont nécessaires au bon fonctionnement de l'institution présidentielle car elles assurent la régularité de son établissement et sa continuité. Les relations entre les présidents et les juges constitutionnels sont donc marquées par une influence réciproque. Les deux institutions paraissent chercher à établir un équilibre dans leurs relations, ce que l'appréhension négative parfois portée sur l'élection présidentielle directe peut dissimuler, le chef de l'Etat étant perçu comme une menace.

## Conclusion du Chapitre 1

**608.** Il apparaît que l'influence de l'élection présidentielle directe sur le caractère démocratique des institutions est surestimée. L'hostilité à l'égard de l'élection populaire est contestable, tant sur le plan théorique qu'empirique. Les travaux de la doctrine anglophone dénonçant les « périls du présidentialisme » reposent sur des présupposés qui ne se vérifient pas concrètement dans les régimes parlementaires européens en raison d'une approche erronée de la classification des régimes politiques et de l'élection présidentielle directe. Les auteurs assimilent excessivement la désignation populaire du chef de l'Etat au régime présidentiel et l'utilisent comme critère de distinction alors que les régimes parlementaires et présidentiels ne s'opposent pas en termes de mode de désignation du chef du pouvoir exécutif. Intégrer l'élection populaire du Président de la République en tant que critère est donc source de confusions. Si l'élection présidentielle directe est un point de distinction, elle constituerait un élément déterminant du régime présidentiel. Le régime parlementaire se caractériserait donc, à l'inverse, par l'absence d'élection présidentielle au suffrage universel direct, ce qui n'est pas le cas en réalité. Beaucoup de régimes parlementaires pratiquent l'élection populaire du chef de l'Etat, sans pour autant connaître un fonctionnement distinct de leurs homologues n'y ayant pas recours.

**609.** La classification proposée souligne la pluralité des rôles présidentiels envisageables. Elle permet également de relativiser l'importance du mode de désignation du chef de l'Etat en distinguant les régimes parlementaires « à direction présidentielle », « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique ». Appliquée à la question des « périls du présidentialisme », cette classification des régimes politique permet de montrer que l'élection populaire du Président de la République ne saurait être la cause du recul de la démocratie ou de la paralysie des institutions.

**610.** Ce raisonnement semble pouvoir se prolonger quand les rapports entre le juge constitutionnel et le Président de la République sont envisagés. Lorsque les présidents élus sont envisagés comme une menace pour les institutions, ils apparaissent également comme un danger pour la justice constitutionnelle. L'observation comparative souligne cependant que les présidents entretiennent en réalité des relations équilibrées avec les juridictions constitutionnelles. Leurs rapports se caractérisent par une influence réciproque. Celle-ci est nécessaire au bon fonctionnement tant de la présidence que du juge.

**611.** Par conséquent, la recherche d'un pouvoir préservateur des institutions peut s'articuler avec le principe de la justice constitutionnelle. Le Président et le juge semblent en mesure de participer, ensemble, à la préservation des institutions en tant que gardiens de la Constitution.

## Chapitre 2 : L'articulation possible des présidents élus par le peuple et de la justice constitutionnelle

**612.** Envisager l'articulation des présidents élus par le peuple et des juges constitutionnels implique de s'interroger sur l'identité du gardien de la Constitution. Il ne s'agit pas d'une question nouvelle. Elle est au contraire éminemment célèbre depuis la querelle ayant opposée Hans Kelsen à Carl Schmitt durant l'entre-deux-guerres. Ses points essentiels sont largement connus : si C. Schmitt considère que seul un organe politique de haut niveau, comme le Président de la République, est en mesure d'assurer une protection efficace de la Constitution, ce n'est pas le cas de H. Kelsen qui, au contraire, estime qu'une telle fonction ne peut être remplie que par une cour constitutionnelle.

**613.** Avec le triomphe de la notion « d'Etat de droit », le débat aurait été tranché en faveur de la solution défendue par Kelsen[1119]. Au cœur de ces évolutions, réside l'idée qu'aucune institution politique, même légitime démocratiquement, ne devrait pouvoir supprimer les libertés fondamentales[1120]. Les nouvelles constitutions adoptées à cette occasion établissent dorénavant de longues listes de droits et libertés et ont mis en place un mécanisme particulier pour les protéger avec la création de cours constitutionnelles. Elles seules seraient capables de préserver les institutions démocratiques contre les vicissitudes de la politique[1121]. En ce sens, Stéphane Rials considère que qualifier les juges constitutionnels de « sages » signifie que « les politiques ne sont pas sages et débouche sur la mise en opposition, fructueuse pour la première, de la parole objective, vraie, de ceux qui savent et de la parole subjective, fausse, des partisans qui ne font que vouloir capricieusement »[1122]. Les autorités politiques, en particulier la présidence de la République, continuent à être perçues comme des menaces potentielles pour la démocratie, ce qui ne serait pas le cas du juge. L'auteur lituanien Zenonas Norkus estime ainsi qu'il convient de « suivre l'exemple du contemporain et critique de Schmitt, Hans Kelsen, en soutenant que les tribunaux devraient rester les gardiens de la constitution en tant qu'interprètes finaux » car « de toutes les « décisions d'exception », celles

[1119] En ce sens, N. ZANON, « La polémique entre Hans Kelsen et Carl Schmitt sur la justice constitutionnelle », *AIJC*, 1989, p. 179.
[1120] En ce sens, T. GINSBURG, « Introduction : The Decline and Fall of Parliamentary Sovereignty », *op. cit*., p. 2.
[1121] Dans une approche critique de cette tendance, v. ég. S. PINON, « Itinéraire du couple démocratie et référendum dans l'espace européen », *Percorsi costituzionali*, Rome, n°1-2/2016, p. 209-231. Du même auteur, « Le déclin de l'Europe est aussi constitutionnel », *op. cit*., p. 987-1001.
[1122] S. RIALS, « Entre artificialisme et idolâtrie. Sur l'hésitation du constitutionnalisme », *Le Débat* n° 64, 1991, p. 170 .

rendues par le pouvoir judiciaire sont beaucoup moins préjudiciables à l'ordre constitutionnel établi que celles faites par l'exécutif »[1123].

**614.** L'hypothèse d'une protection présidentielle de la Constitution continue à être envisagée avec scepticisme, notamment en raison d'une approche erronée de la classification des régimes politiques et de l'élection présidentielle directe. Le Président de la République semble continuer à être considéré comme étant soit impuissant, et donc inapte à défendre les institutions démocratiques prévues par la loi fondamentale, soit excessivement puissant, et donc dangereux pour le texte constitutionnel. Notre classification ternaire permet de nuancer cette idée car la reconnaissance du Président de la République en tant que gardien de la Constitution deviendrait possible (Section 1). Partant, l'ouverture d'une voie intermédiaire où le chef de l'Etat et le juge constitutionnel assurent une protection complémentaire de la Constitution devient envisageable (Section 2).

## **Section 1 : La reconnaissance possible du Président de la République comme gardien de la Constitution**

**615.** Au sein des régimes parlementaires, le Président de la République est fréquemment qualifié de « pouvoir neutre » ou de « gardien de la Constitution » malgré la présence d'une cour constitutionnelle de type kelsénien. Cela montre la difficulté des constituants et de la doctrine à délimiter les fonctions des chefs d'Etat dans le cadre du parlementarisme. Le « gardien de la Constitution » est une formule vague destinée à maintenir, voire à accroître, les prérogatives, notamment régulatrices, des présidents[1124]. C'est également le cas de l'emploi qui est généralement fait, en France, de la notion développée par Benjamin Constant[1125].

**616.** Evoquer l'hypothèse d'un Président modérateur, ou d'un régime parlementaire « à modération présidentielle », semble donc renvoyer inévitablement à la notion de Carl Schmitt.

---

[1123] « To follow the lead of Schmitt's contemporary and critic Hans Kelsen by maintaining that courts should remain guards of the constitution as its final interpreters » ; « From all "decisions on exception," those made by the judiciary are much less harmful for the established constitutional order than those made by the executive », Z. NORKUS, « Carl Schmitt as a Resource for Democratic Consolidation Studies. The Case of the President's Impeachment in Lithuania », *East European Politics and Societies*, Vol. 22, No. 4, 2008, p. 797.

[1124] En ce sens, A. LE DIVELLEC, « Le gardien de la Constitution de Carl Schmitt. Eléments sur les paradoxes d'une « théorie » constitutionnelle douteuse », *in* O. BEAUD, P. PASQUINO (dir.), *La controverse juridique sur « le gardien de la Constitution » et la justice constitutionnelle. Kelsen contre Schmitt*, Paris, Editions Panthéon Assas, 2007, p. 73-74.

[1125] En ce sens, M-A. COHENDET, *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 2ème Ed., 2012, p. 53-58.

Des parallèles sont effectivement régulièrement dressés entre la notion constantienne de « pouvoir neutre » et celle, schmittienne, de « gardien de la Constitution »[1126], d'autant plus que l'auteur allemand fait plusieurs fois des références explicites dans ses travaux au libéral de Coppet. Dans sa *Théorie de la Constitution*, il évoque ainsi, à propos du rôle du monarque, « un pouvoir neutre, un invisible modérateur qui égalise, tempère et modère toutes les oppositions et frictions entre les diverses fonctions et activités de l'Etat. Cette construction théorique […] est due à Benjamin Constant »[1127]. Plus loin, il envisage le *Reichspräsident* « en tant que titulaire d'un pouvoir neutre »[1128]. Il consacre aussi, cette fois dans *Der Hüter der Verfassung*, plusieurs paragraphes à « la théorie constitutionnelle du pouvoir neutre » et à « l'importance particulière du « pouvoir neutre » dans l'Etat pluraliste »[1129]. Cependant, prise dans sa signification schmittienne, la notion de « gardien de la Constitution » apparaît problématique. Elle empêche une articulation avec la justice constitutionnelle. Le Président du Reich, en tant que gardien, constitue un contrepouvoir, éventuellement autoritaire, aux institutions parlementaires[1130]. De plus, la thèse de Schmitt cherche d'abord, dans son versant négatif, à refuser ce rôle de gardien à la juridiction constitutionnelle[1131]. Par conséquent, la réorientation de la notion de « gardien de la Constitution » paraît indispensable (II). Elle l'est encore plus du fait que la théorie de C. Schmitt est critiquable sur plusieurs points (I).

## I- <u>Une notion originelle insatisfaisante</u>

**617.** La thèse de Carl Schmitt relative au « gardien de la Constitution » fait l'objet de nombreuses critiques. En ce sens, Armel Le Divellec, par exemple, s'est efforcé de mettre en avant « les faiblesses d'une construction inachevée »[1132]. Plusieurs éléments de la théorie

[1126] En ce sens, v. par ex. le parallèle opéré par Marie-Hélène Caitucoli-Wirth sur le débat entre Sieyès et Constant quant à l'identité du pouvoir modérateur et celui entre Kelsen et Schmitt sur l'identité du gardien de la Constitution, M-H. CAITUCOLI-WIRTH, « La vertu des institutions : l'héritage méconnu de Sieyès et de Constant », *op. cit.*, p. 121-139. V. ég. les travaux d'Elsa Kohlhauer qui soulignent la proximité des notions de Schmitt et Constant, « L'interprétation ou la fin du débat sur le gardien de la Constitution », *op. cit.*, p. 127-130 et *Le droit politique comme théorie constitutionnelle. Proposition de systématisation*, thèse dact., Université de Montpellier 1, 2019, p. 107-111.
[1127] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit.*, p. 432.
[1128] *Ibid*., p. 498.
[1129] « Die staatsrechtliche Lehre von der „neutralen Gewalt" » ; « Besondere Bedeutung der „neutralen Gewalt" im pluralistischen Parteienstaat », C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit.*, p. 132 et 141.
[1130] O. BEAUD, P. PASQUINO, « Avant-propos », *in* O. BEAUD, P. PASQUINO (dir.), *La controverse juridique sur « le gardien de la Constitution » et la justice constitutionnelle. Kelsen contre Schmitt*, Paris, Editions Panthéon Assas, 2007, p. 13.
[1131] En ce sens, C. SCHMITT, « Le Tribunal du Reich comme gardien de la Constitution », *in* C. SCHMITT, *Le Tribunal du Reich comme gardien de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2017, p. 67-113.
[1132] A. LE DIVELLEC, « Le gardien de la Constitution de Carl Schmitt. Eléments sur les paradoxes d'une « théorie » constitutionnelle douteuse », *op. cit.*, p. 53.

semblent effectivement pouvoir être contestés, en particulier si on cherche à l'appliquer au Président modérateur. C'est ainsi que la neutralité du *Reichspräsident* est susceptible de poser question (A), tout comme son hostilité apparente vis-à-vis des institutions parlementaires et démocratiques (B).

## A- Une neutralité vide de sens

**618.** Lorsqu'il envisage l'existence d'un gardien de la Constitution, Carl Schmitt s'appuie sur la notion de pouvoir neutre développée par Benjamin Constant (1). Il en fait cependant une utilisation déformée (2).

### 1- Le recours schmittien à la notion de pouvoir neutre

**619.** Le Président modérateur se caractérise par son extériorité vis-à-vis du Gouvernement et des partis politiques. Il n'est pas inclus dans le clivage existant entre la majorité gouvernementale et l'opposition parlementaire. Il s'agit d'une exigence nécessaire à l'établissement de sa neutralité. Cette notion de neutralité trouve également une place importante dans les travaux de Carl Schmitt. Cependant, la conception qu'il en a est si active qu'elle aboutit à la rendre vide de sens, empêchant le *Reichspräsident* d'être un Président modérateur ou un pouvoir neutre au sens de Benjamin Constant.

**620.** Afin d'envisager le Président weimarien comme un pouvoir neutre, Schmitt s'appuie d'abord sur une typologie de la neutralité qu'il a lui-même élaboré. Il commence par distinguer deux conceptions opposées de la neutralité. Dans un premier temps, la neutralité est considérée dans un sens négatif selon lequel elle ne requière pas de décision. C'est une neutralité qui implique une non-intervention de la part de son titulaire. Dans un second temps, la neutralité est active. Elle permet la prise de décision[1133]. Cette deuxième catégorie possède plusieurs acceptions. Il y aurait tout d'abord « la neutralité au sens d'objectivité et d'impartialité fondée sur une norme confirmée ». Elle serait caractéristique du juge car celui-ci dépend d'une loi dont le contenu est déterminé à l'avance. Il prend des décisions mais Schmitt estime qu'elles ne sont pas de nature politique. Ensuite, le juriste allemand met en avant la neutralité « fondée sur une compétence libre de tous intérêts égoïstes » propre aux experts. Il est également

[1133] C. SCHMITT, « Exposé sommaire des différentes significations et fonctions du concept de neutralité de l'État en matière de politique intérieure », *in* C. SCHMITT, *La notion de politique*, Paris, Calmann-Lévy, 1972, p. 159-164.

possible d'envisager la « neutralité en tant qu'expression d'une totalité et d'une unité qui englobe tous les regroupements antagonistes, les relativisant de ce fait même ». Il s'agit de la neutralité du Président en tant que gardien de la Constitution, c'est-à-dire celle de « la décision étatique qui, face au fractionnement et au partage de l'État en partis et en intérêts particuliers, tranche les conflits intra-étatiques, lorsque cette décision fait valoir l'intérêt de l'État en tant que totalité ». Enfin, il existe la neutralité de « l'État tiers qui prend une décision en vue de dissoudre les antagonismes internes » [1134].

**621.** C'est à partir de la troisième signification que Carl Schmitt va considérer le Président du Reich comme un pouvoir neutre. Plus précisément, il affirme que « la position que le président du Reich occupe dans le système global de l'organisation du Reich allemand en vertu du droit positif actuel de la Constitution de Weimar peut donc s'expliquer à l'aide de la doctrine du « pouvoir neutre, modérateur, régulateur et préservateur » »[1135]. Comment Schmitt établit-il la neutralité et le rôle préservateur du *Reichspräsident* ? Quelles conditions sont nécessaires pour passer du pouvoir neutre monarchique théorisé par Constant à l'attribution de ce même pouvoir au chef d'Etat républicain de Weimar ? La neutralité du Président weimarien peut être obtenue grâce à ses prérogatives et à son indépendance. Schmitt considère effectivement que « le Président du Reich est doté de pouvoirs qui le rendent indépendant des autorités législatives, bien qu'en même temps il soit lié par la contresignature de ministres dépendant de la confiance du Parlement »[1136]. L'auteur allemand explique que « les pouvoirs constitutionnels qui lui sont attribués […] correspondent typiquement au catalogue des pouvoirs du chef de l'État, que B. Constant a déjà établi »[1137].

**622.** Le Président de la République est chargé donc d'assurer la continuité et la permanence de l'unité de l'Etat, notamment par l'intermédiaire de ses compétences d'inspiration constantienne. Le chef de l'Etat constitue un tiers neutre, qui n'intervient pas quotidiennement, puisque la fonction de pouvoir neutre est une fonction de « médiation, de conservation et de régulation, et n'est active qu'en cas d'urgence »[1138]. Disposant simplement d'une autorité mais pas d'un pouvoir, le Président n'a pas la capacité d'exercer une activité

---

[1134] *Ibid*., p. 163-164.

[1135] « Die Stellung, welche der Reichspräsident nach dem heutigen positiven Recht der Weimarer Verfassung im Gesamtsystem der Organisation des Deutschen Reiches einnimmt, ist demnach mit Hilfe der Lehre von der „neutralen, vermittelnden, regulierenden und wahrenden Gewalt" zu erklären », », C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit*., p. 141.

[1136] « Der Reichspräsident ist mit Befugnissen ausgestattet, die ihn von den gesetzgebenden Stellen unabhängig machen, obwohl er gleichzeitig an die Gegenzeichnung der vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Minister gebunden ist », *Ibid*., p. 137.

[1137] « Die ihm zugewiesenen verfassungsmäßigen Befugnisse […] entsprechen typisch dem Katalog von Befugnissen des Staatshauptes, den schon B. Constant aufgestellt hat », *Ibid*., p. 138.

[1138] « Vermittelnd, wahrend und regulierend, und nur im Notfall aktiv ist », *Ibid*., p. 137.

de commandement ou de gouvernement. A défaut, il deviendrait un tiers supérieur. Ce dernier point explique l'incapacité de la justice constitutionnelle à garantir la Constitution. Elle ne disposerait pas de l'autorité suffisante pour trancher les conflits entre les autorités politiques, sauf à devenir elle-même un tiers de ce type. Dans ce cas, elle ne serait plus le gardien de la Constitution mais le « seigneur souverain de l'Etat »[1139]. Le recours au Président, en ce qu'il est à côté mais pas au-dessus des autres pouvoirs, permettrait d'éviter un tel écueil. Cependant, Schmitt n'explique pas comment une institution qui ne dispose pas d'un « pouvoir » mais d'une simple « autorité » serait en mesure de résoudre les conflits entre des forces politiques susceptibles de menacer la Constitution. La distinction entre le tiers neutre et le tiers supérieur est également assez floue, l'auteur n'expliquant pas quels éléments causeraient la perte de neutralité.

**623.** Carl Schmitt met aussi en avant que, par son indépendance par rapport aux partis politiques, le Président est en mesure d'être le gardien de la Constitution. Il s'agit d'une condition fondamentale puisque « toutes les propositions d'un gardien de la constitution reposent sur l'idée de créer un organe indépendant et neutre »[1140]. Une telle indépendance assurerait la neutralité du Président de la République. Elle provient du statut présidentiel, en particulier de son élection populaire, de la durée de son mandat, de la difficulté qu'il y a à le révoquer et de son éloignement par rapport aux majorités parlementaires changeantes, mais également de certaines de ses attributions[1141].

**624.** Bien que plusieurs éléments permettent le développement de l'indépendance présidentielle, le juriste allemand semble accorder une importance prééminente à l'élection populaire du Président de la République. La justice constitutionnelle souffrirait en ce sens d'une légitimité défaillante pour assurer la garde du texte constitutionnel car elle constitue, selon Schmitt, une instance hautement politique et est dotée de pouvoirs de nature législative. Or, « d'un point de vue démocratique, il ne serait guère possible de transférer de telles fonctions à une aristocratie de la robe » dans la mesure où elle n'est pas élue mais nommée[1142]. Il convient, au contraire, de recourir à une institution s'inscrivant pleinement dans la démocratie, c'est-à-dire au Président de la République. Celui-ci bénéficie d'un lien direct avec le peuple en raison de son mode de désignation. Lui confier la position de gardien de la

[1139] « Der souveräne Herr des Staates », *Ibid*., p. 132.
[1140] « Sämtliche Vorschläge eines Hüters der Verfassung beruhen auf dem Gedanken, eine unabhängige und neutrale Instanz zu schaffen », *Ibid*., p. 150.
[1141] En ce sens, *Ibid*., p. 158.
[1142] « Vom demokratischen Standpunkt aus wäre es kaum möglich, einer Aristokratie der Robe solche Funktionen zu übertragen», *Ibid*., p. 156.

Constitution correspondrait au principe démocratique sur lequel est fondé la Constitution de Weimar[1143].

**625.** La nécessité du recours à une instance neutre est également à relier à l'évolution du rôle de l'Etat car « la formule du « pouvoir neutre » qui n'est initialement destinée qu'au chef de l'État […] peut également être étendue à la théorie générale de l'Etat et être utilisée pour l'État dans son ensemble »[1144]. Il serait, d'après Schmitt, devenu neutre face aux antagonismes traversant la société alors qu'il leur était auparavant supérieur. L'unité de l'Etat est menacée par la multiplication des intérêts particuliers, notamment exprimés au Parlement, puisqu'elle ne s'impose plus à eux. Cela implique que le Président, en tant qu'il a pour mission de défendre l'unité et la totalité du peuple allemand, doit contrebalancer le pluralisme des groupes sociaux afin de préserver cette unité. Dans cet objectif, il est placé par la Constitution au centre d'un système plébiscitaire, tout en étant indépendant des partis politiques grâce à son lien immédiat avec les citoyens, ce qui « lui offre la possibilité de se connecter directement avec [la] volonté politique globale du peuple allemand » afin de le préserver de la division[1145]. Cela lui permet éventuellement d'agir contre le Parlement et les partis s'ils menaçaient l'unité du peuple.

**626.** C'est donc grâce à son élection populaire, qui lui fournit la légitimité et l'indépendance nécessaire, que le Président de la République peut garder efficacement les décisions fondamentales prévues par le texte constitutionnel. Une organisation institutionnelle originale apparaît. Elle est caractérisée par un équilibre entre des éléments plébiscitaires et parlementaires, qui « serait un mélange contradictoire et dépourvu de sens de dispositions incompatibles, si elle n'était pas compréhensible par cette doctrine » du pouvoir neutre[1146]. Cependant, l'utilisation que fait Schmitt de la notion de Benjamin Constant paraît devoir être questionnée.

---

[1143] En ce sens, *Ibid*., p. 159. Dans ses analyses de la Constitution de Weimar, Raymond Carré de Malberg accordait lui aussi une place importante à ce principe démocratique. Il notait, par exemple, que « si cette Constitution a pu établir, entre le Reichstag et le Président du Reich ainsi que les ministres eux-mêmes, un certain dualisme fait de leur équilibre et de leur respective indépendance, ç'a été parce qu'elle a édifié un système dans lequel l'Exécutif et le Parlement sont subordonnés à un maître commun, qui est le peuple et avec la volonté supérieure de qui leurs volontés singulières peuvent constamment être confrontées », R. CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, p. 213.

[1144] « Die Formel von einer „neutralen Gewalt", die zunächst nur für das Staatshaupt gedacht ist […], auch noch ins allgemein Staatstheoretische erweitern und für den Staat im Ganzen verwenden », C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit*., p. 141.

[1145] « Die Möglichkeit zu geben, sich unmittelbar mit [dem] politischen Gesamtwillen des Deutschen Volkes zu verbinden », *Ibid*., p. 159.

[1146] « Wäre eine widerspruchsvolle und sinnlose Mischung unvereinbarer Bestimmungen, wenn sie nicht durch diese Lehre verständlich würde », *Ibid*., p. 138.

### 2- Une utilisation contestable de la notion de pouvoir neutre

**627.** L'assimilation entre le *Reichspräsident* et le pouvoir neutre ne semble pas aussi naturelle que ce qu'affirme Carl Schmitt. Il se contente en effet d'énoncer de façon laconique, qu'il s'agit d'un qualificatif applicable au Président weimarien sans expliquer quelle est sa compréhension du pouvoir modérateur. S'il se réfère à Constant, rien n'indique qu'il conçoive effectivement la neutralité du chef de l'Etat de la même manière que le libéral de Coppet, faisant perdre de son intérêt à la référence. Bien au contraire, il en fait un recours « extrêmement douteux »[1147]. La notion semble être instrumentalisée pour justifier « une pratique radicalement présidentielle ou « présidentialiste » du système de gouvernement weimarien. […] C'est bien un véritable *Präsidialsystem* déguisé que Schmitt dessine sous le manteau du pouvoir préservateur de Constant »[1148].

**628.** L'institution présidentielle envisagée par Schmitt présente effectivement assez peu de point commun avec le pouvoir neutre. La faiblesse de l'identité entre les deux notions se retrouve d'abord lorsque les prérogatives du chef de l'Etat sont envisagées. Celles-ci paraissent en décalage. B. Constant distingue les pouvoirs selon qu'ils sont actifs ou passifs, ce qui l'amène notamment à différencier le pouvoir ministériel du pouvoir royal, seul le premier étant actif. Le pouvoir modérateur n'est pas supposé participer à la fonction gouvernementale sous peine de voir sa neutralité altérée. Il se contente de résoudre les conflits susceptibles de surgir entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il possède en ce sens trois prérogatives principales : le droit de dissolution, le droit de révoquer le gouvernement et le droit de veto. Quelques autres compétences lui sont également accordées mais elles n'exercent qu'une influence secondaire sur l'établissement du pouvoir modérateur[1149]. Il en va de même dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » où le chef de l'Etat est tenu à l'écart de la direction gouvernementale.

**629.** Il est alors possible de remarquer que les pouvoirs qui permettent d'établir la neutralité du Président du Reich ne correspondent pas véritablement à ceux envisagés par Constant, ni à ceux des présidents modérateurs. Schmitt n'est d'ailleurs pas clair quant aux compétences nécessaires. Lorsqu'il indique que les pouvoirs du Président allemand correspondent au catalogue établit par le libéral de Coppet, il cite la nomination des fonctionnaires, le droit de

---

[1147] R. BAUMERT, « Carl Schmitt contre le parlementarisme weimarien. Quatorze ans de rhétorique réactionnaire », *RFSP*, 2008/1, Vol. 58, p. 30.
[1148] A. LE DIVELLEC, « Le gardien de la Constitution de Carl Schmitt. Eléments sur les paradoxes d'une « théorie » constitutionnelle douteuse », *op. cit.*, p. 53.
[1149] En ce sens, voir *supra*, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, I) A).

grâce et la proclamation des lois, alors qu'il ne s'agit pas de prérogatives auxquelles Constant accorde une importance décisive[1150]. Plus loin, il affirme à nouveau que la nature des pouvoirs présidentiels fait du chef de l'Etat une entité neutre. Il s'appuie pour cela sur des prérogatives qui, pour la plupart, ne sont pas envisagées par Constant : les pouvoirs dans les affaires étrangères, le droit de dissolution, le droit d'organiser un référendum, la promulgation des lois et les pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 48 de la Constitution[1151]. Le décalage relatif aux compétences du pouvoir neutre semble confirmé. Il se manifeste aussi vis-à-vis du Président modérateur. Il pourrait être acceptable s'il était justifié mais comme le recours à la notion de Benjamin Constant semble avant tout instrumental, aucune explication n'est fournie.

**630.** Ce décalage quant aux prérogatives se déplace ensuite logiquement sur la nature du rôle réel du Président. Avec Constant, le pouvoir neutre possède « un authentique pouvoir de faire, éminemment lorsqu'il destitue ou dissout. Dans les deux cas il s'agit d'une décision politique lourde » mais il reste neutre car « destitution ou dissolution ne font que rendre au peuple ou à ses représentants leur pouvoir d'arbitrage et la décision ultime. […] La fonction, pour essentielle qu'elle est, reste « réactive » »[1152]. Le chef de l'Etat n'ordonne rien par lui-même et n'a pas d'action directe sur les individus. En effet, « dès qu'il est question d'une action directe, ou même seulement d'une proposition, le pouvoir ministériel est obligé de se mettre en avant, pour que jamais la discussion ou la résistance ne compromette le chef de l'État »[1153].

**631.** Or, le comportement du Président du Reich ne se rattache pas à cette conduite. Il a surtout un pouvoir actif. La conception schmittienne de l'institution présidentielle vise à faire du chef de l'Etat un leader politique, très éloigné en pratique d'un gardien de la Constitution, ou d'un pouvoir modérateur. Schmitt estime que le *Reichspräsident* peut être « un chef politique. Les pouvoirs de gouvernement importants que la Constitution lui confère, le commandement suprême de l'armée, les possibilités de prendre les mesures de l'état d'exception, le droit de grâce, etc. montrent justement que nous n'avons pas affaire à une fonction apolitique »[1154]. Tant son mode de désignation que ses compétences, doivent conduire le Président à être « un politicien et un chef dans un sens particulièrement net et fort »[1155]. Si le juriste allemand envisage un temps que la nécessité du contreseing ministériel

[1150] En ce sens, C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit*., p. 138.
[1151] *Ibid*., p. 158.
[1152] P. ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *op. cit*., p. 63.
[1153] B. CONSTANT, « Principes de politique », *op. cit*., p. 333-334.
[1154] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p. 497.
[1155] *Ibid*., p. 498.

puisse atténuer la portée des prérogatives présidentielles[1156], il revient rapidement sur cette idée en les considérant plutôt comme des pouvoirs propres[1157].

**632.** Cette conception du rôle présidentiel éloigne le gardien de la Constitution du pouvoir neutre de Constant mais semble le rapprocher du pouvoir neutre de Jean-Denis Lanjuinais qui envisageait le pouvoir royal comme « celui que le roi exerce comme premier et principal représentant de la nation, comme chef suprême ou supérieur entre toutes les autorités »[1158]. Dans le même sens, selon René Capitant, « il est neutre parce qu'il est indépendant des partis, autonome […] mais non parce que sa volonté serait politiquement incertaine, ses pouvoirs inefficaces ou même sa mission simplement médiatrice ». En effet, « le Président du Reich est incontestablement un organe politique […] et la mission de contrôle gouvernemental qui lui est assignée est au premier chef une mission politique » conduisant à ce que « le *Reichstag* et le Président sont […] les deux pouvoirs politiques autonomes du Reich »[1159]. Aussi, plutôt qu'un pouvoir neutre, Schmitt parait établir un pouvoir conservateur. Au bout du compte, le parallèle avec le Président modérateur semble devoir être abandonné car le Président envisagé par le juriste allemand correspond davantage aux chefs d'Etat des régimes parlementaires « à direction présidentielle ». Le Président modérateur ne cherche pas à se substituer au Gouvernement et à sa majorité parlementaire comme cela a pu être le cas dans l'Allemagne weimarienne. Il ne capte pas la direction gouvernementale.

**633.** Par ailleurs, l'assimilation entre le pouvoir neutre et le gardien de la Constitution semble également échouer sur la question de l'indépendance du chef de l'Etat. L'élection populaire du Président de la République apparaît comme la condition unique et suffisante de son indépendance partisane. Le parallèle avec le libéral de Coppet tourne donc rapidement court puisque Constant estime que c'est l'hérédité qui permet au monarque d'être extérieur aux luttes partisanes[1160]. Après des hésitations, il a rejeté l'option d'un pouvoir préservateur

---

[1156] En ce sens, *Ibid*., p. 497 ; C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit*., p. 137.

[1157] En ce sens, René Capitant estimait que la théorie du pouvoir neutre « n'infirme en rien les pouvoirs présidentiels ; elle en assure, au contraire, l'autonomie, et vient couronner, bien loin de la compromettre, la construction doctrinale dont est issue la Présidence du Reich sous sa forme contemporaine », R. CAPITANT, « Le Président du Reich », *in* R. CAPITANT, *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 418.

[1158] J-D. LANJUINAIS, *Œuvres, Tome Deuxième*, *op. cit*., p. 211-212.

[1159] R. CAPITANT, « Le rôle politique du Président du Reich », *in* R. CAPITANT, *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 400-401.

[1160] Ce point était d'ailleurs reconnu par Schmitt dans la *Théorie de la Constitution* quand il envisageait la monarchie : « la monarchie héréditaire soustrait à la concurrence la place la plus haute de l'Etat ; elle enlève ainsi à la lutte politique intérieure son acmé la plus pernicieuse ; du coup, le conflit s'adoucit et se rationalise, puisque la soif de pouvoir des politiciens est limitée par le fait que la plus haute place de l'Etat est prise une fois pour toutes. […] La place du monarque est alors fondée sur le fait qu'il se tient *au-dessus des partis*. […] Le roi en tire une position spéciale. Il devient un *pouvoir neutre,* un *invisible modérateur* », C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p. 431-432. L'auteur souligne.

républicain. Il y a aussi une contradiction avec les écrits antérieurs de C. Schmitt puisque celui-ci considérait, dans sa *Théorie de la Constitution*, que le Président Ebert avait rempli la fonction de pouvoir neutre alors même qu'il « n'était pas encore élu par l'ensemble du peuple allemand », tandis que l'exemple d'Hindenburg « ne démontre nullement qu'un *Reichspräsident* élu par le peuple échappe nécessairement aux conséquences de l'organisation de l'électorat en partis »[1161].

**634.** L'importance prééminente que Schmitt accorde à l'élection présidentielle directe pour établir l'indépendance du Président paraît excessive et insuffisamment argumentée. Le recours au suffrage universel direct ne constitue pas, en soi, une garantie d'indépendance partisane. Les partis politiques exercent souvent un rôle déterminant pour la désignation du chef de l'Etat dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » et « à présidence symbolique ». L'élection présidentielle directe, en FRANCE par exemple, n'a pas entraîné l'extériorité du Président de la sphère partisane. Elle a plutôt conduit à une mutation du système des partis qui s'est reconstitué autour d'elle[1162]. Georges Vedel anticipait déjà, en 1960, que « la notion de pouvoir indépendant des partis politiques est l'une des raisons qui ont fait écarter l'élection du président au suffrage universel. Ce mode d'élection eût sans doute conduit […] à ce que le Président de la République […] s'appuie sur un parti politique »[1163]. Ce présentiment devait être confirmé plus tard par Maurice Duverger qui observait que « dans les nations développées, aucune élection présidentielle n'a donné la victoire à une personnalité indépendante des grands partis. Certes, il est arrivé que des outsiders l'emportent […], mais aucun d'eux ne s'est présenté seul. Chacun a été le candidat d'un parti ou d'une grande coalition », conduisant à ce que « la technostructure politique contrôle largement l'élection du monarque républicain »[1164].

**635.** En plaçant l'élection populaire du Président de la République au cœur de ses considérations relatives au gardien de la Constitution, Schmitt démontre son incompréhension de ce mécanisme juridique, ce qui le conduit à avoir une appréhension faussée de l'institution présidentielle et, plus largement, des régimes parlementaires, notamment celui de Weimar.

**636.** L'idée de Carl Schmitt selon laquelle l'indépendance et certaines prérogatives feraient la neutralité du Président n'est pas satisfaisante. Il ne montre pas comment le chef de l'Etat peut échapper à l'emprise des partis. Elle l'est d'autant moins qu'elle ne s'accorde pas avec

---

[1161] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit.*, p. 498-499.
[1162] En ce sens, J-C. COLLIARD, « Le système des partis ou la Constitution politique de la Vème République », *RDP*, 1998, n° 5/6 (40 ans de la Vème), p. 1611-1624.
[1163] G. VEDEL, *Cours de droit constitutionnel, 1959-1960*, Paris, Les cours de droit, 1960, p. 894-895.
[1164] M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, *op. cit.*, p. 54-57.

le rôle et les pouvoirs qui lui sont réservés. Il paraît difficile que le Président soit un tiers neutre vis-à-vis des autres pouvoirs tout en étant un contrepoids face aux divisions apportées par le Parlement. Cela revient à l'inscrire dans la lutte pour le contrôle du Gouvernement, éloignant de ce fait le gardien de la Constitution du pouvoir neutre constantien et du Président modérateur. Ces deux figures, contrairement au *Reichspräsident*, ne cherchent pas à s'imposer ou à se substituer, au Gouvernement et aux forces politiques présentes au Parlement afin de diriger la politique du pays. Le recours à l'appellation de « pouvoir neutre » semble masquer un présidentialisme incompatible avec le rôle réservé au Président modérateur, aboutissant à ce que la neutralité schmittienne apparaisse comme étant vide de sens. L'assimilation entre le Président modérateur et le gardien de la Constitution n'est donc pas possible sur ce point. Elle ne paraît pas non plus envisageable en raison de la conception négative des institutions parlementaires et démocratiques du juriste allemand.

### B- Une opposition face aux institutions démocratiques et parlementaires

**637.** L'opposition de Carl Schmitt à l'égard du parlementarisme et de la démocratie se manifeste dans l'acception antiparlementaire qu'il accorde à l'élection populaire du Président de la République (1). Elle souligne, plus largement, sa conception péjorative du parlementarisme (2).

#### 1- La signification antiparlementaire de l'élection présidentielle directe

**638.** Le Président modérateur s'inscrit pleinement dans le cadre du parlementarisme. Il exerce parfois une fonction de contrepoids quand il manifeste son opposition aux décisions du couple Gouvernement – majorité parlementaire par l'intermédiaire de son droit de veto. Cependant, il ne fait pas un usage contre-majoritaire de ses prérogatives. Celles-ci sont avant tout destinées à défendre les institutions démocratiques et parlementaires lorsqu'il les estime menacées. Le pouvoir neutre de Benjamin Constant était aussi conçu de cette manière. L'assimilation avec le gardien de la Constitution semble également échouer sur ce point. En effet, « proche des élites politiques réactionnaires, Schmitt a tenté d'infléchir le régime dans un sens autoritaire qui relevait davantage de la dénaturation que du respect de « l'esprit de

Weimar » »[1165]. Sa célèbre notion n'est pas conçue pour défendre les institutions démocratiques et parlementaires mais pour les combattre.

**639.** La dissociation entre le Président modérateur et le gardien de la Constitution se manifeste lorsque la signification de l'élection populaire du Président de la République est envisagée. Avec Schmitt, elle présente une dimension antiparlementaire, alors qu'elle est avant tout démocratique dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Une telle vision s'explique notamment par la différence des contextes constituants. A Weimar, l'assemblée constituante, dominée par le Parti Social-Démocrate, devait établir un compromis avec l'administration et l'armée, hostiles au nouveau régime, notamment afin de faire obstacle aux forces d'extrême-gauche[1166]. Le moment constituant était assez peu favorable au parlementarisme dans la mesure où la plupart des partis « se trouvèrent d'accord pour condamner la toute-puissance parlementaire […] et pour affirmer la nécessité d'une division et d'un équilibre des pouvoirs. […] On en déduisait l'idée d'un Président égal au Reichstag »[1167]. Il en résulte que « le recours présidentiel apparaît ainsi comme un instrument prophylactique propre à prévenir une dégénérescence du régime provoquée par une éventuelle défaillance du système parlementaire »[1168]. Si Hugo Preuss cherche à trouver une forme intermédiaire entre le modèle américain et le modèle français de la IIIème République[1169], les idées de Schmitt visent à saper « le projet des fondateurs de la République en proposant la solution néo-absolutiste d'une souveraineté présidentielle. […] Sa défense de la prééminence présidentielle sous Weimar était destinée à appuyer les forces ultra-conservatrices de l'époque »[1170].

**640.** Ce n'est pas le cas dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » où l'introduction de l'élection populaire du Président de la République s'est inscrite dans un cadre beaucoup plus favorable à la démocratie et sans hostilité particulière à l'égard du Parlement. En LITUANIE, la restauration de la fonction présidentielle n'était pas envisagée comme un

[1165] R. BAUMERT, « Carl Schmitt contre le parlementarisme weimarien. Quatorze ans de rhétorique réactionnaire », *op. cit*., p. 5.
[1166] En ce sens, O. BEAUD, « Préface. Carl Schmitt ou le juriste engagé », *in* C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, Quadrige, 2ème Edition, 2013, p. 98-101. V. ég., Y-C. SHEN, « Semi- Presidentialism in the Weimar Republic: A Failed Attempt at Democracy », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP, Y-S. WU (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011, p. 229-232.
[1167] R. CAPITANT, « Le rôle politique du Président du Reich », *op. cit*., p. 394.
[1168] J. HUMMEL, « Les figures weimariennes d'un « monarque parlementaire élu ». Sur la désignation populaire du Président du Reich (1919-1933) », *op. cit.*, p. 66.
[1169] Y-C. SHEN, « The Anomaly of the Weimar Republic's Semi-Presidential Constitution », *Journal of Politics and Law*, September 2009, Vol. 2, No. 3, p. 36.
[1170] O. BEAUD, « Préface. Carl Schmitt ou le juriste engagé », *op. cit*., p. 107.

moyen de s'opposer à l'assemblée. Elle était perçue comme un élément de continuité avec la période démocratique de l'entre-deux-guerres[1171].

**641.** En POLOGNE, l'introduction de l'élection populaire était une technique nécessaire à la démocratisation des institutions[1172].

**642.** Au PORTUGAL, le choix de ce mode de scrutin était également justifié par des motivations démocratiques. Il trouve ses racines dans l'histoire nationale. Il s'agissait d'un élément de rassemblement de l'opposition démocratique depuis la fin des années 1950. En effet, à la suite de la fraude électorale lors du scrutin présidentiel de 1958 et de l'assassinat, l'année suivante, du candidat malheureux, Humberto Delgado, le régime de Salazar supprima l'élection présidentielle directe. « Destinée à assurer la tranquillité du régime, cette modification va de fait transformer le [suffrage universel direct] pour l'élection du Président de la République Portugaise en une revendication démocratique fondamentale de l'ensemble de l'opposition à l'Etat Nouveau »[1173].

**643.** En ROUMANIE, le choix d'accorder une légitimité similaire au chef de l'Etat et au Parlement ne constituait pas une mesure de défiance à l'encontre de l'assemblée mais devait empêcher une dictature présidentielle car, « pour prévenir toute possibilité que le peuple soit mis devant des élections parlementaires de façade comme devant un fait accompli, mais aussi pour équilibrer le système institutionnel étatique, le pouvoir constituant de 1991 a créé un Parlement et un Président avec égale légitimité »[1174].

**644.** En fin de compte, à la différence de l'élection du Président du Reich, la désignation populaire du Président modérateur ne semble pas dirigée contre les institutions parlementaires. Cette dimension antiparlementaire du gardien de la Constitution souligne la vision négative du parlementarisme dans l'œuvre schmittienne.

### 2- Une conception péjorative du parlementarisme

**645.** La signification antiparlementaire de l'élection présidentielle directe met en avant la conception péjorative que se fait Carl Schmitt du parlementarisme. Il considère que les institutions doivent être protégées contre le Parlement car « toutes sortes de forces sociales et

[1171] A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit.*, p. 68.
[1172] I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit.*, p. 121.
[1173] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 38.
[1174] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 41-42.

économiques […] sont en mesure, avec l'aide des majorités parlementaires, de mettre l'appareil d'Etat chargé d'élaborer et d'appliquer la loi, au service de leurs intérêts propres »[1175]. Le gardien de la Constitution est ainsi dressé contre le Parlement, ce qui n'est pas le cas du Président modérateur.

**646.** Plus particulièrement, le chef de l'Etat weimarien s'oppose au parlementarisme libéral. Ce dernier ne doit pas être confondu avec la démocratie car celle-ci repose sur un principe d'identité qui consiste en une « identité du dominant et du dominé, du gouvernant et du gouverné, de celui qui commande et de celui qui obéit »[1176]. La démocratie, d'après C. Schmitt, suppose également l'existence d'une « homogénéité substantielle » du peuple afin de permettre l'égalité entre les citoyens qui le composent[1177]. Or, le régime parlementaire libéral implique la représentation du peuple par un corps élu. Schmitt dénonce l'assimilation entre démocratie et parlementarisme, en raison de ce principe, car « la représentation contient la véritable antithèse du principe démocratique d'identité ; ce qu'on appelle « démocratie représentative » est donc la forme typique d'un mixte, d'un compromis […]. L'élément représentatif contient justement l'élément non démocratique de cette « démocratie » »[1178]. Le régime parlementaire ne constitue pas « une conséquence ou une application du principe démocratique d'identité, mais fait partie d'une constitution moderne libérale bourgeoise dont il est le véritable système de gouvernement. Il repose sur l'emploi et le mélange d'éléments politiques différents, voire contraires »[1179], dont la compatibilité avec une démocratie authentique est, d'après l'auteur allemand, impossible « dans la mesure où le Parlement est une représentation de l'unité politique, il s'oppose à la démocratie »[1180].

**647.** Par conséquent, le parlementarisme libéral serait une trahison de la démocratie. Plutôt que de favoriser l'unité et l'homogénéité du peuple, il en cause la division. Le libéralisme ne fait que protéger la liberté individuelle et la propriété privée. Il « ne considère l'État et la politique comme légitimes que s'ils servent les fins privées de l'individu »[1181]. Cela se répercute au niveau constitutionnel où « l'Etat apparaît comme le serviteur de la société qui le contrôle de près »[1182]. La société est soustraite à la sphère étatique. Sa puissance est

[1175] C. SCHMITT, « Le Tribunal du Reich comme gardien de la Constitution », *op. cit.*, p. 71.
[1176] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p. 372.
[1177] *Ibid*., p. 371.
[1178] *Ibid*., p. 356.
[1179] *Ibid*., p. 452.
[1180] *Ibid*., p. 356.
[1181] « Regards state and politics as legitimate only if they serve the individual's private purposes », T. PETERSEN, « Political Unity and the "Existential Meaning" of Conflict. On Carl Schmitt's *The Concept of the Political* (with some remarks on the Dreyfus Affair in Hannah Arendt's *The Origins of Totalitarianism*) », *Croatian Political Science Review*, Vol. 55, No. 4, 2018, p. 69.
[1182] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p. 263.

doublement limitée par « un principe de répartition », qui consiste à préserver les droits et libertés des individus, et « un principe d'organisation », qui implique de diviser les pouvoirs afin qu'ils s'empêchent mutuellement[1183]. Combinées à l'exigence d'un Etat de droit, ces principes permettent l'émergence d'un gouvernement de la discussion, caractéristique du parlementarisme libéral, puisque « le Parlement de l'Etat de droit bourgeois est, d'après son concept, l'endroit où se déroule une discussion publique des opinions politiques. Majorité et minorité, partis gouvernementaux et opposition cherchent à trouver la décision juste en échangeant des argumentations contraires »[1184].

**648.** La difficulté est que le fonctionnement des régimes parlementaires, en particulier celui de Weimar, serait contraire à ces principes. Avec la multiplication des intérêts particuliers, la discussion publique est devenue une formalité vide de sens car les partis politiques « ne s'affrontent plus aujourd'hui au titre d'opinions à discuter, mais en tant que groupes de pression sociaux ou économiques, ils évaluent leurs intérêts et leurs possibilités d'accès au pouvoir respectifs, et sur cette base factuelle, ils concluent des compromis et des coalitions »[1185]. Ainsi, Schmitt considère que le pluralisme politique et les partis sont néfastes car ils divisent et affaiblissent l'Etat.

**649.** L'intervention d'un gardien de la Constitution devient donc nécessaire afin de préserver l'unité et la totalité du peuple qui est menacée par le fonctionnement du parlementarisme libéral. Il faut défendre le texte constitutionnel « contre un pluralisme inconstitutionnel »[1186]. En effet, « en faisant du Président du Reich le centre d'un système d'institutions et de pouvoirs plébiscitaires et politiquement neutres, la Constitution actuelle du Reich cherche à contrebalancer le pluralisme des groupes de pouvoir social et économique et à préserver l'unité du peuple en tant qu'ensemble politique, précisément sur la base des principes démocratiques »[1187]. L'élection populaire du Président de la République est le moyen privilégié d'y parvenir car elle fait du chef de l'Etat « un homme qui réunit sur sa personne la confiance du peuple entier par-delà les œillères et les limites des organisations et bureaucraties de parti, non comme un homme de parti, mais comme l'homme de confiance du peuple entier », ce qui lui permet « d'établir contre le Parlement une relation directe avec les citoyens

[1183] En ce sens, *Ibid*., p. 264-265.
[1184] *Ibid*., p. 462.
[1185] C. SCHMITT, *Parlementarisme et démocratie*, Paris, Editions du Seuil, 1989, p. 101.
[1186] « Gegenüber einem verfassungswidrigen Pluralismus », C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, *op. cit*., p. 131.
[1187] « Dadurch, dass sie den Reichspräsidenten zum Mittelpunkt eines Systems plebiszitärer wie auch parteipolitisch neutraler Einrichtungen und Befugnisse macht, sucht die geltende Reichsverfassung gerade aus demokratischen Prinzipien heraus ein Gegengewicht gegen den Pluralismus sozialer und wirtschaftlicher Machtgruppen zu bilden und die Einheit des Volkes als eines politischen Ganzen zu wahren », *Ibid*., p. 159.

électeurs »[1188]. Elle confère également au Président une légitimité supérieure à celle du Parlement. Il peut ainsi s'imposer sur l'assemblée, notamment par l'intermédiaire de l'article 48 de la Constitution, car ce qui compte c'est la prise de décision, l'autorité, pas la procédure de discussion. Il en résulte que « le Président se mue en un législateur plénipotentiaire d'autant plus puissant que ses mesures sont immédiatement exécutoires »[1189].

**650.** Le gardien de la Constitution se distingue en cela du Président modérateur. Si l'idée d'un Président « au-dessus des partis » va souvent de pair avec la désignation du chef de l'Etat par le peuple, elle n'a pas, dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », les mêmes conséquences que dans les théories de Carl Schmitt. L'élection du Président modérateur n'a pas de vocation antiparlementaire. Elle ne cherche pas non plus à nier le pluralisme politique. Au contraire, les présidents modérateurs valorisent le dissensus démocratique et l'expression d'une pluralité d'opinion. En LITUANIE, par exemple, « les présidents ont souvent eu tendance à critiquer publiquement même les partis politiques nationaux établis comme étant des organisations politiques immatures, trop fermées […] et presque irresponsables »[1190]. Cependant, il ne s'agit pas de remettre en cause le pluralisme mais simplement d'appeler les organisations partisanes à une meilleure prise en compte des intérêts de la population. Le PORTUGAL nouvellement démocratique cherchait aussi à valoriser le pluralisme afin de pacifier les rapports sociaux et d'avoir un Parlement suffisamment représentatif[1191]. Plutôt que de s'y opposer, les présidents portugais successifs ont accompagné et défendu cette fragmentation de l'Etat puisque « les différents présidents ont considéré que le Parlement portugais était le « centre vital de la démocratie » portugaise ou sa « maison mère » »[1192].

**651.** Plus largement, les présidents modérateurs appellent le couple Gouvernement – majorité parlementaire à tenir compte de l'expression de la pluralité des opinions citoyennes et partisanes. Cela se remarque notamment par l'exercice du droit de veto par les présidents lituaniens, polonais, portugais et roumains dont ils n'hésitent pas à faire usage s'ils estiment que le Parlement décide sans avoir suffisamment discuté ou que la décision de la majorité

---

[1188] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p. 497.

[1189] R. BAUMERT, « Carl Schmitt contre le parlementarisme weimarien. Quatorze ans de rhétorique réactionnaire », *op. cit*., p. 32.

[1190] « Presidents quite often tended to publicly to criticize even established national political parties as being immature, too closed […] and almost unaccountable political organizations », A. KRUPAVICIUS, « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », *op. cit*., p. 222.

[1191] O. FERREIRA, « L'élection au suffrage direct du Président au Portugal : renforcer « et » contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011) », *op. cit*., p. 134-135.

[1192] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 527.

menacerait la minorité. Le droit de dissolution n'est pas envisagé comme une arme dirigée contre l'assemblée mais simplement comme un outil destiné à résoudre une crise[1193]. Les présidents modérateurs ont donc une « capacité d'unification sociale » différente de celle du gardien de la Constitution schmittien, puisque ce dernier paraît nier la diversité du peuple allemand[1194,]. Il cherche avant tout à affirmer son autorité sur le Parlement et les partis. « Clef de voûte » du système politique, son objectif final est de se substituer à l'assemblée pour exercer le pouvoir gouvernemental, tandis que le Président modérateur est « le garant de la stabilité et le vecteur de l'intégration sociale. […] Il ne doit ni gouverner, ni administrer »[1195]. La conception originelle du gardien de la Constitution ne paraît pas satisfaisante. Sa neutralité ne correspond pas à celle des présidents modérateurs et sa vocation antiparlementaire se heurte à leur défense du pluralisme et des institutions démocratiques. La théorie de Carl Schmitt semble donc devoir être réorientée afin d'être compatible avec la notion de régime parlementaire « à modération présidentielle ».

## II- Une réorientation nécessaire

**659.** Les interrogations relatives à l'identité du « gardien de la Constitution » ne semblent pas avoir disparu (A). Cependant, pour que le Président modérateur puisse être qualifié ainsi, la notion de Carl Schmitt doit être réorientée (B).

### A- L'interrogation persistante relative à l'identité du gardien de la Constitution

**660.** La polémique relative à l'identité du gardien de la Constitution est célèbre. Avec le succès contemporain de la solution juridictionnelle, la question ne serait plus vraiment de savoir quelle option est la plus pertinente entre celle soutenue par Hans Kelsen et celle défendue par Carl Schmitt. Le caractère insoluble de cette interrogation ne semble toutefois pas avoir complétement disparu. On ne peut s'empêcher de remarquer que, dans certains Etats, le texte constitutionnel lui-même paraît partager la fonction de gardien entre le juge constitutionnel et le Président de la République. Une ambiguïté persiste cependant sur le point de savoir s'il s'agit d'un choix explicite destiné à renforcer la défense de la loi fondamentale

[1193] En ce sens, voir *supra* Chapitre 2, Section 2.
[1194] L. SALGADO DE MATOS, « L'expérience portugaise », *op. cit*., p. 59.
[1195] *Ibid*., p. 59.

ou d'un simple compromis institutionnel, les constitutions européennes étant souvent équivoques en la matière.

**661.** Plusieurs constitutions européennes font coexister un Président de la République, auquel est expressément confié la mission de « veiller au respect de la Constitution » et/ou celle d'assurer le « bon fonctionnement » ou le « fonctionnement régulier » des institutions, et une juridiction constitutionnelle chargée du contrôle de constitutionnalité. Cette mission des présidents européens se retrouve notamment dans la définition constitutionnelle de leurs fonctions. Tel est le cas pour les chefs de l'Etat en POLOGNE, au PORTUGAL, en ROUMANIE, en CROATIE, en SLOVAQUIE et en FRANCE[1196]. Elle semble aussi pouvoir ressortir indirectement de certaines prérogatives qui leur sont confiées, en particulier du cumul du droit de veto et du pouvoir de saisir le juge constitutionnel, comme en LITUANIE, en BULGARIE et en REPUBLIQUE TCHEQUE[1197]. Il s'agit cependant d'un rôle qui reste relativement abstrait puisque les constitutions n'indiquent pas quelles compétences peuvent être spécifiquement mobilisées par la présidence de la République pour accomplir cette tâche.

**662.** La référence au gardien de la Constitution pourrait alors n'être qu'une simple résurgence de la théorie schmittienne, ce rôle étant rempli par d'autres institutions. Pour autant, l'utilisation de l'expression « respect de la Constitution » « renvoie à un domaine qui est spécifique au pouvoir exécutif, celui de l'application de la Constitution »[1198]. Le Président posséderait donc bien les moyens d'être un gardien de la Constitution dans la mesure où il a « dans ce domaine une compétence plus large que les autres autorités d'État »[1199]. A ce titre, d'après Roxane Garnier, le Président portugais, grâce à son droit de veto et à la saisine du Tribunal constitutionnel, « exerce un important et lourd travail de surveillance de toute la production normative du gouvernement et de la majorité parlementaire. […] Il est à ce titre *le* gardien politique de la Constitution »[1200]. La compétence présidentielle ne semble pas pouvoir être exclusive « car dans sa substance normative, la suprématie de la Constitution ne relève

[1196] En ce sens, v. *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, II), A°.

[1197] L'article 71, alinéa 1er de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 dispose que « le Président de la République, dans les dix jours suivant la réception de la loi adoptée par le *Seimas*, la signe et la promulgue officiellement, ou la renvoie au *Seimas*, avec ses observations motivées, pour un nouvel examen », tandis que l'article 106, alinéa 2 lui permet de saisir la Cour constitutionnelle « de la conformité d'un acte du Gouvernement à la Constitution et aux lois ». En BULGARIE, l'article 150 § 1 de la Constitution du 13 juillet 1991 prévoit que la Cour constitutionnelle peut être saisie à l'initiative du Président de la République et l'article 101 lui permet de renvoyer les lois devant l'assemblée. En REPUBLIQUE TCHEQUE, c'est l'article 64 § 1 de la loi sur la cour constitutionnelle qui prévoit que le Président peut saisir la Cour constitutionnelle alors que l'article 50 de la Constitution lui attribue le droit de veto.

[1198] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 54.

[1199] G. VRABIE, « Le rôle et les fonctions du Président de la Roumanie », *op. cit.*, p. 907.

[1200] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 395. L'autrice souligne.

pas de la compétence du chef de l'Etat, mais de celle de la juridiction constitutionnelle »[1201]. Le Président peut « contribuer à l'accomplissement d'une fonction qui se réalise par la collaboration des autorités » mais n'a pas la capacité d'agir seul[1202].

**663.** La réalisation de cette mission semble passer par une coopération entre l'institution présidentielle et le juge constitutionnel. Aux côtés des présidents européens ayant reçu la responsabilité de la défense de la loi fondamentale, est généralement prévue l'existence d'une juridiction constitutionnelle chargée de garantir la suprématie de la Constitution. C'est le cas en LITUANIE, où l'existence de la Cour constitutionnelle est prévue aux articles 102 et suivants de la Constitution. L'article 1er de la loi sur la Cour constitutionnelle souligne d'ailleurs l'importance qui lui est attribuée dans la défense de la loi fondamentale lorsqu'il précise que « la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie garantit la suprématie de la Constitution de la République de Lituanie dans l'ordre juridique »[1203]. Elle a été mise en place, comme dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, afin de « garantir le constitutionnalisme, l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme »[1204]. Pour ce faire, elle contrôle la constitutionnalité des lois, des traités et des actes gouvernementaux et présidentiels.

**664.** En POLOGNE, le Tribunal constitutionnel assure la suprématie de la loi fondamentale grâce aux compétences lui étant attribuées par l'article 188 de la Constitution qui lui confient le soin de statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires ainsi que sur la conformité de l'activité et des objectifs des partis politiques au texte constitutionnel.

**665.** Au PORTUGAL, « le Tribunal constitutionnel est le tribunal spécifiquement compétent pour administrer la justice dans les matières de nature juridico-constitutionnelle »[1205]. Il garantit la suprématie de la Constitution par l'intermédiaire de son contrôle de constitutionnalité des lois.

**666.** En ROUMANIE, d'après l'article 142, alinéa 1er du texte constitutionnel, « la Cour constitutionnelle est le garant de la suprématie de la Constitution ». Il s'agit d'« une institution « hybride », avec des éléments greffés du Conseil constitutionnel français pour la structure et certains inspirés de la Cour constitutionnelle italienne pour les pouvoirs et la

[1201] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 54.
[1202] G. VRABIE, « Le rôle et les fonctions du Président de la Roumanie », *op. cit.*, p. 906.
[1203] « The Constitutional Court of the Republic of Lithuania shall guarantee the supremacy of the Constitution of the Republic of Lithuania in the legal system », Law No. I-67 of 3 February 1993 on the Constitutional Court, Article 1.
[1204] « To guarantee constitutionalism, the rule of law and the protection of human rights », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1061.
[1205] Article 221 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

compétence »[1206]. Lui a ainsi été confiée la mission de contrôler la constitutionnalité des lois, d'arbitrer les conflits juridiques de nature constitutionnelle et de contrôler l'ensemble des résolutions parlementaires[1207].

**667.** En BULGARIE, « la Cour constitutionnelle garantit la suprématie de la Constitution »[1208]. Elle donne des interprétations impératives de la Constitution, contrôle la constitutionnalité des lois et règles les litiges de compétences entre les autorités politiques principales.

**668.** Il est également possible de citer l'exemple de la CROATIE, où « la Cour constitutionnelle garantit le respect et l'application de la Constitution »[1209], ce qui passe notamment par l'instauration, en vertu de l'article 129 du texte constitutionnel, de contrôles de constitutionnalité abstrait et concret mais également par le droit de déposer, pour les individus, un recours constitutionnel contre la décision d'une autorité publique. La rédaction initiale du texte constitutionnel prévoyait déjà la coexistence du juge et du Président.

**669.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, l'article 83 de la Constitution indique expressément que « la Cour constitutionnelle est l'organe juridictionnel protecteur de la Constitution ».

**670.** En SLOVAQUIE, l'article 124 de la Constitution dispose que « la Cour constitutionnelle de la République slovaque est une juridiction indépendante chargée de la protection de la constitution ». Elle remplit ce rôle en statuant sur la conformité des lois, des décrets gouvernementaux et des traités à la Constitution ainsi qu'en résolvant les conflits de compétence entre les autorités publiques.

**671.** Enfin, en FRANCE, le Conseil constitutionnel assure la suprématie de la Constitution par l'intermédiaire de son contrôle *a priori*, prévu à l'article 61 de la Constitution, et de la question prioritaire de constitutionnalité, mise en place par l'article 61-1.

**672.** Plusieurs Etats européens ont donc fait le choix de partager la défense de la Constitution, en la confiant à la fois au Président de la République et au juge constitutionnel. Cependant, la concrétisation de cette collaboration n'est pas systématique en raison du décalage qui est susceptible d'exister entre la définition de la mission présidentielle et les prérogatives qui sont attribuées au chef de l'Etat. Les instruments qui sont mis à sa disposition ne sont pas toujours

---

[1206] « A "hybrid" institution, with grafted elements of the French Constitutional Council on the structure and some inspired by the Italian Constitutional Court on the powers and jurisdiction », B. SELEJAN-GUTAN, « Constitution in Time of Crisis: The Romanian Constitutional Court and Its Enemies », *Romanian Journal of Comparative Law*, vol. 3, no. 2, 2012, p. 323.

[1207] *Ibid*., p. 324.

[1208] Article 1 § 1, Constitutional Court Act, Prom. SG. 67/16 Aug 1991.

[1209] « The Constitutional Court shall guarantee compliance with and application of the Constitution », The Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia, consolidated text, Official Gazette No. 49/02 of May 3, 2002, Article 2 § 1.

en accord avec le rôle qui lui a été confié. Seul le juge constitutionnel serait alors en mesure d'être le gardien de la Constitution.

**673.** Cela semble être le cas pour les présidences de la République croate et slovaque. Les prérogatives présidentielles y sont réduites et ne paraissent pas en mesure de contribuer à la garde de la Constitution. En CROATIE, le Président ne dispose d'aucun droit de veto. Son droit de dissolution n'est utilisable que sur proposition du Premier ministre[1210]. S'il est compétent pour « soumettre au référendum une proposition d'amendement à la Constitution ou quelque autre question qu'il considère importante pour l'indépendance, l'intégrité et l'existence de la République de Croatie », ce qui pourrait lui permettre d'établir un lien direct avec le peuple afin de protéger la Constitution contre ses ennemis, le Président ne peut agir que sur la « proposition du Gouvernement et avec le contreseing du Premier ministre »[1211], limitant de ce fait ses prétentions à être le gardien de la Constitution. Le chef de l'Etat SLOVAQUIE se trouve dans une position similaire dans la mesure où « quoique le Président représente toujours la République slovaque à l'extérieur et à l'intérieur, et par ses décisions assure le fonctionnement régulier des organes constitutionnels […], en raison de l'amendement de 1999, sa capacité à intervenir dans les travaux quotidiens du Parlement et du gouvernement a considérablement diminué »[1212]. Ainsi, « la Constitution définit […] le Président comme faisant partie du pouvoir exécutif, et non pas uniquement comme un chef d'État cérémoniel, bien que ses pouvoirs correspondent mieux à cette dernière appellation »[1213].

**674.** Un décalage analogue pourrait concerner les présidents modérateurs lituaniens, polonais, portugais et roumains. Le Président de la ROUMANIE connaîtrait un écart de ce type en raison d'un déséquilibre entre son rôle et ses attributions. D'après Elena Simina Tanasescu, « un tel rôle [de gardien] suppose une autorité « dotée d'une position de pointe dans l'architecture d'ensemble de l'Etat », une autorité qui puisse assumer pleinement la direction de la société, ainsi que celle des autres autorités étatiques ». Il apparaît cependant que « les articles constitutionnels qui précisent les attributions concrètes du chef de l'Etat roumain témoignent d'un contraste marqué avec cette expectation »[1214]. Appliquée aux différents

[1210] En ce sens, M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit.*, p. 57-59.
[1211] Article 87, alinéa 2 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[1212] « Although the president still represents the Slovak Republic externally et internally and by his decisions ensures the regular operation of constitutional bodies, due to the 1999 amendment his ability to intervene in the everyday workings of parliament and government has decreased significantly », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit.*, p. 184.
[1213] « The constitution defines the president as a part of the executive branch, and not purely as a ceremonial head of state, though his powers fit better the latter label », *Ibid*., p. 184.
[1214] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 52.

présidents modérateurs, cette conception empêcherait qu'il soit possible de les qualifier de « gardiens de la Constitution », aucun d'entre eux n'assumant la direction de la société ou des autorités étatiques.

**675.** A l'inverse, c'est justement parce que le Président PORTUGAIS n'est pas capable de remplir ces fonctions que P. J. Canelas Rapaz considère qu'il peut être envisagé comme le défenseur du texte constitutionnel. Il envisage le Président comme « un arbitre qui ne se substitue pas au pôle parlementaire du régime ». Si le chef de l'Etat peut intervenir de manière décisive, il ne s'agit pas d'un moyen déguisé de s'approprier la direction politique[1215].

**676.** L'attribution de la fonction de gardien de la Constitution paraît dépendre de la conception qu'ont les différents auteurs de la notion schmittienne. En retenant une définition identique à celle du juriste allemand, il semble que les présidents modérateurs ne puissent pas être qualifiés de « gardiens ». Parmi les constitutions étudiées, seuls les chefs de l'Etat français et croate (1990-2000) pourraient l'être. Eux seuls disposeraient des moyens suffisants pour assurer un arbitrage actif, notamment grâce au contrôle qu'ils exercent sur le Gouvernement, au lien direct qu'ils peuvent établir avec le peuple contre le Parlement, par le biais du droit de dissolution et du référendum, et grâce à leurs pouvoirs d'exception. Il en résulterait, selon Olivier Beaud, que le constituant français de 1958 « a admis l'idée d'un gardien de la Constitution au sens schmittien de l'arbitre politique »[1216]. Un rapprochement similaire avait déjà été opéré, implicitement toutefois, par René Capitant dans son commentaire du « Discours de Bayeux »[1217].

**677.** Dans le même sens, une partie de la doctrine roumaine souligne l'inadéquation entre la mission et les prérogatives de leur Président par référence à la fonction présidentielle française. C'est ainsi qu'« à la différence de l'institution du chef d'Etat français, à laquelle la

---

[1215] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 534-535.

[1216] O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, p. 393.

[1217] « Souveraineté populaire, séparation des pouvoirs, arbitrage national du chef de l'État, voilà donc les trois principes de la Constitution de Bayeux. […] Reste le troisième principe : la nécessité d'un arbitrage national exercée par le chef de l'État. Il est, en quelque sorte, une conséquence des deux premiers. La souveraineté populaire entraîne, en effet, le règne des majorités : mais les majorités politiques sont changeantes. La séparation des pouvoirs, d'autre part, entraîne la diversité des organes de l'État. Leurs rapports sont réglés par la constitution. Mais ne faut-il pas un gardien de celle-ci, qui en assure et en arbitre le fonctionnement ? De ce double point de vue, un arbitrage national est nécessaire et ne peut être confié qu'au chef de l'État, représentant l'unité et la continuité de l'État, placé au-dessus des partis et même au-dessus des pouvoirs politiques, non pour empiéter sur leurs compétences, mais, au contraire, pour en garantir et en assurer l'exercice, conformément à la constitution. Une telle fonction est nécessaire en tout pays et en tout temps – mais combien plus nécessaire encore en France, dans les circonstances actuelles ! Car tous les Français doivent avoir conscience des dangers intérieurs et extérieurs qui menacent la République et jusqu'à l'existence même de notre pays et de notre Union Française », R. CAPITANT, « Commentaire du discours de Bayeux par René Capitant, Délégué Général de l'Union Gaulliste pour la IVè République *(août 1946)* », *RHFD*, 1995, n°16, p. 166-167.

Constitution assure d'importants moyens d'action, et qui, en pratique, a toujours été assez forte et a réussi à imprégner de son autorité l'ensemble de l'architecture constitutionnelle, le chef de l'Etat roumain est considérablement plus faible, surtout en ce qui concerne les instruments mis à sa disposition »[1218]. Ce parallèle repose sur la proximité de la rédaction de l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 80 de la Constitution du 8 décembre 1991[1219].

**678.** En envisageant le gardien de la Constitution non pas comme un « maître absolu » mais comme un « arbitre juridique »[1220], le titre pourrait s'appliquer aux présidents lituaniens, polonais, portugais et roumains. Cela impliquerait que, pour être employée afin de qualifier les présidents modérateurs, la notion de Carl Schmitt soit réinterprétée, les pouvoirs et le rôle de ces derniers étant assez éloignés de ceux du Président du Reich sous Weimar.

### B- L'adaptation possible de la théorie schmittienne

**679.** Pour que les présidents modérateurs puissent être qualifiés de gardien de la Constitution, il semble nécessaire de préciser la nature de l'objet de la garde. Il convient donc de revenir sur la définition de la Constitution opérée par C. Schmitt (1). Il devient ensuite possible d'envisager l'existence conjointe de deux gardiens (2). Sur cette base, il semble possible de caractériser la défense opérée par le chef de l'Etat et le juge selon la manière dont se répartissent leurs compétences (3).

#### 1- Une définition de la Constitution critiquable

**680.** Dans les écrits de Carl Schmitt, le Président du Reich est responsable de la défense de la Constitution. Il faut toutefois établir la nature exacte de cette constitution. Il ne s'agit pas d'une « constitution » au sens formel. Le juriste allemand rejette la définition retenue par les auteurs positivistes. Il considère effectivement qu'« une notion de constitution n'est possible qu'à condition de distinguer entre constitution [*Verfassung*] et loi constitutionnelle

[1218] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 52.
[1219] En ce sens, B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 107 ; E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 51. De la même auteure : « Conflicting revisions to Romanian Constitution give rise to questions about semi-presidentialism », *Romanian Journal of Comparative Law*, n°1/2014, p. 42-43.
[1220] Cette distinction est réalisée par Marie-Anne Cohendet à propos du Président de la Vème République. En ce sens, M-A. COHENDET, « L'arbitrage du Président de la République », *op. cit.*, p. 35.

[*Verfassungsgesezt*] »[1221]. Seule la première devrait être protégée puisque la « constitution » résulte d'une décision volontaire prise par le constituant qui donne à une unité politique sa forme d'existence déterminée, alors que les « lois constitutionnelles n'ont de validité que sur le fondement de la constitution et présupposent une constitution »[1222]. Plus précisément, l'acte décisionnel aboutit à ce qu'un contenu particulier, choisi par l'unité politique, reçoive une positivation juridique, c'est-à-dire qu'« une telle constitution est un choix conscient qu'accomplit *pour elle-même* et se donne *à elle-même* l'unité politique à travers le titulaire du pouvoir constituant »[1223].

**681.** Elle est alors composée par un certain nombre de décisions fondamentales relatives à l'existence politique de l'unité. Dans l'Allemagne weimarienne, par exemple, Schmitt en identifie cinq lorsqu'il indique que « le Reich allemand instauré par la constitution de Weimar se caractérise comme une démocratie constitutionnelle, c'est-à-dire comme un État de droit bourgeois sous la forme politique d'une république démocratique avec une structure d'État fédéral »[1224]. Ces cinq décisions forment la « substance » de la Constitution telle que définie positivement par Schmitt. En leur absence, il ne pourrait y avoir de constitution. La difficulté, selon l'auteur allemand, réside dans le fait qu'elles sont mélangées à d'autres règles, d'une importance plus réduite, qui ne sont que de simples lois constitutionnelles. Il relève ainsi qu'il existe « une multitude hétéroclite de dispositions législatives portant en partie sur des principes, en partie sur des détails, et qui, en réalité ne devraient assurément pas être intégrées au serment que l'on peut être amené à prêter sur la « Constitution » »[1225].

**682.** Appliquée aux régimes parlementaires « à modération présidentielle », cette définition pourrait aboutir à refuser la qualité de « constitution » aux textes fondamentaux lituaniens, polonais, portugais et roumains en raison de l'extrême précision dont font preuve certaines de leurs dispositions, en particulier celles relatives aux droits et libertés des individus ou aux questions sociales. La Constitution de la LITUANIE, en guise d'illustration, consacre trois titres à ces sujets : le Titre II à propos des relations entre « l'individu et l'Etat », le Titre III qui porte sur « la société et l'Etat » ainsi que le Titre IV relatif à « l'économie nationale et au

---

[1221] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p.151.
[1222] *Ibid*., p. 153.
[1223] *Ibid*., p. 152. L'auteur souligne.
[1224] Il s'agit, plus précisément, de « la décision en faveur de la démocratie […] ; elle s'exprime dans le préambule (« le peuple allemand s'est donné cette constitution ») et dans l'art. 1 al. 2, « la souveraineté (*Staatsgewalt*) procède du peuple » ; en second lieu la décision pour la république contre la monarchie […] ; en troisième lieu la décision de conserver les Länder, donc une structure d'État fédéral pour le Reich […] ; la décision pour une forme fondamentalement représentative et parlementaire du législatif et du gouvernement ; enfin, la décision en faveur de l'État de droit bourgeois avec ses principes, droits fondamentaux et séparation des pouvoirs », *Ibid*., p. 154-155.
[1225] C. SCHMITT, « Le Tribunal du Reich comme gardien de la Constitution », *op. cit*., p. 72.

travail ». Les articles 18 à 54 sont concernés. La loi fondamentale de la POLOGNE établit, depuis l'article 30 jusqu'à l'article 86, un Titre II sur « les libertés, les droits et les devoirs de l'homme et du citoyen ». C'est également le cas au PORTUGAL où l'ensemble de la première partie, de l'article 12 à l'article 79, est consacrée aux « droits et devoirs fondamentaux », tandis que la seconde, longue de 27 articles, traite de « l'organisation économique ». En ROUMANIE, c'est le Titre II qui énumère « les droits, les libertés et les devoirs fondamentaux » par l'intermédiaire des articles 15 à 57.

**683.** Parmi ces dispositions, figurent beaucoup de normes qui, selon la logique de Schmitt, relèveraient de la législation ordinaire plutôt que constitutionnelle. L'application de la distinction retenue par Carl Schmitt aboutirait à disqualifier les normes fondamentales lituanienne, polonaise, portugaise et roumaine, celles-ci se voyant réduites au rang de simple lois constitutionnelles. La difficulté qui se pose alors est qu'elles échapperaient à la mission de préservation des institutions assurée par les présidents modérateurs. Une première adaptation semble donc nécessaire sur ce point.

**684.** Un second problème survient lorsque la nature de la Constitution est envisagée. Au fil de ses travaux, Schmitt délaisse sa définition initiale pour mettre en avant l'unité de l'Etat. Une conception « institutionnaliste » se substitue à la dimension décisionniste première[1226]. Le Président du Reich ne doit plus protéger les cinq décisions politiques fondamentales à la base de la Constitution de Weimar. La défense de la démocratie, du parlementarisme ou de l'Etat de droit bourgeois est abandonnée au profit de la protection de l'Etat. S'il est tout à fait possible de considérer que la Constitution est « moins une règle […] de limitation des gouvernants que l'expression d'une harmonie entre l'Etat et les membres de la communauté politique »[1227], le danger est qu'une conception idéalisée de la norme constitutionnelle et de l'unité de l'Etat pourrait se développer et faire l'objet de la protection présidentielle au détriment du texte réel.

**685.** Le risque est qu'il y ait un décalage important entre, d'un côté, cette vision idéale de la Constitution et du peuple, et, de l'autre côté, leur manifestation concrète, ce qui conduirait le Président du Reich, afin de protéger le texte constitutionnel tel qu'il l'envisage, à substituer sa Constitution idéalisée à celle existante. Il ne serait donc plus le gardien de la Constitution mais la source de sa disparition dans la mesure où, plutôt que de chercher à défendre le texte qui existe, il s'y oppose.

---

[1226] En ce sens, A. LE DIVELLEC, « Le gardien de la Constitution de Carl Schmitt. Eléments sur les paradoxes d'une « théorie » constitutionnelle douteuse », *op. cit.*, p. 60.
[1227] O. BEAUD, « Préface. Carl Schmitt ou le juriste engagé », *op. cit.*, p. 81.

**686.** A l'inverse, les présidents modérateurs ne cherchent pas à substituer leur vision du texte constitutionnel à sa réalité. Ils préservent les institutions démocratiques et parlementaires telles qu'elles sont prévues par la Constitution, sans essayer de les remplacer au nom de l'unité de l'Etat. Il est possible qu'ils mettent en avant une conception personnelle de la loi fondamentale, sans pour autant que cela n'aboutisse à ce qu'ils s'opposent à la mise en œuvre de la Constitution, tandis que le gardien schmittien s'impose comme une instance autoritaire protégeant l'unité de l'Etat contre les lois constitutionnelles, source de division. Le Président modérateur ne se substitue donc pas au pôle parlementaire du régime et ne capte pas la direction gouvernementale, contrairement au Président du Reich. Son intervention n'est que ponctuelle puisqu'il ne s'agit que de rétablir le fonctionnement régulier des institutions quand celui-ci est empêché. Il défend la Constitution qui existe plutôt qu'une constitution idéelle qui n'existe pas. Une prise de distance avec la conception de Carl Schmitt peut également se faire sur ce point.

**687.** Cette critique de la Constitution telle qu'envisagée par le juriste allemand ne signifie pas qu'il faille en retenir une définition qui serait exclusivement formaliste. Le Président modérateur ne garde pas seulement la Constitution écrite, sanctionnée par le juge, dans la mesure où « la normativité juridique, même si elle s'y exprime, déborde de toute part le droit écrit »[1228]. Comme le relève Pierre Avril, « il ne suffit pas de lire la Constitution écrite pour connaître la Constitution réelle, c'est-à-dire les normes qui régissent effectivement le Gouvernement du pays, *the living Constitution* comme le désignent les Américains »[1229]. Doit être également protégée, « l'existence, à côté de la Constitution écrite, d'une autre Constitution, particulièrement muable et formée de la somme des différentes pratiques constitutionnelles dans l'Etat. Elle correspond alors à la Constitution telle qu'elle est appliquée par le pouvoir politique »[1230], c'est-à-dire à la Constitution vivante. L'objet de la garde est donc plus large que ce qui pourrait être envisagé par une conception kelsenienne du droit.

**688.** Il est également possible de s'écarter de la définition positiviste du droit constitutionnel retenue par Louis Favoreu qui « ne reconnaît comme normes que les significations de phénomènes linguistiques effectivement énoncés, possédant un support empirique

[1228] F. BRUNET, *La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, coll. Bibliothèque des thèses, Droit public, 2012, p. 344.
[1229] P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, *op. cit.*, p. 11.
[1230] M. POLIDORI, « La notion de Constitution vivante sous l'angle du constitutionnalisme italien contemporain », *Civitas Europa*, 2014/1, n°32, p. 214.

objectif »[1231]. Il en résulte que « pour appréhender utilement le phénomène constitutionnel, on peut considérer qu'une constitution s'apparente sans doute davantage à un « ordre constitutionnel » complexe, qu'à une norme suprême »[1232]. C'est donc cet « ordre constitutionnel » qui fait l'objet de la protection du gardien. Cela permet d'inclure à la fois la Constitution formelle et la Constitution telle qu'elle existe réellement, en évitant les écueils de la conception idéalisée de Carl Schmitt. Par conséquent, la modification de l'objet de la garde semble permettre de la confier à la fois au Président de la République et au juge constitutionnel.

### 2- Une protection conjointe de la Constitution

**689.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », la défense de la loi fondamentale paraît pouvoir être partagée de manière complémentaire entre le chef de l'Etat et le juge constitutionnel (a). En revanche, la protection du texte constitutionnel apparaît d'une nature différente dans les autres régimes parlementaires européens (b).

#### a- La défense partagée de la Constitution dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle »

**690.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », il semble que le chef de l'Etat et le juge constitutionnel soient tous deux capables de protéger la Constitution. Ils ont reçu pour cela des attributions spécifiques dans la mesure où ils ne la défendent pas de la même manière. Par un mélange des théories kelsenienne et schmittienne, les constitutions lituanienne, polonaise, portugaise et roumaine ont « rendu possible une nouvelle activité étatique, à savoir la prévention de la méconnaissance de la Constitution, à travers un mécanisme complexe d'autorités publiques qui s'équilibrent de l'intérieur »[1233], au sein duquel le Président de la République intervient pour faciliter l'application de la Constitution et le juge constitutionnel pour en assurer la suprématie.

**691.** Comme ils ne sont pas opposés dans l'accomplissement de leurs missions respectives, le chef de l'Etat et le juge ne se trouvent pas dans une situation de concurrence. Ils « doivent

[1231] L. FAVOREU et *alii*., *Droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 83.
[1232] M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 74.
[1233] « Made possible a new state activity, namely prevention of infringements to the Constitution, through a complex mechanism of public authorities which balances from inside », E. S. TANASESCU, « Who Is Defending the Romanian Constitution? Between Presidential Obligation and Constitutional Adjudication », *Analele Universităţii de Vest din Timişoara - Seria Drept*, 2008, No. 1-2, p. 55.

plutôt se compléter et sont donc tenus de collaborer »[1234]. En pratique, cette division des tâches conduit le Président à intervenir pour prévenir les conflits et les blocages institutionnels, tandis que la juridiction constitutionnelle sera saisie pour les résoudre. Elle les amène également à opérer une articulation similaire lorsque l'un d'eux considère que le couple Gouvernement – majorité parlementaire porterait atteinte à l'ordre constitutionnel. Ces deux institutions peuvent coexister en tant que gardiennes puisque, au bout du compte, « protéger la Constitution, c'est la défendre contre ses ennemis politiques, dans une situation de danger ou de crise extrême »[1235], sans que rien n'empêche d'envisager une conciliation des voies présidentielle et juridictionnelle. Les deux autorités semblent donc tenues de collaborer malgré des différences dans leurs attributions et les moyens dont elles disposent.

**692.** Etant donné qu'un des objectifs d'une constitution est d'assurer la stabilité de l'Etat, il est important que le chef de l'Etat veille à sa préservation. Il lui est ainsi possible d'être un gardien de la Constitution. Cela passe par une fonction de médiation politique entre les autorités publiques et par le contrôle du respect de la loi fondamentale par ces mêmes autorités. Le juge constitutionnel est susceptible d'incarner l'autre visage possible du gardien par l'intermédiaire de sa défense des droits fondamentaux des individus et des principes fondamentaux sur lesquels repose l'Etat. Aussi, « pour une protection complète de la Constitution, les deux gardiens doivent être en place »[1236].

**693.** A ce titre, le Président de la République est généralement envisagé comme un gardien politique alors que le juge serait un gardien de nature juridique. C'est ainsi que le qualificatif de gardien a pu être appliqué, en LITUANIE, au chef de l'Etat. Dans ces hypothèses, il semble avoir été envisagé sous un prisme exclusivement politique. En ce sens, « les présidents en quête d'une place dans le système politique sont encouragés à promouvoir le débat politique, voire public, sur leurs fonctions et responsabilités. Considérés par l'ensemble des acteurs politiques comme étant avant tout les « gardiens » de la Constitution, les présidents trouvent leur place en jouant ce rôle »[1237]. En POLGONE, l'idée d'« arbitrage politique […] semble particulièrement appropriée pour donner corps à la construction politico-constitutionnelle de

[1234] « Rather have to complement each other and thus are bound to collaborate », *Ibid*., p. 55.
[1235] N. ZANON, « La polémique entre Hans Kelsen et Carl Schmitt sur la justice constitutionnelle », *op. cit*., p. 179.
[1236] « For a complete protection of the Constitution both guardians need to be in place », E. S. TANASESCU, « Who Is Defending the Romanian Constitution? Between Presidential Obligation and Constitutional Adjudication », *op. cit*., p. 52.
[1237] « Presidents in search of a place in the political system are encouraged to promote the political and even public debate on their functions and responsibilities. Regarded by all political actors as first and foremost the "guardians" of the constitution, the presidents find their niche by performing that role », L. TALAT-KELPŠA, « The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania », *Journal of Baltic Studies*, Vol. 32, No. 2, Summer 2001, p. 167.

la fonction présidentielle qui peut être déduite des devoirs du président telles qu'ils sont inscrits dans la Constitution »[1238]. La fonction présidentielle de défense de la Constitution paraît, pour ces deux premiers Etats, dépourvue de toute dimension juridique. La coexistence d'un gardien politique et d'un gardien juridique se trouverait également exprimée au PORTUGAL où le chef de l'Etat « est un gardien politique à l'instar du Président du Reich pour Carl Schmitt »[1239]. Il apparaît cependant que si le Président « a le monopole de la défense politique de la loi fondamentale portugaise, il n'a pas le monopole de la défense de la Constitution […]. Celle-ci est défendue juridiquement par le contrôle de constitutionnalité »[1240]. En ROUMANIE, E. S. Tanasescu semble envisager différemment l'existence de cette dichotomie puisqu'elle indique qu'« alors que la légitimité de l'interprétation rendue par la Cour Constitutionnelle dérive de sa nature juridictionnelle et des attributions qui lui ont été confiées par l'Assemblée Constituante, la légitimité de l'interprétation offerte par le Président provient de sa légitimité politique (élection directe) ». L'interprétation de la Constitution bénéficie alors « de l'avantage d'avoir été passée à travers les deux filtres de légitimité, ce qui ne peut que la renforcer »[1241].

**694.** L'argument souvent mis en avant pour justifier de cette distinction est la possession d'un droit de veto, de nature politique, par le Président, tandis que le juge intervient par le biais du contrôle de constitutionnalité, de nature juridique. En LITUANIE, le caractère politique du veto se manifesterait dans sa portée limitée. En elle-même, cette compétence peut surtout entraver, ralentir la procédure législative, sans pour autant la bloquer définitivement[1242]. La Cour constitutionnelle dispose d'un pouvoir juridiquement plus important puisqu'elle rend des décisions définitives en vertu desquelles un acte juridique inconstitutionnel est considéré comme nul et ne peut être appliqué[1243]. En POLOGNE, le caractère conflictuel de la présidence de Lech Walesa est souligné par son utilisation active du premier mécanisme au détriment du second. Cela indiquerait que « les réserves de Walesa étaient principalement de caractère

[1238] « Political arbitration […] seems particularly adequate to give substance to the constitutional-political construction of the presidential office that can be inferred from the duties of the President as inscribed in the Constitution », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit*., p. 266.
[1239] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 525
[1240] *Ibid*., p. 525-526.
[1241] E. S. TANASESCU, « La protection de la Constitution entre l'arbitrage du chef de l'Etat et la garantie de sa suprématie par la Cour constitutionnelle », *op. cit*., p. 13.
[1242] L. TALAT-KELPŠA, « The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania », *op. cit*., p. 162-163.
[1243] V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit*., p. 1067.

politique et non judiciaire »[1244]. Au PORTUGAL, le veto n'est pas censé, en principe, se baser sur des normes juridiques. Sinon, le chef de l'Etat pourrait se substituer au Tribunal constitutionnel. Or, la loi relative à l'organisation du Tribunal constitutionnel prévoit que celui-ci dispose du monopole du contrôle de constitutionnalité[1245]. En ROUMANIE, l'opposition entre le « politique » et le « juridictionnel » provient des effets distincts des interventions des deux gardiens. Le Président remplit une mission préventive mais n'a pas le dernier mot puisque son veto peut toujours être levé par le Parlement, c'est-à-dire que ses actes tant que gardien n'auraient pas de caractère décisionnel. *A contrario,* la Cour constitutionnelle rend des décisions obligatoires[1246].

**695.** L'existence de la dichotomie entre un gardien politique et un gardien juridique se manifesterait également dans les prérogatives qui sont attribuées au chef de l'Etat et au juge constitutionnel. Les compétences présidentielles susceptibles de participer à la réalisation d'une mission modératrice, comme le droit de veto ou le droit de dissolution, seraient exercées selon des considérations politiques, tandis que celles du juge seraient mises en œuvre à la suite d'un raisonnement purement juridique. Cependant, en pratique, la séparation entre le « politique » et le « juridique » n'est pas aussi étanche. Les interventions présidentielles ne sont pas dépourvues de fondements juridiques et, réciproquement, les juridictions constitutionnelles ne sont pas fermées à des considérations politiques. Une complémentarité est possible. En ce qui concerne la présidence de la République, lors de l'exercice du droit de dissolution, elle est nécessairement amenée à opérer une interprétation juridique de la Constitution afin de déterminer si la situation justifie de renvoyer les parlementaires devant les électeurs. Ce faisant, le chef de l'Etat fixe des précédents en vertu desquels il est possible ou impossible de recourir à la dissolution dans certaines hypothèses.

**696.** L'utilisation, ou l'inutilisation, du droit de veto souligne que la promulgation est un acte de volonté qui montre « qui rappelle que l'acte promulgué a été apprécié, non seulement selon des critères juridiques concernant sa régularité formelle ou sa conformité avec la Constitution, mais aussi, selon des critères politiques propres à juger de son opportunité, de son intérêt ou de son adéquation avec la conjoncture »[1247]. A ce titre, la motivation, généralement

---

[1244] « Walesa's reservations were primarily of political, and not judicial, character », P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit*., p. 112.

[1245] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 119.

[1246] En ce sens, E. S. TANASESCU, « La protection de la Constitution entre l'arbitrage du chef de l'Etat et la garantie de sa suprématie par la Cour constitutionnelle », *op. cit*., p. 5-7.

[1247] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit*., p. 368.

obligatoire, du veto est révélatrice du contrôle présidentiel opéré et, par extension, de l'interprétation de la Constitution réalisée par le chef de l'Etat.

**697.** Ce point semble particulièrement manifeste au PORTUGAL. Le Président fait souvent référence aux normes constitutionnelles dans ses messages motivés, ce qui lui permet d'exercer un contrôle formel et matériel de la loi à promulguer. Il vérifie le mode d'élaboration des actes étant soumis à sa signature et s'assure du fondement juridique de ces normes. Si certaines dispositions lui apparaissent contraires à la Constitution, il exercera son veto[1248]. Il est ici notamment possible de citer l'exemple du veto de la loi sur la parité par Anibal Cavaco Silva, en juin 2006, puisque l'argumentation présidentielle reposait expressément sur l'article 18 § 2 de la Constitution qui pose le principe de proportionnalité des peines[1249]. Ce pouvoir d'interprétation s'exprime aussi quand le Président choisit de promulguer. Marcelo Rebelo de Sousa s'est prononcé en faveur de la promulgation d'un texte modifiant la loi de finances locales et la loi-cadre sur le transfert de compétences aux collectivités locales et aux organismes intercommunaux. Il a publié « une longue note, oscillant entre déclaration politique et appréciation juridique » dans laquelle il critiquait certaines des dispositions prévues[1250].

**698.** Si les autres présidents modérateurs n'articulent pas autant leurs vetos autour de considérations juridiques qu'au Portugal, il n'en demeure pas moins qu'ils n'en sont pas complètement dépourvus. C'est ainsi qu'en LITUANIE cette dualité du veto se retrouve dans le droit présidentiel de proposer des modifications du texte concerné. De tels changements semblent devoir reposer inévitablement sur une démonstration à la fois juridique et politique afin de convaincre le *Seimas* de leur opportunité[1251]. En POLOGNE, ce sont surtout les considérations politiques qui paraissent l'emporter[1252]. En ROUMANIE, les aspects juridiques sont davantage pris en compte puisque le Président renvoie une loi devant l'assemblée lorsqu'elle « semble s'éloigner trop de sa base électorale ou ignorer les questions de constitutionnalité extrinsèque »[1253].

---

[1248] En ce sens, *Ibid*., p. 374-375.
[1249] En ce sens, P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 120.
[1250] M. MELO EGIDO, D. CONNIL, D. LÖHRER, « Droit constitutionnel étranger : Portugal », *op. cit*., p. 231.
[1251] En ce sens, L. TALAT-KELPŠA, « The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania », *Journal of Baltic Studies*, Vol. 32, No. 2, Summer 2001, p. 162-163.
[1252] En ce sens, P. KÖKER, *Veto et peto : Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 223.
[1253] « Seemed to stray too far from its electoral basis or that ignored matters of extrinsic constitutionality », E. S. TANASESCU, « The President of Romania, or : The Slippery Slope of a Political System », *op. cit*., p. 78.

**699.** La porosité de la séparation entre les deux gardiens semble aussi pouvoir s'exprimer au travers de la compétence du chef de l'Etat de saisir le juge constitutionnel lorsqu'il estime faire face à une disposition inconstitutionnelle. Celle-ci permet en effet une sorte de division des tâches entre le Président et le juge, le premier identifiant des menaces potentielles, le second se prononçant sur leur réalité et les supprimant le cas échéant. Cette interdépendance paraît reposer sur leur faculté commune à interpréter le texte constitutionnel puisque le Président doit indiquer quelle est son interprétation de la Constitution pour justifier sa saisine du juge, tandis que ce dernier a l'obligation de rendre une décision, ce qui implique qu'il interprète l'acte juridique soumis à son contrôle et la loi fondamentale. La complémentarité de ce partage semble se confirmer en pratique dans la mesure où, si leurs interprétations ne vont pas systématiquement dans la même direction, il n'est pas rare que le contrôle de constitutionnalité opéré par la juridiction constitutionnelle s'efforce de tenir compte de l'interprétation présidentielle pour éviter la survenance d'un conflit interprétatif entre eux. Des considérations de politique institutionnelle sont donc susceptibles d'être retenues.

**700.** C'est par exemple le cas en ROUMANIE. La Cour constitutionnelle s'est trouvée impliquée, en 2005, dans un conflit politique entre la majorité gouvernementale et l'opposition parlementaire à propos d'un paquet législatif relatif à la réforme de la justice et à la restitution des biens nationalisés pendant le régime communiste. Dans une première décision, la Cour avait confirmé la constitutionnalité du texte, sauf pour quelques dispositions. La loi fut renvoyée au Parlement qui en modifia certains éléments. A la suite de ces modifications, le Président saisit le juge constitutionnel pour lui demander de vérifier si l'assemblée avait bien respecté sa première décision. La Cour conclut à la constitutionnalité de la loi à l'exception d'une seule disposition. Cependant, pour éviter de censurer la loi, la juridiction interpréta la disposition litigieuse de façon qu'elle devienne compatible avec la Constitution[1254].

**701.** Ces deux décisions permettent de souligner l'existence d'une solidarité institutionnelle entre le Président et la Cour. La première décision avait été fortement critiquée par les acteurs politiques et juridiques, aboutissant à une contestation de sa légitimité et du caractère obligatoire de ses décisions. Afin d'apaiser le conflit, le chef de l'Etat avait organisé une médiation entre les présidents des deux chambres et de la Cour constitutionnelle. Ce n'est qu'après cette réunion que le texte avait été renvoyé au Parlement[1255]. Dans sa seconde

[1254] E. S. TANASESCU, « Who Is Defending the Romanian Constitution? Between Presidential Obligation and Constitutional Adjudication », *op. cit.*, p. 46-47.
[1255] E. S. TANASESCU, « La protection de la Constitution entre l'arbitrage du chef de l'Etat et la garantie de sa suprématie par la Cour constitutionnelle », *op. cit.*, p. 8.

décision, la Cour fit preuve de mesure pour concilier son interprétation avec celle de la présidence de la République « car une décision de constitutionnalité partielle reste une modalité subtile d'établir certaines limites pour l'interprétation de la Constitution réalisée par le Président, tout en faisant semblant de lui donner raison et sans arriver à une confrontation ouverte »[1256].

**702.** La garde de la Constitution semble bel et bien pouvoir être partagée entre le Président modérateur et le juge constitutionnel. Chacun possède des attributions spécifiques mais complémentaires en raison de leur nature juridique et politique. La présidence de la République pourra alors être un gardien de la Constitution d'une autre nature que celle envisagée par Carl Schmitt. Ne cherchant pas à remettre ne cause l'ordre constitutionnel, le Président n'entre pas en conflit avec la juridiction constitutionnelle. Il conviendra toutefois de souligner que le rôle de gardien institutionnel du Président de la République ne se manifeste pas de la même manière selon la nature du régime parlementaire.

b- Un rôle de gardien susceptible de variations selon la nature du régime parlementaire

**703.** Il semble possible de distinguer le rôle du chef de l'Etat vis-à-vis de la protection de la Constitution selon la nature du régime parlementaire. Il convient d'abord de noter que la FINLANDE se situe en dehors du débat sur l'identité du gardien de la Constitution puisqu'elle retient un modèle « où le législateur démocratiquement élu et le pouvoir judiciaire indépendant se voient tous deux confier un devoir commun de protéger les droits constitutionnels »[1257].

**704.** Parmi les autres régimes parlementaires « à présidence symbolique », la protection présidentielle paraît minime. Leurs lois fondamentales n'attribuent que peu de moyens à ces présidents pour qu'ils participent à leur défense, à l'exception de la BULGARIE et de la REPUBLIQUE TCHEQUE où le Président bénéficie d'un droit de veto et peut saisir la Cour constitutionnelle. Ce sont donc essentiellement les cours constitutionnelles qui en assurent la garde. Cela semble être particulièrement le cas en AUTRICHE, en IRLANDE et en SLOVENIE où les prérogatives présidentielles sont réduites et ne permettent que peu, voire aucune, interaction avec le juge constitutionnel. Si le Président de l'IRLANDE a pu être qualifié de « gardien de la Constitution » en raison de sa capacité à saisir la Cour suprême de la

[1256] *Ibid*., p. 13.

[1257] « Where both the democratically elected legislature and the independent judiciary are entrusted with a shared duty to protect constitutional rights », J. LAVAPURO, T. OJANEN, M. SCHEININ, « Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review », *op. cit*., p. 508.

constitutionnalité d'un texte de loi soumis à sa signature[1258], l'application d'un tel qualificatif semble avant tout symbolique dans la mesure où il s'agit de sa seule compétence allant en ce sens, qui ne peut d'ailleurs être exercée qu'après l'avis du Conseil d'Etat. Comme nous l'avons vu précédemment, les présidents de la CROATIE et de la SLOVAQUIE ne disposent pas des moyens suffisants pour préserver la Constitution.

**705.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », l'articulation des chefs de l'Etat avec la juridiction constitutionnelle paraît également délicate dans la mesure où ils n'utilisent pas, ou très peu, les prérogatives mobilisées dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Puisqu'ils contrôlent le Gouvernement et la majorité parlementaire, ils n'ont pas vocation à utiliser le droit de veto ou à saisir le juge constitutionnel pour s'opposer à des lois dont ils ont inspiré la rédaction.

**706.** Il convient toutefois de souligner que, depuis 2015, la saisine, en FRANCE, du Conseil constitutionnel par le Président de la République s'est développée, avec une saisine par François Hollande, en 2015, et deux par Emmanuel Macron, en 2019 et 2020. Il s'agit d'une pratique originale avec le développement d'une « saisine blanche » vierge de tout grief. Elle « demande une expertise sans aucunement exprimer un avis » ou reprocher une inconstitutionnalité[1259]. C'est un contrôle préventif de constitutionnalité. La saisine du Conseil constitutionnel à propos de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire le montre. Au moment de la saisine, le Président n'est pas certain « de la formulation de la loi à venir. Il suggère en effet deux rédactions de l'article de la loi à propos des atteintes possibles à l'article 66 de la Constitution par le système d'information partagée des données »[1260]. La fonction de gardien du Président directeur pourrait donc s'articuler avec celle du juge constitutionnel.

**707.** Si les présidents directeurs sont des gardiens de la Constitution, ils le sont dans une signification beaucoup plus proche de celle retenue par Carl Schmitt, « c'est-à-dire un arbitre politique actif, exerçant une magistrature suprême au-dessus des partis, garant des « décisions politiques fondamentales » qui forment la substance de la Constitution »[1261]. Ils constituent donc un pouvoir conservateur, plutôt que modérateur, inclus dans la direction gouvernementale et doté d'une autorité suprême sur les autres institutions. Par leur arbitrage

[1258] R. LE MESTRE, « Westminster sur la Liffey L'influence ambiguë du modèle constitutionnel britannique sur le système constitutionnel irlandais », *op. cit.*, p. 322.
[1259] P. MOUZET, « Saisine blanche, fumée blanche », *AJDA*, 2015, p. 1385.
[1260] M. VERPEAUX, « Le Conseil constitutionnel sauve l'essentiel », *AJDA*, 2020, p. 1242.
[1261] J. BENETTI, « Existe-t-il deux gardiens de la Constitution ? Les fonctions d'arbitre du président de la République et du juge constitutionnel », *in* S. MOUTON (dir.), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle, Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l'Institut Maurice Hauriou*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. Grands colloques, 2016, p. 141.

actif, ils tranchent les questions gouvernementales et interviennent « afin de mettre fin à une crise politico-existentielle du régime »[1262]. Il ne s'agit plus simplement de prévenir une impasse institutionnelle. A ce titre, les présidents directeurs peuvent mobiliser leurs pouvoirs d'exception[1263]. En FRANCE, les pouvoirs exceptionnels, prévus par l'article 16 de la Constitution[1264], permettent au chef de l'Etat de se substituer aux autres organes de l'Etat pour remédier à la menace. C'est le Président qui décide de l'utiliser, après des consultations, et qui voit ses prérogatives augmentées. En CROATIE (1990-2000), la présidence de la République avait le droit, selon l'ancien article 101 de la Constitution, d'adopter des décrets à valeur législative et des mesures d'urgence en cas de guerre, de menace immédiate pour l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Etat ou quand les institutions publiques sont incapables d'exercer leurs fonctions. F. Tudjman fit largement usage de ces pouvoirs durant la guerre (1990-1992) et prit des mesures concernant presque tous les domaines de la vie politique et sociale[1265]. Un parallèle net peut être dressé ici avec l'article 48 de la Constitution de Weimar autour duquel Schmitt faisait reposer sa notion de gardien de la Constitution.

**708.** C'est sur ce point que la distinction avec les régimes parlementaires « à modération présidentielle » semble la plus claire. Si des régimes d'exception y sont prévus, ils ne se caractérisent pas par un renforcement des prérogatives présidentielles et ne sont pas à la disposition du chef de l'Etat. En LITUANIE, il ne peut qu'« imposer la loi martiale et déclarer une mobilisation des forces armées »[1266]. En POLOGNE, le Président ne peut proclamer l'état d'urgence et l'état de siège que « sur demande du Conseil des ministres », ce dernier pouvant déclarer l'état de calamité[1267]. Au PORTUGAL, la déclaration de l'état de siège ou l'état d'urgence appartient aussi au Président mais « est subordonnée à l'audition du Gouvernement

[1262] J. HUMMEL, « Les figures weimariennes d'un « monarque parlementaire élu ». Sur la désignation populaire du Président du Reich (1919-1933) », *op. cit.*, p. 81.
[1263] Sur une comparaison des pouvoirs d'exception des présidents européens, v. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, II°.
[1264] « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel », Article 16, alinéa 1er de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.
[1265] M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit.*, p. 57.
[1266] « Can impose martial law and declare a mobilization of forces », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1044.
[1267] J. JARACZEWSKI, « An Emergency By Any Other Name? Measures Against the COVID-19 Pandemic in Poland », *VerfBlog*, 2020/4/24, https://verfassungsblog.de/an-emergency-by-any-other-name-measures-against-the-covid-19-pandemic-in-poland/.

et à l'autorisation de l'Assemblée de la République »[1268]. En ROUMANIE, l'article 93 § 1 de la Constitution impose lui aussi l'approbation du Parlement.

**709.** Les présidents directeurs ne se confondent toutefois pas entièrement avec l'acception schmittienne de la notion de gardien. Ils s'en distinguent car, contrairement au Président du Reich, ils ne cherchent pas à provoquer un virage autoritaire ou à contester l'ordre constitutionnel, notamment par l'usage de leurs pouvoirs d'exception. Ils n'excluent pas la justice constitutionnelle. Le juge et le Président ne collaborent pas autant que dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » mais s'efforcent d'éviter les conflits. Une telle conciliation s'exprime par exemple en FRANCE où « l'opposition frontale au Conseil constitutionnel a ainsi toujours été soigneusement évitée » tandis que, de manière réciproque, « le Conseil constitutionnel s'est abstenu de créer tout conflit d'interprétation avec le président de la République, spécialement lorsqu'a été en cause l'étendue des prérogatives du chef de l'exécutif »[1269].

**710.** Au bout du compte, il semble qu'il soit possible d'envisager, sous certaines conditions, les présidents modérateurs comme des gardiens de la Constitution. Ce qualificatif peut aussi s'appliquer dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » si la notion est envisagée comme un pouvoir conservateur. En revanche, l'attribution de cette qualité aux chefs d'Etat symboliques apparait plus honorifique qu'effective. Sur cette base, il semble possible de caractériser la défense opérée par le chef de l'Etat et le juge selon la manière dont se répartissent leurs compétences.

### 3- La reconnaissance possible d'un gardien de nature juridictionnelle et d'un gardien de nature institutionnelle

**711.** L'étude des régimes parlementaires « à modération présidentielle » souligne que la distinction entre un gardien politique et un gardien juridique n'est pas la plus opportune. En plus de ne pas être suffisamment opérationnelle, Florian Savonitto relève que, sur le plan

[1268] Article 138 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976. Sa mise en œuvre dans le cadre de l'épidémie du COVID-19, le 18 mars 2020, s'est faite en concertation entre le Président, le gouvernement et l'Assemblée de la République. En ce sens, v. par ex. R. G. FEIJO, (2020), « Portugal : experimentig with "emergency powers" », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=11050, 27 avril 2020 ; T. VIOLANTE, R. T. LANCEIRO, « Coping with Covid-19 in Portugal: From Constitutional Normality to the State of Emergency », *VerfBlog*, 2020/4/12, https://verfassungsblog.de/coping-with-covid-19-in-portugal-from-constitutional-normality-to-the-state-of-emergency/.

[1269] J. BENETTI, « Existe-t-il deux gardiens de la Constitution ? Les fonctions d'arbitre du président de la République et du juge constitutionnel », *op. cit.*, p. 146

théorique, une présentation de cette nature est source de confusion[1270]. Elle impliquerait l'existence d'une Constitution possédant « d'une part des normes constitutionnelles politiques dont l'interprétation relève, en premier ressort, de la seule appréciation du Président de la République, et d'autre part, des normes constitutionnelles juridiques dont l'interprétation ne peut relever que de la seule appréciation du juge constitutionnel »[1271]. Appliquée à la situation française, elle aboutirait à ce que le Président n'agisse que pour « garantir la Constitution contre des « violations politiques » alors que le Conseil constitutionnel agirait contre des « violations juridiques » »[1272], ce qui n'est pas le cas en pratique.

**712.** L'opposition entre un gardien de nature juridictionnelle et un gardien de nature institutionnelle paraît plus pertinente. La différence entre les interventions de la juridiction constitutionnelle et du chef de l'Etat semble résider dans la répartition matérielle de leurs compétences, plutôt que dans une dichotomie peu opérationnelle entre droit et politique. Les références textuelles à la fonction de protection de la loi fondamentale conférée à certains présidents européens leur attribuent une compétence générale, de droit commun. Ils possèdent « un devoir général de rappeler au respect de la Constitution ceux qui s'en éloigneraient »[1273].

**713.** A cette fin, les présidents sont nécessairement conduits à interpréter les dispositions constitutionnelles et sont susceptibles de le faire à n'importe quel moment. Ces interprétations vont logiquement porter sur l'intégralité du texte pour empêcher que les autres institutions ne le violent. Elles ne sont pas limitées à tel ou tel article. Les chefs d'Etat se distinguent en cela des juridictions constitutionnelles. Celles-ci ne possèdent qu'une compétence d'attribution et sont subordonnées à la survenance d'un litige. Elles ne peuvent donc pas intervenir à tous les échelons du débat politique. Pour que les juridictions constitutionnelles puissent être en mesure de protéger la loi fondamentale, il faut qu'elles soient saisies, ce qui semble impliquer une intervention plus tardive que celle des présidents, pour résoudre la violation, alors que ces derniers peuvent la prévenir.

**714.** Les constitutions des régimes parlementaires « à modération présidentielle », « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle » énumèrent limitativement les prérogatives du juge constitutionnel. Elles prévoient également qu'elles ne peuvent pas s'auto-saisir de l'affaire de leur choix, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent agir que dans le cadre d'un

[1270] F. SAVONITTO, *Les discours constitutionnels sur « la violation de la Constitution » sous la Vème République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 141, 2013, p. 304.
[1271] D. DOKHAN, *Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, t. 103, 2001, p. 50.
[1272] F. SAVONITTO, *Les discours constitutionnels sur « la violation de la Constitution » sous la Vème République*, *op. cit.*, p. 305.
[1273] P. ARDANT, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 41.

recours. En LITUANIE, le domaine de compétence de la Cour constitutionnelle est déterminé par l'article 105 de la Constitution. Celui-ci dispose qu'elle contrôle la conformité des lois, des actes du *Seimas* et des traités à la Constitution ainsi que des actes du gouvernement et du Président à la Constitution et aux lois. En POLOGNE, le juge constitutionnel statue sur « 1) la conformité à la Constitution des lois et des traités ; 2) la conformité des lois aux traités ratifiés dont la ratification exige l'autorisation préalable d'une loi ; 3) la conformité des actes réglementaires émanant des autorités centrales de l'État à la Constitution, aux traités ratifiés et aux lois ; 4) la conformité à la Constitution des objectifs ou de l'activité des partis politiques ; 5) la plainte portée devant cette Cour, visée au premier alinéa de l'article 79 »[1274]. L'article 189 de la Constitution précise que le juge polonais est compétent pour trancher les conflits de compétences entre autorités de l'Etat. Au PORTUGAL, l'article 223 de la Constitution prévoit que le Tribunal constitutionnel est compétent pour « contrôler l'inconstitutionnalité et l'illégalité ». L'article 223 § 2 fournit une liste non-exhaustive de prérogatives supplémentaires, tandis que le troisième paragraphe du même article dispose qu'« il appartient également au Tribunal constitutionnel d'exercer les autres fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution et par la loi ». En ROUMANIE, les compétences de la Cour constitutionnelle sont également limitativement énumérées par la Constitution. Elle a principalement trois catégories de pouvoirs : l'exercice du contrôle de constitutionnalité, le contentieux électoral et la résolution des conflits politiques[1275].

**715.** Dans le régime parlementaire « à présidence symbolique » de l'AUTRICHE, les articles 137 à 145 de la loi constitutionnelle prévoient les différents domaines dans lesquels la Haute Cour constitutionnelle est compétente. En IRLANDE, les articles 26 et 34 de la Constitution du 1er juillet 1937 mettent respectivement en place un contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori*[1276]. En SLOVENIE, les compétences de la Cour constitutionnelle sont énumérées limitativement par l'article 160 de la Constitution, tandis qu'en BULGARIE, c'est l'article 149 § 1 de la Constitution qui remplit cette tâche. En CROATIE, la Cour constitutionnelle contrôle, selon l'article 129 de la Constitution, la constitutionnalité des lois et des autres normes, se prononce sur les recours constitutionnels adressés contre les autorités publiques, sur les conflits de compétences, sur l'empêchement du Président, ainsi que sur la régularité des partis politiques et contrôle la régularité des processus électoraux et

[1274] Article 188 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[1275] En ce sens, B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 171-172.
[1276] En ce sens, R. LE MESTRE, « Westminster sur la Liffey L'influence ambiguë du modèle constitutionnel britannique sur le système constitutionnel irlandais », *op. cit*., p. 335.

référendaires. En REPUBLIQUE TCHEQUE, l'article 87 § 1 de la Constitution indique les domaines dans lesquels la Cour constitutionnelle peut statuer. En SLOVAQUIE, la Cour statue sur la conformité des lois, des décrets du gouvernement, des arrêtés de portée générale et des règlements de portée générale à la Constitution, aux lois constitutionnelles et aux traités[1277].

**716.** En FRANCE, le Conseil constitutionnel n'a également qu'une compétence d'attribution. Il le reconnaît lui-même lorsqu'il indique que « la Constitution a strictement délimité la compétence du Conseil constitutionnel ; que celui-ci ne saurait être appelé à statuer ou, à émettre un avis que dans les cas et suivant les modalités qu'elle a fixés »[1278]. Enfin, en CROATIE (1990-2000), l'article 125 de la Constitution, dans son ancienne rédaction, attribuait déjà les mêmes prérogatives à la Cour constitutionnelle.

**717.** En raison de leurs compétences d'attribution, l'action des juridictions constitutionnelles se trouve matériellement limitée. Elles ne peuvent qu'intervenir dans le cadre d'une procédure juridictionnelle et dans des domaines prévus à l'avance. Certaines matières échappent nécessairement à l'appréciation juridictionnelle. Il apparaît effectivement que « toutes les interactions entre les institutions et entre les acteurs ne se laissent pas « saisir par le droit » ; une bonne partie de leurs comportements se déroulent sans qu'une règle juridique formalisée ne puisse les astreindre »[1279]. Il semble en être de même quant à la détermination du rôle réel de chacune des institutions, qui paraît plutôt façonné par les autres autorités publiques ou les autorités extraconstitutionnelles plutôt que par l'intervention de la juridiction constitutionnelle dont les décisions « restent ponctuelles et ne sauraient être considérées comme déterminantes pour la construction du système de gouvernement dans son ensemble »[1280].

**718.** Le maintien d'un espace inconnu au juge constitutionnel rend inévitable l'intervention du Président de la République en tant que gardien de la loi fondamentale. Seulement, il interviendra dans une matière qui n'est pas investie par le juge. Le chef de l'Etat semble ainsi apte à agir dans la sphère institutionnelle, plus particulièrement pour réguler les rapports entre les institutions. La présidence de la République dispose d'une large faculté à agir puisque les rapports inter-institutionnels ne sont finalement qu'assez peu régis par la Constitution écrite.

**719.** L'exercice du droit de dissolution constitue une illustration significative de la répartition matérielle des compétences entre le chef de l'Etat et le juge. L'appréciation que fait le chef de

[1277] Article 125 § 1 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[1278] Cons. Const. avis, n°61-1 AUTR, 14 septembre 1961, JORF n° 220 des 18 et 19 septembre 1961.
[1279] A. LE DIVELLEC, « Le juge constitutionnel et les relations entre les parlements et le pouvoir exécutif. Les limites de la régulation juridictionnelle d'un système de gouvernement », *in* S. MOUTON (dir.), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle, Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l'Institut Maurice Hauriou*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. Grands colloques, 2016, p. 172.
[1280] *Ibid*., p. 170.

l'Etat de la situation institutionnelle (la capacité du Gouvernement à contrôler la majorité, les relations entre les partis politiques, la crédibilité d'une solution alternative à la dissolution, etc.), avant de mettre en œuvre sa compétence, est, par nature, une appréciation personnelle et politique. Or, les juges constitutionnels, en raison de leur caractère juridictionnel, ne sont pas en mesure d'opérer une telle appréciation de la procédure de dissolution. Il en va de même pour les autres prérogatives présidentielles susceptibles de participer à la préservation de la Constitution comme le droit de veto ou le recours à des pouvoirs d'exception. Si ces compétences sont soumises à des formes particulières, la décision de les utiliser possède une nature essentiellement politique et vise à résoudre un problème institutionnel pour lequel une procédure juridictionnelle semble inadaptée. Cette répartition matérielle des compétences, au cœur de la complémentarité des présidents et des juges constitutionnels, paraît se confirmer empiriquement lorsqu'ils vont chercher à préserver la stabilité des institutions démocratiques.

## Section 2 : Une répartition matérielle des compétences entre le Président de la République et le juge constitutionnel

**720.** Depuis la fin du XXème siècle, la mise en place d'une forme de contrôle de constitutionnalité est devenue un élément commun de l'architecture institutionnelle des Etats débutant leur transition démocratique. Les juridictions constitutionnelles ont développé une jurisprudence destinée à limiter l'autorité de l'Etat et ont cherché à fournir une voie de recours aux citoyens victimes d'une violation de leurs droits et libertés fondamentaux. Elles ont été des actrices importantes dans l'établissement, la consolidation et la préservation des institutions démocratiques mises en place par la Constitution. Si les cours ont pu jouer un rôle éminent dans ces différents processus, celui-ci ne doit toutefois pas être surévalué car « on n'a, de toute façon, jamais vu les juges sauver une démocratie à l'agonie »[1281]. Elles ne sauraient agir seules. Les présidents modérateurs et les juridictions constitutionnelles se partagent donc la fonction de préservation des institutions démocratiques. Cela se manifeste dans la manière dont se répartissent leurs compétences (I). La reconnaissance d'une telle complémentarité semble particulièrement opportune afin d'atténuer la pratique selon laquelle une partie conséquente de la doctrine constitutionnelle et politiste « fait généralement davantage confiance au juge pour décider des désaccords raisonnables plutôt qu'aux acteurs

[1281] S. RIALS, « Entre artificialisme et idolâtrie. Sur l'hésitation du constitutionnalisme », *op. cit*., p. 175.

politiques et aux citoyens »[1282]. La difficulté est que les cours « se retrouvent ainsi dans un environnement qui n'est ni purement judiciaire, ni purement politique »[1283]. Elles peuvent alors intervenir dans le processus de décision gouvernementale. Une extension excessive de ce phénomène pourrait les conduire à se substituer aux autorités politiques. La façon dont se répartissent les compétences du juge constitutionnel et des présidents modérateurs semble susceptible d'atténuer cette pratique (II).

## I- L'intervention nécessaire du gardien institutionnel pour assurer une protection complète de la Constitution

**721.** Dans les régimes parlementaires où le Président est élu au suffrage universel, les cours constitutionnelles ont été habilitées à s'intéresser au fonctionnement de leur démocratie. Un rôle central leur a ainsi été accordé pour qu'elles en assurent la bonne marche et en préservent l'existence. La justice constitutionnelle peut cependant rencontrer certaines difficultés dans la mise en œuvre de sa mission de protection de la Constitution (A). Ces faiblesses sont susceptibles d'être comblées, au moins en partie, par les interventions complémentaires des présidents (B).

### A- Les limites institutionnelles de la protection juridictionnelle de la Constitution

**722.** Le succès de l'établissement et du fonctionnement de la démocratie ne saurait reposer exclusivement sur les actions de la juridiction constitutionnelle. Ainsi que le relève Donald L. Horowitz, « même la conception la plus soignée d'une cour constitutionnelle ne peut garantir qu'elle deviendra un rempart du droit et un garant des droits de l'homme »[1284]. Parmi les Etats possédant une juridiction constitutionnelle, il y a « un bon nombre de pays dotés de régimes non démocratiques, dans lesquels l'efficacité du contrôle juridictionnel pourrait être remise

[1282] « Generally place more trust in the judge to decide on reasonable disagreements instead of political actors and citizens who should be equally treated », T. DRINÓCZI, A. BIEŃ-KACAŁAS, « Illiberal constitutionalism in Hungary and Poland: The case of judicialization of politics », *in* A. BIEŃ-KACAŁA, L. CSINK, T. MILEJ, M. SEROWANIEC (dir.), *Liberal constitutionalism: Between individual and collective interests*, Torun, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2017, p. 80.

[1283] « Thus find themselves in an environment that is neither purely judicial nor purely political », L. KOPECEK, J. PETROV, « From Parliament to Courtroom : Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic », *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 30, No. 1, February 2016, p. 121-122.

[1284] « Not even the most careful design of a constitutional court can guarantee that it will become a bulwark of law and guarantor of human rights », D. L. HOROWITZ, « Constitutional Courts : A Primer for Decision Makers », *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 4, October 2006, p. 131.

en question »[1285]. Se reposer exclusivement sur le juge constitutionnel pour limiter le pouvoir du Cabinet risque de s'avérer inefficace. Certaines lois qui soulèvent « de graves problèmes de droits peuvent ne jamais être contestées devant les tribunaux, d'autres peuvent être contestées mais sous-appliquées, et dans la plupart des cas, les lois ne seront pas contestées tant qu'une partie des dommages que le juge estime qu'elles imposent n'ont pas déjà été causés »[1286]. Pour éviter cet inconvénient, un contrôle de constitutionnalité *a priori* peut exister mais sa mise en œuvre est généralement réservée aux représentants élus dont l'intérêt à contester le texte litigieux n'est pas nécessairement identique à celui des personnes affectées par les dispositions législatives.

**723.** Toutes les cours ne parviennent pas à permettre le développement d'un Etat de droit et à protéger efficacement la Constitution. Certaines deviennent des institutions faibles, incapables de faire respecter leurs décisions ou de s'opposer aux abus du Gouvernement[1287]. Il est possible, à l'inverse, qu'elles aient participé avec succès à l'établissement de la démocratie mais qu'elles se trouvent dans l'incapacité, dans un second temps, de protéger l'ordre constitutionnel face à une remise en cause des institutions démocratiques.

**724.** Cette situation se rencontre en POLOGNE depuis 2015. Au mois de juin de cette même année, le parti Plateforme civique, qui contrôlait le Gouvernement, avait fait adopter une loi relative au Tribunal constitutionnel afin de lui permettre de continuer à dominer la plus haute juridiction polonaise. Elle a abouti au remplacement irrégulier d'une partie des membres du Tribunal puisqu'au lieu de nommer trois nouveaux membres, la majorité parlementaire a introduit une disposition lui offrant la possibilité d'en désigner cinq, au motif que le Parlement élu en novembre ne parviendrait pas à remplacer à temps deux magistrats dont le mandat arrivait à son terme en décembre 2015. Le nouveau Président, Andrezj Duda (Droit et Justice), refusa de recevoir le serment des juges ainsi nommés par le *Sejm*. Le parti Droit et Justice, après avoir remporté les élections législatives, adopta lui aussi une loi relative au fonctionnement du Tribunal constitutionnel, notamment afin de remplacer les juges nommés

[1285] « A good many countries with undemocratic regimes, in which the effectiveness of judicial review might be subject to question », *Ibid*., p. 125.
[1286] « Serious rights issues may never be challenged in court, others may be challenged but under-enforced, and in most cases laws will not be challenged until at least some of the damage they are judicially assessed to impose has already been caused S. GARDBAUM, « The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice », *Jus Politicum*, n°13, 2014, p. 18.
[1287] En ce sens, D. L. HOROWITZ, « Constitutional Courts : A Primer for Decision Makers », *op. cit*., p. 126-127.

par Plateforme civique. Elle imposa trois juges surnuméraires et une nouvelle présidente avant de procéder à une réforme contestée du fonctionnement de la juridiction[1288].

**725.** Après la crise, longue de deux années, ayant frappé le Tribunal constitutionnel, ce dernier ne peut toujours pas remplir sa fonction convenablement car il reste partiellement contrôlé par le parti Droit et Justice, à la suite de l'élection de juges favorables au PiS et de son nouveau président. En raison de la polarisation extrême et des nombreux désaccords provoqués par cette nouvelle composition, le Tribunal n'a longtemps pu émettre aucun jugement de manière satisfaisante dans la mesure où « les juges sont répartis en deux groupes. Les nouveaux juges ont tendance à reconnaître la suprématie de la majorité politique et à rejeter la suprématie de la Constitution qui est censée être protégée par le [Tribunal constitutionnel]. Les autres s'en tiennent aux règles constitutionnelles bien établies »[1289]. Une paralysie du juge polonais est alors intervenue. Son atonie aboutit à l'apparition de « changements constitutionnels informels inconstitutionnels » en vertu desquels le Gouvernement et la majorité parlementaire parviennent à modifier la signification de certaines dispositions constitutionnelles, voire à les vider de leur sens, par l'intermédiaire de lois ordinaires qui ne sont pas censurées[1290], affaiblissant l'Etat de droit et la démocratie.

**726.** Des difficultés similaires sont susceptibles de survenir lorsque la cour constitutionnelle intervient dans un conflit entre des adversaires politiques. Cela peut entraîner des conséquences négatives pour la défense de la loi fondamentale si le juge agit comme un acteur partisan, et choisit un camp, plutôt que s'il se comporte comme une juridiction véritablement impartiale. En ROUMANIE, la décision n° 358/2018 de la Cour constitutionnelle a contraint le Président de la République à révoquer une personne de son poste de chef d'un parquet spécialisé. Cette procédure est déclenchée par le ministre de la Justice, nécessite l'avis consultatif du Conseil supérieur de la magistrature et se termine par la décision du chef de l'Etat. En l'espèce, le Conseil avait rendu un avis négatif, suivi par le Président. Le ministre a alors demandé à la Cour constitutionnelle de vérifier si le refus motivé du Président d'accepter sa proposition de révoquer cette personne avait déclenché un conflit juridique de nature

[1288] En ce sens, voir W. ZAGORSKI, « Les actes d'un gouvernement (ou Marbury v. Madison à la polonaise) », *op. cit*., p. 191 ; W. ZAGORSKI, « Une réforme de la justice en trompe l'œil : la déconstruction de l'Etat de droit en Pologne », *op. cit*.

[1289] « Judges are split into two groups. New judges tend to recognize the supremacy of the political majority and reject the supremacy of the constitution which is supposed to be safeguarded by the [Constitutional Tribunal]. Others stick to the well-established constitutional rules », T. DRINÓCZI, A. BIEŃ-KACAŁAS, « Illiberal constitutionalism in Hungary and Poland: The case of judicialization of politics », *in* A. BIEŃ-KACAŁA, L. CSINK, T. MILEJ, M. SEROWANIEC (dir.), *Liberal constitutionalism: Between individual and collective interests*, Torun, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2017, p. 90-91.

[1290] « Informal unconstitutional constitutional change », *Ibid*., p. 88.

constitutionnelle susceptible de bloquer le fonctionnement des autorités publiques concernées. Le juge roumain reconnu l'existence d'un tel conflit et obligea Klaus Iohannis à promulguer le décret de révocation.

**727.** Selon Ramonia Delia Popescu et Elena Simina Tanasescu, par cette décision, la Cour « a transgressé plusieurs lignes rouges » notamment car « elle a accepté d'être saisie d'un conflit juridique de nature constitutionnelle par une autorité publique non habilitée par la Constitution »[1291], mais aussi en raison de son empiètement sur « les pouvoirs des tribunaux administratifs lesquels, selon la loi, sont les seuls à pouvoir statuer sur des décrets présidentiels »[1292]. Cette décision constituerait « un tournant dans le fonctionnement du régime politique en Roumanie » dans la mesure où « le gardien de la Constitution a, de toute évidence, franchi les limites de sa compétence constitutionnelle », tandis que le Président de la République a continué de se conformer aux exigences de l'État de droit en publiant le décret en question[1293].

**728.** La condamnation du Gouvernement roumain par la Cour européenne des droits de l'homme à propos de cette révocation semble souligner l'impact négatif potentiel que l'implication du juge constitutionnel dans des conflits purement politiques est susceptible d'avoir pour la défense des droits fondamentaux et, plus largement, pour la protection de l'ordre constitutionnel[1294]. Lorsque la protection juridictionnelle de la Constitution se politise, le contrôle de la juridiction constitutionnelle risque de devenir un enjeu politique, comme peut l'être la maîtrise du Gouvernement ou d'un ministère particulier. Si cela se produit, « la cour est simplement considérée comme un autre acteur politique plutôt que comme le serviteur neutre des normes constitutionnelles »[1295], ce qui est en mesure de réduire considérablement l'importance morale de ses décisions et d'entraver la réalisation de sa mission de protection de la Constitution.

**729.** Il est également possible que, « étant donnée la complexité de la structure interne d'un système de gouvernement et de son articulation avec les règles de droit, […] l'intervention du juge soit tout bonnement contre-productive pour ne pas dire perverse »[1296]. Certaines matières

---

[1291] L'article 146 e) de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991 dispose effectivement que la Cour constitutionnelle « statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre des autorités publiques sur demande du Président de la Roumanie, du président de l'une des deux Chambres, du Premier ministre ou du président du Conseil supérieur de la magistrature ».

[1292] R. D. POPESCU, E. S. TANASESCU, « Roumanie », *op. cit.*, p. 1052.

[1293] *Ibid*., p. 1052.

[1294] Cour EDH, 5 mai 2020, « Kövesi v. Roumanie ».

[1295] « The court is seen as just another political actor rather than a neutral servant of constitutional norms », D. L. HOROWITZ, « Constitutional Courts : A Primer for Decision Makers », *op. cit*., p. 133.

[1296] A. LE DIVELLEC, « Le juge constitutionnel et les relations entre les parlements et le pouvoir exécutif. Les limites de la régulation juridictionnelle d'un système de gouvernement », *op. cit*., p. 176.

ne sont pas adaptées à une appréciation juridictionnelle. Cela a pu concerner, en FRANCE, l'intervention du Conseil constitutionnel à propos du contrôle parlementaire. Le juge avait censuré une disposition du règlement de l'Assemblée nationale prévoyant un débat contradictoire avec les responsables administratifs des politiques publiques lorsque des rapports étaient présentés au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Il a considéré que la mission d'évaluation des politiques publiques n'était pas un contrôle mais consistait « en un simple rôle d'information » contribuant à l'exercice du contrôle politique de l'assemblée[1297].

**730.** Cette décision serait révélatrice « des difficultés de l'intervention juridictionnelle lorsque sont en jeu des concepts majeurs des systèmes de gouvernement »[1298]. Elle montre que le Conseil constitutionnel ne parvient pas à envisager le contrôle parlementaire autrement que par la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. Une telle conception de cette fonction est contestable car elle ne correspond plus à sa réalité contemporaine. La décision entre ainsi en contradiction avec la réforme constitutionnelle de 2008 qui visait à rehausser le rôle du Parlement, notamment par un renforcement la mission de contrôle.

**731.** Il est alors possible de souligner que « la stricte démarche juridictionnelle a mis en relief les limites d'une approche exclusivement juridique de la Constitution en accusant la dissociation de deux dimensions pourtant liées mais naguère trop souvent traitées comme l'opposition paresseuse de la règle (le droit) et de la pratique (le fait) »[1299]. L'intervention du juge est contre-productive car elle engendre des effets négatifs pour le bon fonctionnement des institutions à la suite d'un raisonnement juridique contestable, en partie parce que la question du contrôle politique du Gouvernement par l'Assemblée nationale est un espace institutionnel dans lequel la participation du gardien juridictionnel est peu adaptée. Par conséquent, l'intervention des présidents de la République peut être nécessaire afin d'offrir une protection plus complète de la Constitution et des institutions démocratiques.

### B- Une protection complétée par des interventions dans le domaine institutionnel

**732.** L'intervention présidentielle est nécessaire pour compléter la défense de l'ordre constitutionnel car elle est d'une autre nature que celle du juge. Cela se remarque dans les

[1297] Cons. const., 2009-581 DC, 25 juin 2009, JORF du 28 juin 2009.
[1298] A. LE DIVELLEC, « Le juge constitutionnel et les relations entre les parlements et le pouvoir exécutif. Les limites de la régulation juridictionnelle d'un système de gouvernement », *op. cit.*, p. 178.
[1299] P. AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus Politicum*, n°3, 2009, p. 6-7.

régimes parlementaires « à modération présidentielle » (1), « à présidence symbolique » (2) et « à direction présidentielle » (3).

### 1- Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle »

**733.** Pour que l'implantation d'un ordre constitutionnel démocratique réussisse et perdure, il faut encore que les élites politiques adhèrent à l'idée démocratique. Une telle approbation peut être facilitée par l'attitude du Président de la République. Grâce à leur extériorité, les présidents modérateurs semblent pouvoir jouer un rôle considérable dans la défense de la Constitution en raison de « l'inclusion qu'elle peut offrir, et [de] la mise en place de véritables mécanismes de freins et contrepoids à un moment où les institutions constitutionnelles font leurs premiers pas »[1300].

**734.** Le régime parlementaire « à modération présidentielle » paraît de nature à faciliter cette inclusion. Comme leur extériorité diminue leurs liens avec les autres acteurs institutionnels et politiques, les présidents modérateurs peuvent représenter plus facilement l'ensemble des parties concernées et de constituer une forme de garantie contre leur exclusion éventuelle de la sphère institutionnelle[1301]. Ils sont ainsi susceptibles de prévenir la survenance de conflits institutionnels dangereux. L'ancrage et la protection de la démocratie en seront facilités par le fait que le Président et le Premier ministre n'exercent pas leurs compétences dans le même objectif. Ils ne se trouvent pas en situation de concurrence. Aucun ne cherche à dominer l'autre, ce qui leur permet de se concentrer sur la mise en œuvre de leurs prérogatives et de leurs missions constitutionnelles respectives.

**735.** C'est ainsi que dans les régimes parlementaires à « modération présidentielle » le chef de l'Etat semble, grâce à son extériorité, en mesure de jouer un rôle déterminant dans la protection de la démocratie de son pays. La répartition matérielle des compétences entre un gardien de nature institutionnelle et un gardien de nature juridictionnelle paraît alors se confirmer puisque le Président interviendra en amont, dans domaines et selon des procédés inconnus du juge, offrant ainsi une protection plus complète de la Constitution.

**736.** En LITUANIE, le fonctionnement de la vie politique conduit fréquemment celle-ci à des impasses ou à des situations conflictuelles. L'intervention de la juridiction constitutionnelle ne semble pas adéquate. Le Président peut alors « utiliser son autorité populaire ainsi que [ses]

[1300] « The inclusiveness it may offer, and the establishment of actual mechanisms of checks and balances at a time when constitutional institutions are making their first steps », R. G. FEIJO, « Semi-presidentialism, moderating power and inclusive governance. The experience of Timor-Leste in consolidating democracy », *op. cit.*, p. 279.
[1301] *Ibid*., p. 279-280.

pouvoirs constitutionnels […] afin de rapprocher les forces politiques rivales et obtenir une résolution efficace ». Il doit également « être à l'écoute de l'opposition politique aux yeux de laquelle il est souvent perçu comme le dernier recours pour combattre la majorité »[1302]. Le chef de l'Etat lituanien a ainsi participé à la protection de la Constitution en soutenant la capacité des institutions à gouverner. Pour ce faire, il a pris des initiatives, notamment législatives, afin d'améliorer la qualité des institutions démocratiques, par exemple en travaillant avec la communauté juridique. Le Président modérateur lituanien a également fait une utilisation raisonnée de son pouvoir de nomination du Gouvernement en ne cherchant pas à intervenir excessivement dans sa formation[1303]. Il a contribué au bon fonctionnement de la démocratie en aidant à préserver la stabilité du système politique lorsqu'elle était menacée. La Constitution lui confère effectivement différentes prérogatives pour générer des compromis si des conflits institutionnels apparaissent. En conséquence, « un Président compétent peut utiliser ces outils pour s'établir comme le « gardien » de l'ordre constitutionnel » mais aussi comme « une présence stable dans une scène politique autrement chaotique »[1304].

**737.** En POLOGNE, la Constitution a été pensée comme un mécanisme de coopération entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Cette coopération « consiste non seulement à prévenir les conflits constitutionnels, mais aussi à les résoudre harmonieusement chaque fois que de tels conflits surviennent »[1305]. Le Président de la République est susceptible de jouer un rôle très important car il « assure la fonction essentielle au sein du système de freins et contrepoids »[1306]. Il a donc participé à la stabilisation du système politique en cherchant à prévenir la survenance de conflits institutionnels ou en essayant de les résoudre le cas échéant. A cette fin, il a pu utiliser des leviers, de nature plus politique que juridique, inconnus du Tribunal constitutionnel. C'est par exemple le cas du droit de dissolution dont l'usage lui permet de préserver le bon fonctionnement de la Constitution en empêchant que des crises

[1302] « To use his popular authority along with [his] constitutional powers […] in order to bring the contending political forces together and secure an effective resolution » ; « to be responsive to the political opposition in the eyes of which he is often regarded as the last-resort to engage the majority », L. TALAT-KELPŠA, « The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania », *op. cit*., p. 157.
[1303] *Ibid*., p. 161-166.
[1304] « A competent president can use these tools to establish himself as the "guardian" of the constitutional order » ; « a stable presence in an otherwise chaotic political scene », *Ibid*., p. 167.
[1305] « Consits not only in the pre-emption of constitutional conflicts, but also in the harmonious resolution whenever such conflicts arise », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit*., p. 265.
[1306] « Provides the essential function within the checks-and-balances system », J. J. WIATR, « President in the Polish Parliamentary Democracy », *Politicka misao*, Vol. XXXVII, (2000), No. 5, p. 97.

gouvernementales durables ne se mettent en place[1307]. Les différentes crises ministérielles ont ainsi « contribué au renforcement du rôle du Président considéré par beaucoup comme le principal, voire le seul, gardien de l'intérêt national »[1308].

**738.** Au PORTUGAL, la fonction présidentielle est assez rapidement devenue l'institution bénéficiant de la plus grande popularité, notamment en raison de l'attitude supra-partisane de Ramalho Eanes, le premier chef de l'Etat. Ce comportement a permis de susciter l'adhésion du peuple et de l'élite politique envers les nouvelles institutions. La présidence de la République a ainsi pu apparaître comme une soupape de sécurité quand la stabilité des institutions n'est pas assurée. Les différents présidents portugais furent amenés à intervenir à plusieurs reprises pour permettre le fonctionnement régulier des institutions dans des domaines inconnus du juge quand celui-ci était menacé. Cela a pu passer par le recours au droit de dissolution en cas de crise. Les différentes utilisations qui ont été faites de cette compétence soulignent que le chef de l'Etat ne peut intervenir qu'en cas de crise ministérielle. Par exemple, « la dissolution de 2011 a été le fruit d'une réflexion d'Anibal Cavaco Silva sur une situation parlementaire, considérée *in fine* politiquement sans issue et néfaste compte tenu de la situation économique et financière du Portugal »[1309]. Or, il s'agit d'une intervention que la forme juridictionnelle ne permet pas mais qui était pourtant nécessaire pour préserver le bon fonctionnement du texte constitutionnel.

**739.** De manière plus significative, le chef de l'Etat a joué un rôle politique considérable en parvenant à « maintenir un consensus militaire avec le régime démocratique, bien que l'évolution de ce dernier implique un rôle de plus en plus réduit pour l'armée »[1310]. L'importance de ce point ne doit pas être négligée dans la mesure où l'armée s'était vu reconnaître une place conséquente dans la Constitution par l'intermédiaire du « Conseil de la Révolution ». Son existence était prévue par l'article 142 du texte constitutionnel. Il s'agissait d'une sorte de « quatrième pouvoir militaire » puisqu'il avait pour mission de conseiller le Président, de garantir le fonctionnement régulier des institutions et pouvait exercer un contrôle

[1307] P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit*., p. 107.
[1308] « Contributed to the strengthening of the role of the President seen by many as the main, or even only, guardian of national interest », J. J. WIATR, « President in the Polish Parliamentary Democracy », *op. cit*., p. 96.
[1309] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 204-205.
[1310] « Maintaining military consensus with the democratic regime despite the latter's evolution meaning an increasingly weaker military role », C. JALALI, « The President is Not a Passenger : Portugal's Evolving Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 159.

de constitutionnalité des lois[1311]. Il n'est pas rare que les régimes dans lesquelles la démocratie est faible fassent l'objet d'une intervention militaire, c'est-à-dire que des membres des forces armées régulières destituent ou tentent de destituer les autorités exécutives d'un État par le recours ou la menace de recours à la force[1312]. L'usage restreint de ses compétences par le Président R. Eanes, qui était à la fois chef de l'Etat et chef de l'armée, a permis de soumettre de manière consensuelle le pouvoir militaire au pouvoir civil. La révision constitutionnelle de 1982, qui cherchait à supprimer les références à l'armée de la Constitution, constitue une illustration marquante du rôle décisif du Président modérateur portugais puisque R. Eanes n'utilisa pas ses prérogatives pour s'opposer à la réforme, facilitant ainsi l'enracinement de la démocratie[1313].

**740.** En ROUMANIE, le Président de la République a pour mission de veiller à ce que le texte constitutionnel soit respecté par les autres autorités publiques mais aussi par l'ensemble des citoyens. Il doit également assurer une médiation entre les pouvoirs de l'Etat, ainsi qu'entre l'Etat et la société, afin de faciliter le fonctionnement des institutions et de surmonter les blocages en cas de crise. Ces fonctions ne bénéficient pas d'un contenu propre mais sont réalisées par la mise en œuvre d'un ensemble éparse d'attributions. L'appréhension de ces prérogatives par la doctrine roumaine semble confirmer qu'il y aurait une répartition matérielle des fonctions entre le Président et le juge. Dans leur majorité, les auteurs ont estimé que « la fonction de médiation ne peut pas être interprétée dans sa connotation juridique, mais plutôt sous l'angle de sa signification politique », c'est-à-dire que certaines compétences présidentielles peuvent être perçues comme des « moyens dépourvus de conséquences juridiques »[1314]. La Cour constitutionnelle a considéré en ce sens que « les opinions, les observations et les préférences ou bien les demandes du Président n'ont pas […] un caractère décisionnel, et ne produisent pas des effets juridiques, les autorités publiques demeurant responsables en exclusivité pour les approprier ou pour les ignorer »[1315].

[1311] Sur le Conseil de la Révolution, v. par ex., A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit.*, p. 88-89 ; S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, *op. cit.*, p. 223-224.
[1312] En ce sens, W. R. THOMPSON, « Vulnerability and the Military Coup », *Comparative Politics*, Vol. 7, No. 4 (Jul. 1975), p. 459-487.
[1313] En ce sens, C. JALALI, « The President is Not a Passenger : Portugal's Evolving Semi-Presidentialism », *op. cit.*, p. 159-160.
[1314] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 56.
[1315] Avis consultatif n° 1 du 5 avril 2007. Publié au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie Ière, no.258 du 18 avril 2007, p. 11.

2- Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique »

**741.** Les régimes parlementaires « à présidence symbolique » paraissent également concernés par une répartition matérielle du rôle de gardien de la Constitution entre un gardien juridictionnel et un gardien institutionnel. Seulement, les interventions du chef de l'Etat seront généralement moins fréquentes et entraîneront des conséquences plus réduites que dans les autres formes du parlementarisme, notamment parce que les compétences présidentielles sont faibles. La protection assurée par le Président ne sera, au mieux, que ponctuelle. Il en résulte que c'est le gardien en forme juridictionnelle qui préserve prioritairement l'ordre constitutionnel, la garde en forme institutionnelle étant plutôt honorifique. Les interventions les plus significatives des présidents symboliques ont lieu en Autriche, en Bulgarie, en République tchèque et en Slovaquie.

**742.** En AUTRICHE, la présidence de la République ne peut faire que des interventions ponctuelles dans le champ institutionnel. Il lui est difficile d'exercer une influence déterminante en cas d'instabilité politique. Seule la crise ministérielle de mai 2019 a conduit le chef de l'Etat à participer à la préservation de la continuité institutionnelle. Alexander Van der Bellen désigna, le 30 mai 2019, un gouvernement présidentiel technocratique et apartisan dirigé par la présidente de la Cour constitutionnelle, le temps que des élections législatives anticipées soient organisées, après l'effondrement surprise de la coalition gouvernementale à la suite d'un scandale impliquant Heinz Christian Strache, le président du FPÖ. En dehors de cette situation exceptionnelle, les hypothèses dans lesquelles le Président de la République est susceptible d'apparaître comme un gardien de la Constitution sont réduites. Un seul autre cas semble pouvoir être envisagé. Il s'agit de celui tiré de la mise en œuvre de l'article 47 § 1 de la loi constitutionnelle. Cet article dispose que « la signature du président de la Confédération atteste qu'une loi a été confectionnée conformément à la Constitution ». En 2008, le Président Heinz Fischer refusa, pour la première et unique fois, de signer une loi au motif que certaines de ses dispositions étaient contraires à la Constitution.

**743.** La doctrine autrichienne s'est alors interrogée sur la nature du contrôle opéré par le Président à l'occasion de cette signature. Traditionnellement, les auteurs considéraient que le contrôle du chef de l'Etat n'était que formel. Depuis 2008, la majorité des constitutionnalistes autrichiens estime que la vérification est dorénavant matérielle et que « le Président fédéral doit refuser de se conformer à une décision législative en cas d'inconstitutionnalité

évidente »[1316]. Selon Heinz Peter Rill, cela signifie que, pour assurer la protection de l'Etat de droit, « le Président fédéral doit, en tant que détenteur d'un pouvoir neutre, être le gardien de la Constitution »[1317]. Si l'idée que le chef de l'Etat préserve la loi fondamentale ne semble pas inopportune, puisqu'il exerce un contrôle de constitutionnalité préventif, le parallèle avec la notion de Carl Schmitt peut être relativisé car l'auteur allemand accordait un rôle plus éminent à la présidence de la République. Christoph Bezemek considère que « le Président fédéral n'est pas, aux termes de l'article 47 § 1, le gardien de la Constitution dans la conception schmittienne, mais plutôt le gardien du processus législatif »[1318]. Cette disposition constitutionnelle paraît confirmer une répartition des fonctions entre une forme institutionnelle et une forme juridictionnelle de la défense de la Constitution. L'intervention présidentielle reste effectivement de nature institutionnelle. Les formes du contrôle de constitutionnalité juridictionnel ne s'appliquent pas. Le caractère subsidiaire du rôle du chef de l'Etat semble lui aussi se confirmer puisque son contrôle apparait limité aux inconstitutionnalités évidentes et n'a abouti qu'une seule fois depuis l'adoption du texte constitutionnel. Le gardien en la forme juridictionnelle semble donc prédominant en Autriche.

**744.** En BULGARIE, le chef de l'Etat bénéficie de plus de compétences que la plupart des autres présidents symboliques dans la mesure où il dispose du droit de veto et du droit de saisir la Cour constitutionnelle. Une complémentarité avec cette dernière peut alors être envisagée. Il l'a en effet régulièrement saisie pour sonder le caractère légal et démocratique des décisions gouvernementales à la fin des années 1990 et au début des années 2000. En cas de crise institutionnelle, son rôle est plus limité car si « les interventions du Président reposaient sur des pouvoirs formels ou informels […], ces pouvoirs ne pouvaient être exercés que sur une période limitée »[1319]. Cela a pu être particulièrement le cas durant les années 1990. Le Président est effectivement intervenu pour assurer la stabilité du Gouvernement, notamment en nommant des cabinets technocratiques[1320].

---

[1316] « Der Bundespräsident habe die Beurkundung eines Gesetzesbeschlusses bei Vorliegen einer evidenten Verfassungswidrigkeit zu verweigern », C. BEZEMEK, « Zur Rolle des Bundespräsidenten als Hüter des Gesetzgebungsverfahrens », *Zeitschrift für Verwaltung*, 2015, p. 150.

[1317] « Der Bundespräsident soll als Träger eines pouvoir neutre Hüter der Verfassung sein », H. P. RILL, « Die Rolle des Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung », *Zeitschrift für Verwaltung*, 2008, p. 314.

[1318] « Der Bundespräsident ist damit gemäß Art 47 Abs 1 B-VG zwar nicht im Schmitt'schen Verständnis Hüter der Verfassung, wohl aber Hüter des Gesetzgebungsverfahrens », C. BEZEMEK, « Zur Rolle des Bundespräsidenten als Hüter des Gesetzgebungsverfahrens », *op. cit*., p. 156.

[1319] « The interventions of the president were based either on formal or informal powers […] those powers could have only been exercised for limited periods of time », S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive », *op. cit*., p. 41.

[1320] En ce sens, *Ibid*., p. 47.

**745.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, la présidence de la République est susceptible d'être complémentaire avec le juge constitutionnel puisqu'elle possède le droit de veto ainsi que celui de le saisir. La détention de ces compétences s'expliquerait par le fait que « les pouvoirs de garantie du président représentent la garantie de l'ordre, de la constitutionnalité, de la moralité ou de l'intérêt national »[1321]. Il peut aussi concourir à la stabilité de l'ordre constitutionnel grâce à son implication dans le processus de formation du Gouvernement et au droit de dissolution. Ces prérogatives « peuvent être utilisées par le Président pour contribuer à la résolution efficace et sans heurts des différends politiques »[1322].

**746.** En SLOVAQUIE, le Président s'est efforcé, dans les années 1990, de participer à la défense de l'ordre constitutionnel quand celui-ci était menacé par le Gouvernement. Le Cabinet « violait plusieurs normes démocratiques, ignorait la séparation des pouvoirs et tendait à concentrer le pouvoir politique entre les mains de son chef »[1323]. L'utilisation des prérogatives du chef de l'Etat resta toutefois sans succès puisque « le veto présidentiel était improductif, tandis que les autres articles concernant les pouvoirs présidentiels sont devenus le générateur de nouveaux conflits entre le Président et la majorité parlementaire contrôlée par le Cabinet »[1324]. Il a fallu attendre les élections législatives de 1998, et la révision constitutionnelle subséquente, pour atténuer le caractère autocratique du gouvernement. Depuis, les compétences présidentielles en lien avec la préservation de l'ordre constitutionnel sont limitées. Si le chef de l'Etat possède le droit de veto, sa saisine de la Cour constitutionnelle est restreinte à la vérification de la constitutionnalité des traités. Ses autres pouvoirs en lien avec la stabilité des institutions sont faibles.

### 3- Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle »

**747.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », la fonction de gardien de la Constitution semble aussi se répartir entre une forme institutionnelle et juridictionnelle. En

[1321] « The guaranteeing powers of the president represent the guarantee of order, constitutionality, morality, or national interest », J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit*., p. 156.
[1322] « May be used by the president to contribute to the efficient and smooth solution of political disputes », *Ibid*., p. 156.
[1323] « Violated several democratic norms, ignored the separation of powers and tended to concentrate political power in the hand of its leader », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit*., p. 180.
[1324] « Presidential veto was unproductive, while some other articles regarding presidential powers became the generator of further conflicts between the president and the parliamentary majority controlled by the cabinet », D. MALOVA, M. RYBAR, « The Troubled Institutionalization of Parliamentary Democracy in Slovakia », *Politička misao*, Vol. XXXVII, (2000), No. 5, p. 113.

FRANCE, le chef de l'Etat est susceptible d'utiliser différentes prérogatives afin de remplir sa tâche de gardien. Il a la capacité de demander une nouvelle délibération de la loi, ce qui pourrait lui permettre de s'opposer à un texte législatif qu'il estimerait contraire à l'ordre constitutionnel. Cette compétence a été utilisée à trois reprises, dont deux visaient à amener l'Assemblée nationale à tirer toutes les conséquences d'une déclaration d'inconstitutionnalité du Conseil constitutionnel : en 1985, à propos de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie et en 2003, à propos du mode de scrutin aux élections régionales[1325]. Plus significatif, « la Constitution ne peut être modifiée sans son accord – ou celui du peuple – et les pouvoirs réorganisés par référendum contre son gré »[1326]. Il est également compétent résoudre un dysfonctionnement des institutions, notamment par l'usage du droit de dissolution. La dissolution de l'Assemblée nationale par Charles de Gaulle, en 1962, s'inscrit par exemple dans ce sens puisqu'il s'agissait, entre autres choses, de résoudre le conflit entre les pôles parlementaire et exécutif du régime généré par sa volonté de modifier le mode de scrutin présidentiel. En cas de menace extraordinaire, le Président peut mettre en œuvre ses pouvoirs d'exception tirés de l'article 16 de la Constitution, ce qui lui permet de substituer aux autres pouvoirs publics afin d'écarter le péril comme cela a été le cas durant la guerre d'Algérie.

**748.** De telles prérogatives se situent en dehors du domaine de compétence du Conseil constitutionnel puisque le recours à une procédure juridictionnelle semble peu adapté aux circonstances justifiant les interventions précédentes. Une articulation entre les deux institutions reste possible puisque le Président de la République peut saisir le juge constitutionnel pour qu'il vérifie la constitutionnalité d'un traité ou d'une loi. Ces saisines « symbolisent leur rôle de gardien de la Constitution et montrent une vraie complémentarité dans l'exercice de leurs compétences respectives »[1327].

**749.** En CROATIE (1990-2000), le Président disposait de pouvoirs similaires. Dans la version originale de la Constitution du 23 décembre 1990, il « s'assure que la Constitution est respectée, sauvegarde la survie et l'intégrité territoriale de l'Etat et s'assure du fonctionnement régulier des pouvoirs publics »[1328]. A cette fin, le chef de l'Etat pouvait nommer et révoquer le Premier ministre, dissoudre la chambre basse, convoquer un référendum relatif à la révision

[1325] J. BENETTI, « Existe-t-il deux gardiens de la Constitution ? Les fonctions d'arbitre du président de la République et du juge constitutionnel », *op. cit.*, p. 144.
[1326] P. ARDANT, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *op. cit.*, p. 41.
[1327] I. RICHIR, « Le chef de l'Etat et le juge constitutionnel, gardiens de la Constitution », *RDP*, 1999, p. 1065.
[1328] « Ensures that the constitution is respected, safeguards the survival and the territorial integrity of the state, and provides for the regular functioning of state power », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit.*, p. 53.

de la Constitution ou à un problème d'importance pour la survie, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Croatie, ainsi qu'utiliser des pouvoirs d'exception[1329].

**750.** Le Président croate bénéficiait ainsi de prérogatives considérables. En effet, « on suppose parfois que le fait d'avoir un leader dominant jouissant d'une grande popularité et d'une grande autorité et capable de rallier le peuple contribue à faciliter la transformation politique »[1330]. Cependant, l'organisation de la fonction présidentielle reste déterminante pour que le chef de l'Etat aide à l'enracinement de la démocratie. La présidence serait « par nature une institution autocratique. Ce n'est que si elle est encadrée avec des contraintes suffisantes qu'elle peut contribuer à la promotion de la consolidation démocratique »[1331]. A défaut, la figure du père fondateur serait susceptible de paver la voie à un retour de l'autoritarisme.

**751.** Le problème, en Croatie, est que les premières années de la transition démocratique ont été marquée par une consolidation insuffisante. Le Président n'a pas utilisé ses pouvoirs pour préserver l'ordre constitutionnel. Franjo Tudjman est en effet rapidement devenu un leader charismatique intouchable plutôt qu'un simple chef de parti. Bénéficiant en outre de prérogatives importantes ne faisant l'objet d'aucun encadrement, il a pu exercer un contrôle total sur l'Etat dont « le résultat fut une concentration extrême du pouvoir entre les mains d'un homme »[1332]. S'il s'est comporté comme un gardien de la Constitution, il semble l'avoir fait selon l'acception originale retenue par Carl Schmitt, c'est-à-dire qu'il s'est substitué aux autres pouvoirs et a provoqué un virage autoritaire.

**752.** Les interventions des différents présidents dans la défense de la Constitution semblent confirmer l'hypothèse d'un gardien institutionnel et d'un gardien juridictionnel. Les chefs d'Etat mobilisent des moyens inconnus des juges constitutionnels et agissent dans des domaines où la forme juridictionnelle n'apparaît pas adaptée. La reconnaissance de cette répartition matérielle des fonctions permet de souligner la judiciarisation excessive de la politique.

---

[1329] En ce sens, *Ibid*., p. 53-57.

[1330] « It is sometimes assumed that having a dominant leader who enjoys great popularity and authority and who can rally the people helps smooth political transformation », S. FISH, « The Inner Asian anomaly : Mongolia's democratization in comparative perspective », *op. cit.*, p. 329.

[1331] « In its very nature an autocratic institution. Only when checked with sufficient constraints can it contribute to the promotion of democratic consolidation », L. TALAT-KELPŠA, « The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania », *op. cit.*, p. 167.

[1332] « The result was an extreme concentration of political power in the hands of one man », G. CULAR, « Political Development in Croatia 1990-2000: Fast Transition – Postponed Consolidation », *Politicka misao*, Vol. XXXVII, (2000), No. 5, p. 37.

## II- Une répartition matérielle des compétences soulignant le caractère excessivement judiciarisé de la politique

**753.** Les juridictions constitutionnelles prennent, depuis plusieurs décennies, une importance considérable. La figure du juge est devenue incontournable. Elle participe, selon Guillaume Tusseau, à la généralisation de « l'Etat constitutionnel », qui se caractérise par « l'établissement de constitutions écrites, prévoyant des droits fondamentaux, la prééminence du droit, la démocratie représentative, la séparation des pouvoirs [… et] par la volonté d'assurer l'effectivité concrète de ces principes »[1333], par l'intermédiaire d'une préservation juridictionnelle de ces valeurs et du bon fonctionnement des institutions. Apparaîtrait alors une nouvelle organisation de la politique et des institutions, marquée par « le recours toujours plus fréquent aux tribunaux et aux moyens judiciaires pour résoudre les problèmes moraux fondamentaux, les questions de politique publique et les controverses politiques »[1334], les élites politiques étant supplantées par la légitimité technique des juges. Une judiciarisation conséquente de la politique apparaît, celle-ci étant « saisie par le droit » de manière exponentielle[1335] (A). Si beaucoup d'auteurs se félicitent de ce mouvement, d'autres s'inquiètent de cette tendance, craignant de voir apparaître une « juristocratie »[1336], en vertu de laquelle le juge constitutionnel confisquerait le pouvoir de prise de décision au peuple et à ses représentants. La complémentarité des président modérateurs et du juge semble pouvoir atténuer ce risque (B).

### A- Une intervention croissante du juge dans la fonction gouvernementale

**754.** La judiciarisation de la politique est définie par Torbjörn Vallinder comme « l'expansion du domaine des cours ou des juges au détriment des politiciens et/ou des administrateurs, c'est-à-dire le transfert des pouvoirs de décision du législateur, du Cabinet ou de la fonction publique aux cours » ou comme « la propagation des méthodes judiciaires

[1333] G. TUSSEAU, « Les pouvoirs des juges constitutionnels », *op. cit*., p. 170.
[1334] « The ever-accelerating reliance on courts and judicial means for addressing core moral predicaments, public policy questions, and political controversies », R. HIRSCHL, « The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide », *op. cit*., p. 721.
[1335] L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit : Alternances, cohabitations et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988, 153 p.
[1336] « Juristocracy », R. HIRSCHL, *Towards Juristocracy : The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge (Mass.), London, Harvard University Press, 2004, 294 p.

de prise de décision en dehors du domaine judiciaire à proprement parler »[1337]. Ran Hirschl identifie plusieurs catégories de judiciarisation, dont la plus importante est celle relative au « transfert aux cours des problèmes de nature et d'importance purement politiques, y compris la légitimité du régime et les questions d'identité collective qui définissent (et souvent divisent) l'ensemble des régimes politiques »[1338]. Il emploie les expressions de « mega politics » ou de « pure politics » pour qualifier cette catégorie. Différents domaines sont susceptibles d'être concernés[1339]. La multiplication des interventions juridictionnelles dans ces problématiques nouvelles contribue à renforcer l'implication des juges constitutionnels dans les processus de décision politique. La principale difficulté réside dans le fait que les interrogations relatives à la construction de la nation, à la légitimité du régime ou encore à l'opportunité de poursuivre une politique particulière sont, d'après Ran Hirschl, des dilemmes politiques et moraux avant d'être des questions juridiques. Il estime donc que c'est le peuple, ou ses représentants, qui devrait les résoudre[1340].

**755.** Cette critique rejoint celles formulées par les auteurs américains favorables à un développement du « constitutionnalisme populaire ». Il s'agit d'un mouvement doctrinal de remise en cause de la justice constitutionnelle qui prône « un rôle accru du peuple dans l'interprétation et l'application de la Constitution et stigmatise les dérives contre-majoritaires. Parce que la Cour aurait privé le peuple de ses prérogatives constitutionnelles, le pouvoir de *judicial review* devrait être sinon aboli, au moins strictement encadré »[1341]. C'est ainsi que Larry Kramer dénonce les prétentions de la Cour suprême à se constituer comme l'interprète exclusif de la Constitution en ce qu'elle aboutirait à ce que « la suprématie judiciaire devienne la souveraineté judiciaire »[1342]. Il regrette la juridicisation excessive de la Constitution. Elle serait la cause des problèmes du constitutionnalisme moderne. Celui-ci est envisagé uniquement sous un prisme juridique et juridictionnel qui conduit à considérer que la Cour est

---

[1337] « Either (1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or the administrators, that is, the transfer of decision-making rights from the legislature, the cabinet, or the civil service to the courts or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside the judicial province proper », T. VALLINDER, « When the Courts Go Marching In », *in* N. C. TATE, T. VALLINDER (dir.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995, p. 13.

[1338] « The transfer to the courts of matters of an outright political nature and significance including core regime legitimacy and collective identity questions that define (and often divide) whole polities », R. HIRSCHL, « The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide », *op. cit.*, p. 723.

[1339] Il s'agit par exemple des processus électoraux, du contrôle des prérogatives du pouvoir exécutif dans des domaines particuliers, de la formation de l'identité collective, des processus de construction de la nation, etc. *Ibid.*, p. 727.

[1340] En ce sens, *Ibid.*, p. 727-728.

[1341] I. FASSASSI, *La légitimité du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis. Etude critique de l'argument contre-majoritaire*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque des thèses, 2017, p. 8.

[1342] « Judicial supremacy is becoming judicial sovereignty », L. KRAMER, « The Supreme Court, 2000 Term – Foreword : We the Court », *Harvard Law Review*, Vol. 115, n° 1, 2001, p. 14.

l'autorité suprême. Or, Larry Kramer considère avant tout la Constitution comme un document politique et populaire. Il faudrait donc renforcer le pouvoir du peuple et diminuer celui du juge constitutionnel. Selon lui, « le rôle du peuple n'est pas limité à la création occasionnelle de normes constitutionnelles mais comprend un contrôle actif et continu sur l'interprétation et l'application du droit constitutionnel »[1343]. L'auteur est rejoint sur ce point par Mark Tushnet qui estime que « le droit constitutionnel populiste […] traite le droit constitutionnel non pas comme quelque chose entre les mains des juristes et des juges mais entre les mains du peuple lui-même »[1344].

**756.** La judiciarisation croissante des questions politiquement sensibles, dénoncée par ces différents auteurs, semble se confirmer en pratique. Les juridictions constitutionnelles sont de plus en plus fréquemment amenées à trancher des problématiques de nature politique lorsqu'elles agissent pour préserver la stabilité des institutions démocratiques. Parmi les régimes parlementaires étudiés, le juge intervient régulièrement dans les matières identifiées comme relevant des « mega politics ». Cela paraît notamment être le cas pour le contrôle juridictionnel des prérogatives du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans le domaine économique et social. C'est ainsi que le Tribunal constitutionnel de la POLOGNE a rendu une décision, le 11 février 1992, censurant la loi qui modifiait la procédure de calcul des retraites et qui conduisait à leur diminution. Le juge considérait que le texte ne respectait pas le principe des droits acquis et était contraire à la Constitution. Le pouvoir du Gouvernement de révoquer des bénéfices obtenus précédemment est limité dans les Etats démocratiques, quelle que soit la situation financière l'Etat. Il a également souligné que les pensions et la sécurité sociale méritaient une protection juridique solide[1345].

**757.** Au PORTUGAL, le Tribunal constitutionnel a joué un rôle important « dans la détermination, à la lumière de la Constitution, des politiques publiques budgétaires, économiques et financières, décidées à la suite de la grave situation de crise économique qui allait aboutir à la signature d'un ensemble de « documents » internationaux […] entre le Gouvernement portugais, la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international […] qui établissaient, entre autres, un « Programme

[1343] « The role of the people is not confined to occasional acts of constitution-making, but includes active and ongoing control over the interpretation and enforcement of constitutional law », L. KRAMER, « Popular constitutionalism, circa 2004 », *California Law Review*, Vol. 92, No. 4, July 2004, p. 959.

[1344] « Populist constitutional law […] treats constitutional law not as something in the hands of lawyers and judges but in the hands of the people themselves », M. TUSHNET, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 182.

[1345] En ce sens, B. BUGARIC, « Courts as policy-makers: Lessons from transition », *Harvard International Law Journal*, Vol. 42, No. 1, 2001, p. 263-264 ; J-P. MASSIAS, *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris, PUF, 2008, p. 130-133.

d'ajustement économique et financier » »[1346]. Le juge déclara par exemple non-conformes à la Constitution les dispositions des lois de finances pour 2012, 2013 et 2014 qui prévoyaient une réduction des salaires du secteur public. Dans plusieurs autres décisions, il se prononça également sur la constitutionnalité des mesures prévues par le Programme d'ajustement économique et financier dont il apprécia l'opportunité de l'application dans le temps[1347].

**758.** Une telle judiciarisation semble se retrouver également en REPUBLIQUE TCHEQUE où le passage d'une économie planifiée à l'économie de marché a généré des conflits sociaux. La Cour constitutionnelle applique un test de « rationalité », qui lui réserve une large appréciation, en vertu duquel elle préserve « les lois qui peuvent être vues comme poursuivant un but légitime, et le font d'une façon qui peut être considérée comme un moyen sensé d'y parvenir, même s'il ne s'agit pas de la meilleure, de la plus appropriée, efficace ou sage »[1348]. Ces interventions des cours constitutionnelles dans le domaine économique ont pu les conduire à se prononcer sur des questions relevant des « pure politics » dans la mesure où il « s'agit finalement d'un débat entre l'ancienne et la nouvelle société »[1349].

**759.** Il est également possible de citer l'exemple de la justice transitionnelle, à propos de laquelle les juges constitutionnels sont régulièrement saisis, en particulier dans les pays sortant du communisme. Il y aurait en effet un « transfert de plus en plus courant de la sphère politique aux tribunaux des dilemmes moraux et politiques fondamentaux concernant les injustices extrêmes et les atrocités de masse commises contre des groupes et des individus historiquement privés de leurs droits »[1350]. Ces questions, qui présentent un aspect politique et moral important, vont être tranchées par le juge plutôt que par le peuple et ses représentants. Cette problématique se retrouve dans la plupart des Etats post-communistes. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle de la REPUBLIQUE TCHEQUE a été fréquemment amenée à connaître de ce sujet depuis 1993. Parmi les normes les plus débattues, figurait la loi sur la nature pénale du régime communiste, adoptée en 1993, en vertu de laquelle le régime communiste était condamné comme criminel, illégitime et déplorable. Elle fut immédiatement contestée par les députés communistes. La cour rejeta leur recours en affirmant que « notre

[1346] V. PEREIRA DA SILVA, « Portugal. Table ronde. Juge constitutionnel et interprétation des normes », *AIJC*, 33 – 2017, p. 425.
[1347] En ce sens, *Ibid*., p. 425-427.
[1348] « Such laws as can be seen to follow some legitimate goal and do so in such a way that can be considered a sensible means in which to achieve it, even though it may not be the best, most suitable, effective, or wise », Czech Constitutional Court, 2006/10/05, Pl. US 61/04.
[1349] J-P. MASSIAS, *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, *op. cit*., p. 137.
[1350] « Increasingly common transfer from the political sphere to the courts of fundamental moral and political dilemmas concerning extreme injustices and mass atrocities committed against historically disenfranchised groups and individuals », R. HIRSCHL, « The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide », *op. cit*., p. 734.

nouvelle Constitution n'est pas fondée sur la neutralité en ce qui concerne les valeurs, […] elle intègre plutôt dans son texte certaines idées directrices, exprimant les valeurs fondamentales et inviolables d'une société démocratique »[1351], s'inscrivant ainsi dans l'esprit des « mega politics » de Ran Hirschl[1352].

**760.** A côté de la catégorie des « mega politics », la politique judiciarisée se développerait sous deux autres formes. D'une part, il y aurait « une diffusion des discours, du jargon, des procédures et des règles juridiques dans la sphère politique »[1353]. Une telle expansion se remarque par la soumission des processus décisionnels à des normes et procédures quasi-judiciaires. D'autre part, il y aurait un renforcement de la capacité du juge « à déterminer l'issue d'une politique publique »[1354], principalement au travers de sa jurisprudence relative aux droits et libertés fondamentaux ainsi que par une redéfinition des frontières entre les organes étatiques. Sur ce dernier point, Ran Hirschl est rejoint par John Ferejohn. Celui-ci envisage effectivement la judiciarisation comme « un transfert profond du pouvoir des législatures vers les tribunaux »[1355], c'est-à-dire que les cours assumeraient des fonctions qui relevaient auparavant des assemblées. Cela est passé par l'imposition de limites substantielles aux pouvoirs du Parlement ainsi que par la volonté des juges de réguler le comportement des acteurs politiques, permettant progressivement aux tribunaux de devenir le lieu de définition de la politique de l'Etat[1356].

**761.** Les cours constitutionnelles deviendraient ainsi des législateurs positifs. Leur attitude n'est pas seulement « négative » en ce qu'elle empêcherait les majorités législatives d'agir comme elles le décident puisque « les juges font également le droit dans un sens plus positif – agissant là où le législateur s'est abstenu de le faire »[1357]. Alec Stone Sweet note que la judiciarisation de la politique a remplacé un système de souveraineté parlementaire « par un système de tutelle dans lequel les gouvernements et les parlements sont régis par des règles et

[1351] « Our new Constitution is not founded on neutrality with regard to values, […] rather it incorporates into its text also certain governing ideas, expressing the fundamental, inviolable values of a democratic society », Czech Constitutional Court, 1993/12/21, Pl. ÚS 19/93, « Lawlessness », p. 1.
[1352] En ce sens, L. KOPECEK, J. PETROV, « From Parliament to Courtroom : Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic », *op. cit.*, p. 138.
[1353] « The spread of legal discourse, jargon, rules, and procedures into the political sphere », R. HIRSCHL, « The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide », *op. cit.*, p. 723.
[1354] « In determining public policy outcomes », *Ibid*., p. 724.
[1355] « A profound shift in power away from legislatures and toward courts », J. FEREJOHN, « Judicializing Politics, Politicizing Law », *Law & Contemporary Problems*, Vol. 65, No. 3, 2002, p. 41.
[1356] En ce sens, *Ibid*., p. 41.
[1357] « Judges also make law in a more positive sense—acting where the legislature has refrained from doing so », *Ibid*., p. 51.

des processus largement hors de leur contrôle »[1358]. Cela conduirait le juge à bénéficier d'une autorité indirecte sur le processus législatif en ce que sa jurisprudence est en mesure d'orienter la prise de décision du législateur[1359]. Différentes explications sont susceptibles d'expliquer la réalisation de ce phénomène.

**762.** Ainsi, « au cours des dernières décennies, le monde a été témoin d'un profond transfert du pouvoir des institutions représentatives aux autorités judiciaires. […] L'un des principaux résultats de cette tendance a été la transformation des cours et tribunaux du monde entier en lieux majeurs de décision politique »[1360]. Ce phénomène a été qualifié de « juristocratie ». Il poserait un défi sérieux à la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs et de la démocratie. La reconnaissance de la complémentarité entre le chef de l'Etat et le juge constitutionnel en tant que gardiens de la Constitution semble pouvoir surmonter cette difficulté, en réduisant le caractère judiciarisé de la politique.

### B- Une atténuation du déficit démocratique de la politique judiciarisée grâce à l'intervention des présidents modérateurs

**763.** Si des auteurs se félicitent du mouvement conduisant à l'émergence d'une politique judiciarisée, d'autres s'en inquiètent. Ces derniers ne rejettent pas le principe de la justice constitutionnelle mais regrettent qu'elle sorte du champ de la protection des droits et libertés pour intervenir dans des problématiques politiquement sensibles, craignant l'apparition d'une « juristocratie », qu'ils perçoivent, ainsi que le résume Guillaume Tusseau, comme « une forme renouvelée d'usurpation du pouvoir populaire au profit d'une oligarchie d'experts détachés de tout processus d'élection »[1361].

**764.** Le transfert d'une partie du pouvoir vers les juridictions constitutionnelles semble souffrir d'un déficit démocratique car le recours de plus en plus fréquent aux cours pourrait

[1358] « With a system of trusteeship in which governments and parliaments are being governed by rules and processes largely outside of their control », A. STONE SWEET, « Constitutional Courts and Parliamentary Democracy », *West European Politics*, 25, 2002, p. 88. V. ég., T. GINSBURG, « Introduction : The Decline and Fall of Parliamentary Sovereignty », *op. cit.*, p. 3. L'auteur souligne que « la souveraineté parlementaire est une idée en déclin, battue en brèche par l'héritage de son affiliation avec l'illibéralisme » (« parliamentary sovereignty is a waning idea, battered by the legacy of its affiliation with illiberalism »).

[1359] En ce sens, *Ibid.*, p. 93-95.

[1360] « Over the last few decades the world has witnessed a profound transfer of power from representative institutions to judiciaries […]. One of the main outcomes of this trend has been the transformation of courts and tribunals worldwide into major political decision-making loci », R. HIRSCHL, « The Judicialization of Politics », *op. cit.*, p. 271.

[1361] G. TUSSEAU, « Les pouvoirs des juges constitutionnels », *op. cit.*, p. 172.

constituer « une abrogation à grande échelle de la responsabilité politique »[1362]. Par la cession de leur pouvoir de décision, les autorités politiques évitent de prendre des décisions difficiles ou impopulaires, alors qu'elles ont été justement élues pour remplir une telle mission. Elles privilégient leurs intérêts à court terme, c'est-à-dire leur réélection, au détriment du principe de la responsabilité politique. Partant, elles affaiblissent le fonctionnement même de la démocratie en faisant obstacle à ce que certaines décisions soient prises à l'issue d'une délibération publique et responsable par les représentants élus[1363]. Les interventions des cours risquent de limiter artificiellement la portée du pouvoir gouvernemental, ce qui « sape la légitimité politique globale d'un régime par ailleurs démocratique »[1364].

**765.** Le développement considérable de la politique judiciarisée semble également aboutir à ce que la justice constitutionnelle soit utilisée pour protéger la démocratie contre le peuple. Dominique Rousseau envisage positivement le développement du contrôle de constitutionnalité car celui-ci favoriserait la représentation des intérêts des citoyens dans la prise de décision politique. Il estime qu'en imposant le respect des droits fondamentaux au législateur, le juge constitutionnel « interdit aux représentants de prétendre qu'ils sont le souverain et dévoile leur situation de simples délégués pouvant toujours être rappelés au respect des droits du souverain. D'une certaine manière, le juge constitutionnel dévoile ce que la représentation voulait cacher : l'oubli du peuple »[1365]. Il en résulterait que « le juge constitutionnel fait ré-exister le peuple comme figure autonome et souveraine »[1366]. Cela paraît contribuer à la promotion d'un transfert de la représentation du peuple vers les cours. Les juridictions seraient ainsi des représentantes égales aux institutions élues dans la mesure où, en protégeant les droits fondamentaux des citoyens face au pouvoir politique, elles sont supposées représenter systématiquement les intérêts du peuple.

**766.** Un tel mouvement risque cependant d'aboutir à ce que l'expression de la volonté du peuple soit limitée au nom de ses droits et libertés. Dominique Rousseau souligne que, si la Constitution était d'abord dressée face à la tyrannie des institutions héréditaires ou censitaires, elle est aujourd'hui dirigée contre celles issues des élections populaires, c'est-à-dire que « la constitution se présente comme une « garantie contre le peuple » : elle protège les droits

---

[1362] « A large-scale abrogation of political responsibility », R. HIRSCHL, « The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide », *op. cit.*, p. 752.
[1363] En ce sens, *Ibid.*, p. 752.
[1364] « Undermines the overall political legitimacy of an otherwise democratic constitutional regime », S. GARDBAUM, « The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice », *op. cit.*, p. 18.
[1365] D. ROUSSEAU, « Constitutionnalisme et démocratie », *La vie des idées*, 19 septembre 2008, https://laviedesidees.fr/Constitutionnalisme-et-democratie.html, p. 10.
[1366] *Ibid.*, p. 10.

constitutionnels contre la volonté du peuple ou des élus du peuple »[1367]. Le problème est que le juge constitutionnel pourrait devenir « le gardien d'un droit immanent à la société, qui lui est transcendant : prétendant parler directement au peuple au nom du peuple, et par là s'appropriant sa force symbolique, il devient le révélateur d'un texte jusqu'alors caché, dont lui seul est habilité à définir les principes de lecture »[1368], sans qu'il ne soit certain que les droits et les principes identifiés correspondent à l'intérêt réel du peuple ou à sa volonté véritable. Il apparaît effectivement « douteux que le rôle d'interprète et de créateur de la norme constitutionnelle accordé au Conseil s'effectue irrémédiablement dans l'intérêt exclusif du souverain »[1369].

**767.** Rien n'assure que le juge tranchera forcément dans l'intérêt du peuple. Quels moyens juge constitutionnel peut-il mobiliser pour saisir la volonté réelle du peuple ? Que faire si « l'opinion publique » se montre hostile vis-à-vis de la minorité politique ou face à la reconnaissance de droits supplémentaires ? Stephen Gardbaum relève ainsi que « beaucoup des questions de droits les plus importantes, au fur et à mesure qu'elles se présentent, font inévitablement l'objet d'un désaccord raisonnable parmi et entre les juges, les législateurs et les citoyens »[1370]. Le risque est que « se dessine alors une démocratie sans le peuple, dégradé en « foule » lorsqu'il s'exprime par la voie du référendum, un peuple sans volonté politique »[1371]. L'hypothèse de Dominique Rousseau ne serait alors « qu'une « fiction » de plus pour déguiser l'instauration d'une nouvelle oligarchie représentative, non plus dirigée par les élus, mais par les chaperons du texte constitutionnel »[1372].

**768.** Une des difficultés principales de la politique judiciarisée est qu'« au nom du constitutionnalisme libéral, un contrôle de constitutionnalité actif pourrait détruire le droit politique le plus important que possèdent les citoyens dans les démocraties libérales : le droit à la participation et de se gouverner soi-même »[1373], en particulier si les cours « deviennent des acteurs politiques intrusifs, dictant en détail ce que les législatures et les exécutifs doivent

---

[1367] *Ibid*., p. 6.

[1368] B. FRANCOIS, « Justice constitutionnelle et « démocratie constitutionnelle ». Critique du discours constitutionnaliste européen », *in* CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 63.

[1369] S. PINON, « La notion de démocratie dans la doctrine constitutionnelle française », *op. cit*., p. 463.

[1370] « Many of the most important rights issues as and where they present themselves are inevitably the subject of reasonable disagreement among and between judges, legislators and citizens », S. GARDBAUM, « The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice », *op. cit.*, p. 19.

[1371] B. MATHIEU, *Justice et politique : la déchirure*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p. 104.

[1372] S. PINON, « La notion de démocratie dans la doctrine constitutionnelle française », *op. cit*., p. 463.

[1373] « In the name of liberal constitutionalism, active judicial review may destroy the most important political right that citizens in liberal democracies possess: the right to participation and self-government », S. ISSACHAROFF, P. S. KARLAN, R. H. PLIDES, *The Law of Democracy*, Foundation Press, coll. University Casebook Series, 1998, p. 2.

ou ne doivent pas faire, bloquant la volonté populaire et s'arrogeant le pouvoir »[1374]. Un tel constat paraît partagé par Jean-Marie Denquin. Avec l'affirmation de la justice constitutionnelle, il considère que « les représentants ne déterminent plus le contenu de la volonté générale » puisqu'elle n'est dorénavant « exprimée par la loi que dans le respect de la Constitution »[1375]. Or, c'est maintenant le juge constitutionnel qui apprécie ce respect de manière discrétionnaire car « il possède le monopole de l'interprétation authentique de la Constitution – et donc peut lui faire dire ce qu'il veut – mais il s'accorde également le pouvoir de poser, de manière purement prétorienne, des normes constitutionnelles »[1376]. Il semble alors possible de s'interroger, avec Guillaume Tusseau, sur la place qui peut rester, dans ce cadre, « à la formulation de projets collectifs, fondés sur l'idée de responsabilité des uns envers les autres, et sur la nécessité corrélative de compromis » dans la mesure où « ouvrir la voie à ce que la forme du droit colonise l'expression de la revendication politique […] impose le recours à une expertise particulière et s'avère, dans une certaine mesure, facteur de dépendance pour la conception et la formulation de la revendication politique elle-même »[1377].

**769.** Or, la complémentarité du juge constitutionnel et du Président modérateur paraît capable d'amenuiser le déficit démocratique de la judiciarisation de la politique. La participation présidentielle à la protection de l'ordre constitutionnel est susceptible d'atténuer certaines des limites de la défense juridictionnelle. L'inclusion du chef de l'Etat permet la mise en place d'un dialogue constitutionnel à propos de l'application et de la préservation de la loi fondamentale entre ses interprètes principaux. Une telle pratique pourrait empêcher l'apparition d'une rivalité entre le couple Gouvernement – majorité parlementaire et la cour constitutionnelle. Les actes du premier pouvant être contrôlés par la seconde, une relation hostile pourrait se développer si chaque autorité revendiquait sa suprématie sans la présence d'une institution modératrice pour les tempérer. Cependant, la victoire d'aucune de ces deux institutions ne paraît pleinement satisfaisante. En l'absence de tout contrôle, le danger serait de sous-estimer ou de sous-appliquer les limites devant peser sur l'exercice pouvoir gouvernemental. Les droits individuels pourraient être menacés par la prise de décision majoritaire. Réciproquement, la suprématie des juridictions est susceptible de confier à des juges non élus le pouvoir de prendre les décisions finales à propos de ce que doit être le droit

[1374] « Become intrusive political actors, dictating in detail what legislatures and executives must or must not do, blocking the popular will, and arrogating power to themselves », D. L. HOROWITZ, « Constitutional Courts : A Primer for Decision Makers », *op. cit.*, p. 126-127.
[1375] J-M. DENQUIN, « Que veut-on dire par « démocratie » ? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle », *Jus Politicum*, n°2, 2009, p. 20.
[1376] *Ibid*., p. 20.
[1377] G. TUSSEAU, « La fin d'une exception française », *Pouvoirs*, 2011/2, n° 137, p. 11.

de l'Etat à la place des autorités politiques désignées par le peuple. L'inclusion des présidents modérateurs dans ce processus serait de nature à faciliter le rapprochement entre le juge et le Gouvernement majoritaire et à pacifier leurs rapports, si nécessaire, par la mise en place d'un partenariat entre ces différentes institutions.

**770.** Une zone de compétence partagée entre le Président et le juge peut en effet se développer naturellement ou être fixée à l'avance par le texte constitutionnel. Tel est par exemple le cas au PORTUGAL, où l'existence d'un « veto pour inconstitutionnalité » est prévue par l'article 279 § 1 de la Constitution. Si le Tribunal constitutionnel déclare qu'une norme contenue dans l'acte soumis à son contrôle est contraire à la loi fondamentale, alors le chef de l'Etat est obligé de le renvoyer à son auteur. Ensuite, ce dernier pourra retirer la norme visée par le juge, reformuler l'acte ou, quand l'auteur est l'Assemblée de la République, confirmer l'acte à la majorité des deux-tiers des députés présents. Si le Parlement décide de passer outre la décision du Tribunal constitutionnel, le Président n'est pas obligé de promulguer le texte[1378]. La loi apparaît alors comme le résultat d'un dialogue, d'une conciliation entre les différentes institutions.

**771.** En ROUMANIE, une articulation similaire a pu se faire de manière naturelle en fonction des circonstances politiques, à l'image de la médiation institutionnelle réalisée par le Président, en 2005, à propos du paquet législatif relatif à la réforme de la justice et à la restitution des biens nationalisés. Le fait que le chef de l'Etat, en FRANCE ait renvoyé, en 1985 et en 2003, deux lois devant l'Assemblée nationale après qu'elles ont été déclarées inconstitutionnelles par le Conseil constitutionnel, semble aller dans le même sens. Il y aurait donc des hypothèses où les deux gardiens de la Constitution se coordonnent.

**772.** Les présidents de la République continuent de jouer un rôle indispensable dans les espaces normatifs ou institutionnels qui ne sont pas investis par la juridiction constitutionnelle. Pour tout ce qui relève du fonctionnement de la vie politique, l'intervention présidentielle semble plus adaptée. Par exemple, en LITUANIE et au PORTUGAL, le juge n'est pas compétent pour connaître des litiges relatifs à l'exercice des compétences des différentes institutions. La résolution d'un conflit éventuel entre deux autorités ne pourra pas passer par une procédure juridictionnelle. C'est plutôt le chef de l'Etat qui aura la capacité d'intervenir. C'est également le cas quand des blocages apparaissent. S'il est impossible de former un gouvernement, si une réforme gouvernementale éprouve des difficultés à être adoptée ou

[1378] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 364-365.

encore s'il y a une crise institutionnelle, la participation du juge est inadaptée, voire contre-productive.

**773.** L'instauration d'un dialogue entre les différentes institutions pourrait atténuer les critiques contre-majoritaires qui sont parfois formulées à l'encontre des juges constitutionnels car elle les contraint, ce qui permet de réduire leur suprématie éventuelle ainsi que le risque de voir le Gouvernement et sa majorité parlementaire chercher à les soumettre. En permettant à différentes institutions de participer à la préservation des institutions, cette mission sera abordée selon des perspectives différentes qui pourront se compléter. Chacune aura ses forces et ses faiblesses qui peuvent être utilement mises à contribution afin de contribuer à améliorer la protection de la Constitution.

## Conclusion du Chapitre 2

**774.** La classification ternaire proposée distingue les régimes parlementaires « à direction présidentielle », « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique ». Son utilisation pour envisager les relations entre les présidents élus au suffrage universel direct et la justice constitutionnelle souligne que les conséquences de l'élection présidentielle directe sont survalorisées. S'il ne faut pas nier son influence, l'observation comparative montre que ses effets sur le rôle des présidents sont le plus souvent surestimés.

**775.** Notre classification permet une nouvelle approche de la notion de gardien de la Constitution de Carl Schmitt. Il est toutefois nécessaire de la réinterpréter pour qu'elle soit applicable aux présidents modérateurs. Prise dans sa signification initiale, la notion du juriste allemand présente des aspects problématiques. Le Président du Reich, en tant que gardien, constituait effectivement, dans ses écrits, un contrepouvoir autoritaire aux institutions parlementaires et excluait toute possibilité d'une garde conjointe avec la juridiction constitutionnelle. La neutralité mise en avant par Schmitt ne parait pas convaincante puisqu'elle n'a que peu de rapport avec celle du pouvoir neutre de Benjamin Constant ou avec l'extériorité des présidents modérateurs. Il s'agissait surtout, pour l'auteur allemand, de promouvoir, par une instrumentalisation des travaux du libéral de Coppet, un renforcement conséquent des pouvoirs présidentiels.

**776.** La classification ternaire souligne que le rôle de gardien de la Constitution peut se réaliser de plusieurs façons. Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », il semble qu'il soit possible d'envisager, sous certaines conditions, que le chef de l'Etat remplisse une telle fonction. Cela se fera toutefois dans une acception assez éloignée de celle de Schmitt car le Président ne cherche pas à capter la direction gouvernementale. En revanche, l'attribution de cette qualité aux chefs d'Etat des régimes parlementaires « à présidence symbolique » apparait plus honorifique qu'effective dans la mesure où leurs prérogatives n'apparaissent pas suffisantes. Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », le Président n'est pas un pouvoir modérateur mais un pouvoir conservateur. Il sera un gardien de la Constitution beaucoup plus proche de l'acception schmittienne, à la différence qu'il ne cherche pas à substituer sa conception personnelle de la loi fondamentale au texte réel.

**777.** Grâce à cette réinterprétation, l'articulation des présidents élus par le peuple et des juges constitutionnels devient possible. Ils apparaissent complémentaires. Chacune des deux institutions intervient dans des matières inconnues à l'autre. Le juge s'empare des questions qui présentent une dimension juridique, tandis que le Président agit dans les espaces qui ne

peuvent être juridicisés. Cette articulation semble même particulièrement nécessaire. Elle permet d'atténuer la judiciarisation provoquée par le rôle sans cesse croissant reconnu aux juridictions constitutionnelles.

## Conclusion du Titre 2

**778.** L'observation comparative souligne que les effets juridiques de l'élection présidentielle directe pour le rôle du chef de l'Etat font l'objet d'une survalorisation. L'étude des relations entre les présidents de la République et les juridictions constitutionnelles le montre.

**779.** Leur articulation est souvent considérée comme impossible. L'élection populaire fait régulièrement l'objet d'une appréciation péjorative. Elle empêcherait les présidents de participer à la protection de la Constitution en faisant d'eux des menaces. Il existerait des périls consubstantiels à l'élection directe susceptibles de conduire à un recul, voire à la disparition de la démocratie. Dans les régimes parlementaires, le suffrage universel pourrait également générer de l'instabilité. Il favoriserait l'apparition une situation de cohabitation ou de « gouvernement minoritaire et divisé ». Ces deux phénomènes devraient être évités car ils faciliteraient les conflits et les blocages institutionnels en profitant de la division des organes composant le pouvoir exécutif.

**780.** La classification ternaire proposée souligne les faiblesses d'une telle conception. Elle repose sur une compréhension biaisée de l'élection présidentielle directe et de la classification des régimes politiques. L'influence de l'élection populaire est surestimée. La distinction distingue des régimes parlementaires « à direction présidentielle », « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique » montre que, dans le cadre du parlementarisme le rôle du chef de l'Etat n'est pas uniforme. Les difficultés rencontrées, comme les conflits institutionnels ou les blocages, ne tiennent pas à la simple présence de l'élection présidentielle directe mais à un entrecroisement de facteurs juridiques et extra-juridiques. Le suffrage universel direct n'est donc pas, en lui-même, une menace pour la démocratie ou la stabilité des institutions.

**781.** Il semble dès lors possible de poser un autre regard sur les rapports entre les présidents élus et la justice constitutionnelle. Les juridictions constitutionnelles sont le plus souvent considérées comme les plus aptes à préserver les institutions. Le Président de la République ne pourrait pas participer à cette mission. Au contraire, le juge devrait protéger la loi fondamentale du chef de l'Etat. Une telle vision ne correspond pas à la réalité de leurs relations. Elles se caractérisent effectivement par la recherche d'un équilibre plutôt que par l'hostilité. Dans la pratique, la juridiction constitutionnelle n'est pas dirigée contre le Président. Chacune des deux institutions a besoin de l'autre pour fonctionner : le juge constitutionnel compte sur le Président dans la mesure où la participation à la détermination de sa composition est généralement prévue par les textes législatifs ou constitutionnels ; les

contrôles des juridictions sont nécessaires pour confirmer la régularité de l'élection populaire et pour assurer la continuité de l'exercice de la fonction présidentielle.

**782.** Comme les présidents européens ne sont pas, par nature, une menace pour la démocratie et ne se trouvent pas en lutte contre les juridictions constitutionnelles, l'articulation entre les deux institutions ne semble plus impossible. Les chefs d'Etat peuvent alors être envisagés comme des gardiens de la Constitution. Cela implique toutefois une rupture avec la conception originelle de la notion développée par Carl Schmitt. Le juriste allemand cherchait avant tout à renforcer les pouvoirs du Président afin de mettre en place un système présidentialiste que ce dernier dominerait. Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », le gardien de la Constitution n'essaye pas de remettre en cause les institutions parlementaires ou à substituer une constitution idéelle au texte réel. Il s'inscrit dans l'ordre constitutionnel existant et participe à sa protection. Il en va de même au sein des régimes parlementaires « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle ». Leur participation à la protection de la Constitution présentera cependant une autre nature que les interventions des présidents modérateurs.

**783.** Il semble donc possible d'envisager une complémentarité entre les présidents et les juges constitutionnels. Si un rôle prépondérant est généralement accordé à ces dernières, leur contrôle est susceptible de rencontrer des limites institutionnelles. Certains domaines continuent d'échapper à leurs interventions. Toutes les juridictions ne parviennent pas systématiquement à affirmer leurs compétences. De plus, l'examen de certaines matières peut les amener à connaître des choix politiques opérés par les gouvernants. Le danger est que cela conduise à une judiciarisation de la politique susceptible de présenter un déficit démocratique, le juge se substituant aux gouvernants élus. L'intervention complémentaire des présidents, en particulier dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », pourrait combler une partie de ces lacunes. Elle leur permet de protéger la Constitution quand les juridictions ne le peuvent pas et d'atténuer les difficultés causées par la judiciarisation de la politique.

**784.** L'observation comparative souligne donc que la recherche, opérée par certains constituants, d'un pouvoir préservateur des institutions par l'élection présidentielle directe, est compatible avec la justice constitutionnelle. Elle nous montre également que l'élection populaire n'exerce qu'une influence limitée dans l'établissement de cette complémentarité.

## Conclusion de la Partie 1

**785.** La classification ternaire proposée souligne que les effets attendus de l'élection présidentielle directe sur le rôle des présidents sont surestimés. Si son influence ne saurait être négligée, il apparaît toutefois que d'autres facteurs interviennent pour déterminer la place des chefs d'Etat dans les institutions.

**786.** La surévaluation se manifeste d'abord lorsque des questions relatives à la classification des régimes politiques sont envisagées. L'intégration de l'élection populaire du Président de la République dans les classifications traditionnelles des régimes politiques et, plus particulièrement au sein des régimes parlementaires, n'est pas satisfaisante. Le rôle éminent accordé au Président de la Vème République conduit à ce que l'élection présidentielle directe devienne le facteur explicatif principal du fonctionnement des institutions. Une telle obsession pour la désignation du Président au suffrage universel direct aboutit à ce que la nature du régime politique français soit envisagée de manière contradictoire et insatisfaisante. La qualification de régime « présidentialiste », l'élaboration de sous-classifications des régimes parlementaires et l'utilisation de la notion de régime « semi-présidentiel » ne nous sont pas apparues adaptées.

**787.** Afin de surmonter ces difficultés, nous avons proposé l'établissement d'une classification ternaire des régimes parlementaires. Elle distingue les régimes parlementaires « à modération présidentielle »[1379], « à présidence symbolique »[1380] et « à direction présidentielle »[1381]. Dans les premiers, le pouvoir de décision gouvernemental du Président est nul. Il est un contrepouvoir qui peut empêcher les abus du bloc majoritaire et résoudre les crises en faisant appel au peuple ou au Parlement. Dans les seconds, le Président est effacé car ses prérogatives sont faibles ou neutralisées. Il intervient parfois en période de crise mais ses compétences sont trop réduites pour lui permettre de renforcer son rôle sur le temps long. Dans les troisièmes, le chef de l'Etat dispose d'un pouvoir de décision et contrôle le Gouvernement.

**788.** La classification proposée s'inspire de la notion de pouvoir neutre de Benjamin Constant. Cette inspiration s'explique par la recherche d'un pouvoir préservateur des

[1379] Le régime parlementaire « à modération présidentielle » se rencontre en Lituanie, en Pologne, au Portugal et en Roumanie.
[1380] Le régime parlementaire « à présidence symbolique » se rencontre en Autriche, en Irlande, en Slovénie, en Bulgarie, en Croatie, en Finlande, en République tchèque et en Slovaquie.
[1381] Le régime parlementaire « à direction présidentielle » se rencontre en France et en Croatie avant la vaste réforme constitutionnelle du 16 novembre 2000.

institutions qui est opérée par de nombreux constituants européens. Les références au libéral de Coppet n'ont pas disparu. L'utilisation du pouvoir neutre nous conduit à analyser plus finement le fonctionnement du parlementarisme. Elle nous permet effectivement de sortir de la « dichotomie excluante », trop souvent présente, entre un Président qui gouverne et un Président effacé. Notre classification ne cherche cependant pas à transposer le pouvoir neutre dans un cadre républicain. Le pouvoir neutre, tel que théorisé par Constant, souffre de plusieurs défauts qui nous ont conduit à réorienter la notion.

**789.** Le régime parlementaire « à modération présidentielle » ne repose donc pas sur les mêmes critères. Il se caractérise d'abord par l'extériorité du Président. Celle-ci s'exprime vis-à-vis de la fonction gouvernementale dont le chef de l'Etat est tenu à l'écart en raison de son exclusion du Conseil des ministres et du maintien de la règle du contreseing. Ces dispositions font obstacle à ce qu'il gouverne seul et le contraignent au dialogue avec l'organe ministériel. L'extériorité se manifeste aussi par rapport à la sphère partisane. Le Président est éloigné des partis par une déconnexion des élections présidentielle et parlementaire ainsi que par une obligation de neutralité. Le Président modérateur n'est pas passif. Il dispose de prérogatives pour participer activement à la préservation des institutions sans chercher à accaparer la direction du Gouvernement : le droit de veto et le droit de dissolution. Le régime parlementaire « à modération présidentielle » se distingue du régime parlementaire « à présidence symbolique » où l'élection populaire est cadenassée par les partis et où le chef de l'Etat n'a que des pouvoirs limités. Il se différencie également du régime parlementaire « à direction présidentielle ». L'élection présidentielle y structure toute la vie politique. Le Président est l'organe prédominant puisque le Gouvernement et le Parlement travaillent à son profit.

**790.** Il apparaît ainsi que l'élection présidentielle directe n'exerce qu'une influence limitée dans la concrétisation de la recherche d'un pouvoir préservateur des institutions qui est opérée par certains constituants. Ses effets sont également réduits sur les relations entre les présidents élus et la justice constitutionnelle. Leur articulation est souvent jugée impossible à cause de l'élection présidentielle directe. Celle-ci serait empreinte d'un risque « illibéral » trop important. Elle pourrait constituer une menace pour les libertés en permettant l'émergence d'un régime autoritaire reposant sur la figure du chef de l'Etat. Elle serait également facteur d'instabilité du parlementarisme car elle faciliterait l'instabilité gouvernementale et renforcerait la probabilité de voir des conflits institutionnels survenir.

**791.** Ces présupposés sont contestables au niveau théorique. Ils démontrent une approche souvent confuse de l'élection populaire et de la classification des régimes politiques. Ils le sont aussi sur le plan empirique. La classification proposée souligne qu'ils ne se vérifient pas

concrètement dans les Etats européens étudiés. L'importance du mode de scrutin présidentiel est surévaluée. L'articulation du chef de l'Etat et du juge constitutionnel ne semble plus impossible. Le premier n'étant pas, en lui-même, une menace pour la démocratie, la seconde n'aura pas à être dirigée contre lui. Leurs rapports peuvent donc être marqués par la recherche d'un équilibre destiné à assurer leur bon fonctionnement réciproque.

**792.** Leur complémentarité peut ainsi être reconnue. Le juge constitutionnel et le Président de la République sont susceptibles d'être considérés comme deux gardiens de la Constitution. Ils possèdent des attributions spécifiques mais qui s'avèrent complémentaires à cause de leur nature juridique et politique. A cette fin, le « Président modérateur » sera un gardien mais dans une acception assez éloignée de celle de Schmitt, le chef de l'Etat ne cherchant pas à asseoir sa domination sur les institutions. Il paraît plus délicat d'attribuer cette qualité dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », les prérogatives présidentielles étant trop limitées. Enfin, parmi les régimes parlementaires « à direction présidentielle », le Président constitue un gardien de la Constitution beaucoup plus proche de la signification originelle car il bénéficie de pouvoirs d'exception mais il ne cherche pas à provoquer un virage autoritaire ou à contester l'ordre constitutionnel.

**793.** Cette complémentarité se manifeste empiriquement lorsque le Président modérateur et le juge constitutionnel remplissent leur mission de préservation des institutions dans la mesure où ils interviennent dans des domaines qui leur sont propres et peuvent combler leurs défaillances éventuelles. De plus, si la protection juridictionnelle de l'Etat de droit est essentielle, la participation présidentielle à la fonction de préservation des institutions permet de faciliter le dialogue entre les différentes institutions et d'atténuer la critique contre-majoritaire qui est parfois adressée au juge constitutionnel.

**794.** Il apparaît donc que l'élection présidentielle directe n'a qu'un effet réduit sur le rôle du chef de l'Etat. Son influence ne doit pas être négligée mais d'autres facteurs interviennent également. Une observation similaire peut être établie à propos de l'équilibre des régimes parlementaires où les présidents sont élus par le peuple.

# <u>Partie 2</u> : L'influence limitée de l'élection présidentielle directe sur l'équilibre des régimes parlementaires

**795.** Il est généralement attendu que le recours à l'élection populaire du Président de la République affecte fortement l'équilibre des régimes parlementaires européens. Il ne semble pas possible de nier que l'élection présidentielle directe exerce une influence sur les institutions des régimes parlementaires. Il apparaît toutefois que les différentes analyses, qu'elles soient françaises ou étrangères, ne soulignent pas suffisamment que d'autres éléments sont susceptibles d'intervenir de manière tout autant décisive. La classification ternaire que nous avons proposée nous montre que l'influence de la désignation par le peuple paraît parfois surestimée.

**796.** La survalorisation des effets de l'élection populaire en tant que mécanisme juridique influent se manifeste d'abord lorsque le statut des présidents est envisagé. La désignation directe du Président est effectivement de nature à créer un décalage entre le statut dévolu à la présidence dans la Constitution et la manière dont elle est perçue par les citoyens. C'est ainsi qu'une corrélation est régulièrement dressée entre le mode de désignation et la puissance du chef de l'Etat. L'élection présidentielle directe lui fournit effectivement une légitimité démocratique renforcée. Elle pourrait servir de fondement à l'accroissement de ses compétences en raison du lien spécial qu'elle établirait entre le Président et les citoyens. Ce rapport semble toutefois pouvoir être relativisé. En distinguant les régimes parlementaires « à modération présidentielle », « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle », notre classification ternaire souligne qu'il est possible de nuancer les conséquences institutionnelles de l'élection présidentielle directe. Elle ne renforce pas mécaniquement les compétences du chef de l'Etat puisque des rôles différents sont possibles. D'autres éléments peuvent être pris en compte.

**797.** Il est possible d'établir un constat similaire à propos de la responsabilité des présidents. Dans les régimes parlementaires européens, ils sont, classiquement, irresponsables. Or, certains présidents jouent un rôle important sans pouvoir être tenu responsables de leurs actions. Leur élection est parfois envisagée comme un mécanisme supplétif de responsabilité politique, en particulier lorsque le Président est un « modérateur » ou un « directeur ». Elle permettrait de former une responsabilité devant le peuple. Il serait alors possible de mettre un terme à la rupture qu'il est possible de rencontrer dans certains régimes entre pouvoir,

responsabilité et légitimité[1382]. Cette hypothèse d'une responsabilité politique électorale ne semble cependant pas pertinente. L'élection ne peut pas être assimilée, d'un point de vue juridique, à un mécanisme de responsabilité. Il s'agit de deux mécanismes distincts. Par conséquent, grâce à la classification ternaire proposée, il sera possible de comprendre que le recours au suffrage universel ne bouleverse pas nécessairement le statut des présidents (Titre 1).

**798.** La surestimation de l'influence de l'élection présidentielle directe apparaît également lorsque le fonctionnement des régimes parlementaires ayant recours à ce mécanisme juridique est analysé. Il existerait des différences majeures entre les institutions parlementaires en fonction du mode de désignation du chef de l'Etat. Ce sont, plus précisément, les relations à l'intérieur du pouvoir exécutif qui seraient le plus susceptibles d'être bouleversées par le suffrage universel direct.

**799.** Celui-ci pourrait d'abord servir de fondement à l'interventionnisme et à l'activisme des présidents dans l'exercice de la fonction gouvernementale[1383]. Il générerait effectivement une potentialité de pouvoirs présidentiels importants[1384]. Si elle existe en France et, plus largement dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », la prééminence du chef de l'Etat n'est pas généralisée. Son influence est plutôt réduite dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique ». Une certaine coordination entre le Président et le Gouvernement est toutefois possible dans ces Etats. Cette coordination se manifeste différemment. Elle peut consister en des règles codifiées ou en des pratiques informelles. Le niveau de coordination est lui aussi susceptible de connaître des variations en fonction de la matière concernée et de la nature des relations à l'intérieur du pouvoir exécutif[1385]. L'instauration de l'élection présidentielle directe aboutirait aussi à renforcer le risque de voir apparaître des conflits institutionnels à l'intérieur du pouvoir exécutif ou entre le Président et la majorité parlementaire. La combinaison du dualisme du pouvoir exécutif et de la désignation du chef de l'Etat par le peuple favoriserait l'apparition d'une hostilité entre les institutions qui n'existerait pas, ou moins, dans les régimes présidentiels et les régimes

[1382] Cette rupture est régulièrement dénoncée par Marie-Anne Cohendet à propos du Président de la Vème République. V. par ex. « L'arbitrage du Président de la République », *op. cit.*, p. 52-55 ; *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 162-168.

[1383] O. PROTSYK, « Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe », *op. cit.*, p. 136-137.

[1384] M-A. COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 308.

[1385] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 19-20.

parlementaires où le Président est élu indirectement[1386]. Il semble néanmoins que la survenance et la résolution de ces conflits ne sont pas liées exclusivement au mode de désignation du chef de l'Etat. D'autres facteurs peuvent intervenir.

**800.** La classification ternaire proposée permettra donc de relativiser les effets attendus de l'élection populaire du Président de la République pour le fonctionnement des régimes parlementaires. Elle soulignera que la désignation du chef de l'Etat par le peuple ne lui attribue pas mécaniquement un ascendant sur le Gouvernement et ne conduit pas non plus à la multiplication des conflits institutionnels (Titre 2).

[1386] J. J. LINZ, A. STEPAN (dir.), *Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe*, *op. cit.*, p. 278-279.

# Titre 1 : Les conséquences limitées de l'élection présidentielle directe sur le statut des présidents

**801.** Les régimes parlementaires contemporains se caractériseraient par un processus d'effacement[1387], voire de neutralisation[1388], du Président de la République. Selon Constance Grewe et Hélène Ruiz Fabri, la place laissée au chef de l'Etat n'exprimerait que « la tolérance ou la capacité ou la nécessité de conserver un espace de pouvoir à une légitimité d'origine différente »[1389]. Philippe Lauvaux relève dans le même sens que « dans le parlementarisme d'aujourd'hui, le chef de l'Etat ne revêt plus, sauf exceptions, qu'une importance secondaire »[1390]. Il apparaît effectivement que, sur le plan constitutionnel, « les présidents sont normalement dotés de fonctions et de devoirs symboliques qui sont partagés avec le Gouvernement »[1391], qu'ils soient élus directement ou indirectement. Les gouvernements sont donc généralement perçus comme les institutions exécutives dominantes[1392]. L'élection populaire du Président de la République pourrait perturber un tel schéma car elle « « lui permet d'exercer réellement les pouvoirs que la Constitution lui confie, à la différence d'un président parlementaire »[1393]. Le recours au suffrage universel peut ainsi être considéré comme le fondement de la puissance du chef de l'Etat. Il pourrait donc exercer une influence importante sur le statut des présidents.

**802.** Cependant, la nature de ce fondement ne fait pas l'unanimité. Jean-Marie Denquin souligne ainsi que « la légitimité et les pouvoirs ne sont certes pas sans lien. Mais leurs relations sont faiblement déterminées, et peuvent se traduire par un équilibre inverse de celui qu'on attendait »[1394]. Des controverses quant au rapport exact entre le mode de désignation et la puissance du Président sont donc susceptibles de se manifester (Chapitre 1).

**803.** Ces discussions relatives à la signification que revêt l'élection présidentielle directe peuvent également apparaître lorsque la question de la responsabilité du chef de l'Etat est

---

[1387] C. GREWE, H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1995, p. 482.
[1388] B. SCHAEFFER, *L'institution présidentielle dans l'Europe centrale et orientale*, *op. cit*., p. 381.
[1389] C. GREWE, H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, *op. cit*., p. 482.
[1390] P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, *op. cit*., p. 57.
[1391] « Presidents are normally endowed with symbolic functions and duties that are shared with the government », V. HLOUSEK, « Heads of State in Parliamentary Democracies : the Temptation to Accrue Personal Power », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 20.
[1392] *Ibid*., p. 20.
[1393] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p. 74.
[1394] J-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire. Essai sur les constitutions de la Vème République*, Paris, PUF, 2001, p. 47-78.

envisagée. Si, conformément aux principes du parlementarisme, les présidents sont irresponsables, il arrive que la mise en place d'une responsabilité politique du chef de l'Etat devant le peuple soit recherchée. Celle-ci est susceptible de consister en « une forme de responsabilité politique qui est commune à toutes les démocraties dès lors que le pouvoir procède du suffrage universel, c'est la responsabilité électorale »[1395]. L'élection populaire devient ainsi le fondement de la responsabilité du Président. Cette compréhension de l'élection présidentielle fait elle aussi l'objet de nombreuses discussions (Chapitre 2).

[1395] M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 343-344.

# Chapitre 1 : L'élection populaire comme fondement contesté de la puissance du Président

**804.** L'élection populaire du Président de la République est souvent perçue comme la source d'une grande puissance. Maurice Duverger considérait par exemple que, par l'intermédiaire de sa désignation au suffrage universel direct, le chef de l'Etat « reçoit du peuple souverain le droit d'agir en son nom, comme un roi le reçoit du dieu souverain, par l'onction de l'huile sainte »[1396]. Son élection directe conférerait au Président une puissance supérieure. Il ne semble pourtant pas que ce soit systématiquement le cas. La légitimité électorale accordée au Président de la République en raison de sa désignation populaire paraît effectivement susceptible de générer des incompréhensions quant à la réalité du statut attribué au chef de l'Etat dans les régimes parlementaires européens. Comme le relève par exemple Jaakko Husa, il n'est pas rare, qu'en FINLANDE, les électeurs « aient une fausse impression des pouvoirs du Président. La représentation constitutionnelle que se fait le grand public de la dignité constitutionnelle du Président comporte des mesures disproportionnées du point de vue du droit constitutionnel »[1397]. L'auteur remarque ainsi que, « paradoxalement, alors que la Constitution a été parlementarisée, la culture politique des médias de masse a été présidentialisée. Cette ironie constitutionnelle crée une tension entre le grand public favorable au Président et les experts constitutionnels et les parlementaires tournés vers le Parlement »[1398]. L'élection du chef de l'Etat au suffrage universel semble effectivement en mesure de générer un décalage entre la puissance dévolue à la fonction présidentielle par le texte constitutionnel et sa perception par les citoyens. L'existence d'un écart de cette nature s'explique notamment par la croyance en l'attribution d'une légitimité supérieure par l'intermédiaire de la désignation du Président par le peuple. Un organe élu serait plus légitime qu'un organe non-élu (Section 1). Il est possible que cela aboutisse à ce qu'une relation de causalité entre pouvoir et élection se mette en place, l'élection présidentielle directe étant utilisée comme une justification. La manière dont ce lien pourrait s'établir fait l'objet de discussions (Section 2).

[1396] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., p.57.
[1397] « Get a false impression of the powers of the President. The publicly held popular mental-constitutional image of the President's constitutional dignity has disproportionate measures from the point of view of constitutional law », J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 108.
[1398] « Paradoxically, while the Constitution has been parliamentarised, the mass-media driven political culture has been presidentialised. This constitutional irony creates a tension between the President-loving general public and Parliament-oriented constitutional experts and parliamentarians », *Ibid*., p. 108.

## Section 1 : L'attribution d'une légitimité supérieure au Président par l'élection directe

**805.** Lorsque Carl Schmitt envisage la place du peuple au sein des régimes démocratiques, il estime que « si les lois constitutionnelles lui remettent certaines compétences (élections et votations), cela ne suffit pas à absorber et épuiser sa capacité d'action politique et son importance dans une démocratie. A côté de toutes ces normations, le peuple continue à exister comme une puissance effective immédiatement présente »[1399]. Il semble effectivement réducteur de limiter le caractère démocratique d'un régime à la seule présence d'élections. L'élection constitue toutefois un des fondements principaux de la légitimité démocratique des présidents de la République. D'après Yves-Charles Zarka, elle attribue une « légitimité de titre. Celle-ci dans une démocratie ne peut venir que de l'élection, donc du principe majoritaire »[1400]. Pour que cette légitimité soit valable, l'élection doit se dérouler selon des modalités capables d'en attester la régularité. A défaut, le pouvoir risque d'être usurpé. Or, « l'usurpation, c'est la destruction de la légitimité de titre en démocratie, et par conséquent l'ouverture d'une période d'instabilité politique qui résulte de la non-reconnaissance du résultat des élections par une partie de la population »[1401]. Il est donc indispensable que le scrutin présidentiel fasse l'objet d'un encadrement juridique permettant aux électeurs d'exercer leur choix de manière effective (I). C'est seulement à cette condition que l'élection populaire du Président de la République sera susceptible d'attribuer une légitimité démocratique véritable au chef de l'Etat (II).

### I- Une légitimité soumise à un vote juridicisé

**806.** Ainsi que le relève Jean-Claude Colliard, « si la définition de la démocratie, au sens où nous l'entendons aujourd'hui, est plus difficile à établir qu'il n'y paraît, et peut-être même impossible à écrire de façon concise, il y a au moins un point sur lequel tous s'accordent : l'attribution du pouvoir par le jeu d'élections libres et disputées »[1402]. L'origine électorale du Président de la République peut donc être envisagée comme un marqueur important de sa qualité démocratique. Cependant, le simple recours au suffrage universel direct ne garantit

[1399] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p. 381.
[1400] Y-Ch. ZARKA, « Légitimité : le titre et l'exercice », *in* Y-Ch. ZARKA, *Métamorphoses du monstre politique. Et autres essais sur la démocratie*, Paris, PUF, 2016, p. 165.
[1401] *Ibid*., p. 165.
[1402] J-C. COLLIARD, « Les systèmes électoraux dans les Constitutions des pays de l'Union européenne », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2003, p. 62.

pas, en lui-même, un tel caractère. Pour être considérée comme valable, il est nécessaire que l'élection présidentielle directe soit effectuée dans des conditions de nature à en garantir la régularité. Le respect d'une procédure est indispensable. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, par exemple, s'est développée dans « deux directions convergentes : l'application du principe d'égalité en matière électorale et le respect du principe général d'honnêteté des élections »[1403]. L'application du premier (A) et du second (B) principe aux scrutins présidentiels européens semble possible. Elle se retrouve dans les différents droits nationaux, soulignant leurs convergences en ce qui concerne la protection du droit à des élections libres.

### A- L'application commune du principe d'égalité aux élections présidentielles directes

**807.** Le principe d'égalité trouve à s'appliquer en matière de régulation de la campagne audiovisuelle (1) ainsi que lorsqu'il est question du financement de la campagne électorale (2).

#### 1- La réglementation de la campagne audiovisuelle caractérisée par le principe d'égalité

**808.** D'après Romain Rambaud, « les campagnes électorales ne se jouent plus uniquement sur la campagne électorale directe du candidat : leur résultat dépend aussi très largement de leur résonance médiatique »[1404]. Le droit des campagnes électorales sera nécessairement amené à règlementer les médias. Il apparaît effectivement que « la régulation audiovisuelle sur la communication politique, en particulier pendant les périodes électorales, est maintenant considérée comme une sorte de standard incontournable pour qualifier une démocratie »[1405]. Afin que les Etats nouvellement démocratiques puissent être reconnus comme une véritable démocratie, « il faut une régulation audiovisuelle sur le pluralisme, les campagnes électorales et la vie politique »[1406].

---

[1403] Y. LECUYER, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2009, p. 58.
[1404] R. RAMBAUD, *Le droit des campagnes électorales*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2016, p. 115.
[1405] D. BAUDIS, « Faut-il adapter les règles relatives aux campagnes dans les médias audiovisuels ? », *in* P. ESPUGLAS, X. BIOY (dir.), *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ? Actes du colloque organisé le 14 avril 2011 par l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut Maurice Hauriou*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. Grands Colloques, 2012, p. 145.
[1406] *Ibid*., p. 146.

**809.** La mise en œuvre du principe d'égalité est un des moyens qui pourra être utilisé afin de réaliser cette régulation. Il sera ainsi possible d'assurer le respect du principe d'élections libres et pluralistes. Celui-ci implique une égalité de traitement vis-à-vis des différents candidats dans le déroulement du scrutin. Appliqué au traitement médiatique de la campagne électorale, il signifie que les différents candidats ne doivent pas faire l'objet de discriminations dans leur accès aux médias. Si l'application de ces règles dans les régimes parlementaires européens ayant recours à l'élection populaire du Président de la République n'est pas complètement uniforme, une certaine convergence semble malgré tout pouvoir être relevée. Les lois électorales vont, pour la plupart, imposer la liberté et l'égalité d'accès aux médias publics. Elles placent également l'ensemble de ces questions sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante. Il s'agit généralement de l'autorité chargée d'organiser le scrutin présidentiel.

**810.** L'Autriche et la Finlande font ici exception. En AUTRICHE, il n'existe pas de réglementation spécifique concernant l'accès aux médias ou la répartition du temps de parole durant les processus électoraux. C'est également le cas en FINLANDE. Il n'y existe pas de législation qui obligerait les médias, qu'ils soient publics ou privés, à traiter les partis politiques et, par extension les candidats à l'élection présidentielle, de manière égale ou à leur garantir un accès identique aux médias avant le scrutin présidentiel.

**811.** Quand une réglementation spécifique est prévue, il est possible de relever des différences quant à l'intensité de la régulation audiovisuelle selon les Etats. C'est ainsi que l'encadrement semble plus fort en Lituanie, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Slovaquie et en France. En LITUANIE, les candidats à la présidence de la République « doivent bénéficier de chances égales de participer gratuitement à des programmes spéciaux destinés à la campagne électorale et produits par la radio et la télévision nationales lituaniennes »[1407]. L'intervention de la Commission centrale électorale est prévue. Elle doit approuver les programmes et leurs modalités, choisir les diffuseurs et s'assurer du respect du principe d'égalité entre les candidats[1408]. L'ensemble des diffuseurs bénéficie du droit d'organiser des débats entre les prétendants à la fonction présidentielle.

**812.** En POLOGNE, dans les quinze jours qui précèdent le jour du vote jusqu'à la veille du scrutin, le comité électoral d'un candidat a le droit de diffuser gratuitement des programmes

[1407] « Shall be provided with equal opportunities to participate free of charge in special programmes which are designated for election campaign and produced by the Lithuanian National Radio and Television », Article 46 § 1, Law No. I-28 of 22 December 1992 on Presidential Elections.
[1408] Article 46 § 3, Law No. I-28 of 22 December 1992 on Presidential Elections.

électoraux dans les programmes des radios et télévisions publiques nationales. Le Conseil national de la radio et de la télévision détermine les principes selon lesquels seront attribués le temps d'antenne ainsi que les méthodes pour préparer et diffuser ces programmes. Il le fait en accord avec la Commission électorale nationale[1409]. La télévision polonaise a le devoir de conduire des débats entre les candidats au poste de Président de la République[1410].

**813.** Au PORTUGAL, la propagande électorale est envisagée comme une activité destinée à promouvoir un candidat, par lui-même ou par ses soutiens. A ce titre, les candidats à l'élection présidentielle ont un droit d'accès à la radio et à la télévision publiques et privées. Ces dernières ont l'obligation de réserver un temps d'antenne aux différents concurrents. Sa durée globale est susceptible de varier selon le diffuseur[1411]. Cependant, l'attribution du temps d'antenne à chaque candidat doit se faire dans des conditions égales[1412].

**814.** Dans le même sens, en ROUMANIE, « l'accès aux services publics de radio et de télévision est égal et gratuit pour les candidats à la présidence de la Roumanie »[1413]. La loi relative à l'organisation de l'élection présidentielle de 2004 précise que la campagne électorale, quand elle se fait dans les médias, qu'ils soient publics ou privés, doit répondre à l'intérêt général des candidats en leur permettant de se faire connaître et de présenter leur programme. Le principe d'égalité semble ainsi au cœur de la régulation audiovisuelle roumaine dans la mesure où « les radiodiffuseurs publics et privés ont l'obligation d'assurer […] la conduite d'une campagne électorale équitable, équilibrée et juste pour tous les candidats »[1414]. Le non-respect de cette disposition législative par une station de radio ou de télévision, publique ou privée, peut entraîner, d'après l'article 40 § 2 de la loi de 2004, l'infliction d'une sanction par le Conseil national audiovisuel.

**815.** Il également possible de citer l'exemple de la SLOVAQUIE où, « au moment de la campagne, chaque candidat doit avoir le même accès aux médias de masse »[1415]. Cette

[1409] Article 83, Act of 27th September 1990 on Election of the President of the Republic of Poland (Unified text).
[1410] Article 120, Act of 5 January, 2011, Election Code (Journal of Law 31 January, 2011).
[1411] Article 52, Lei eleitoral do Presidento da República, Decreto-lei n°319-A/76, de 3 de maio.
[1412] Article 53, Lei eleitoral do Presidento da República, Decreto-lei n°319-A/76, de 3 de maio.
[1413] « Access to the public radio and television services shall be equal and free of charge for the candidates standing for President of Romania », Article 36 § 1, Law no. 370/2004 of 20 September 2004 on the election of the President of Romania.
[1414] « The public and private broadcasters shall have the obligation to ensure […] the conduct of an equitable, balanced and fair electoral campaign for all the candidates », Article 38 § 2, *Ibid*.
[1415] « At the time of the campaign, each candidate shall have the same access to the mass media », Article 15 § 3, Act no. 46/1999 Coll. of 18 March 1999 on election of the president of the Slovak Republic, plebiscite, recalling of president and amending of some other acts, as amended by the Act no.515/2003 Coll., Act no.167/2008 Coll. and Act no.445/2008 Coll.

obligation s'applique tant pour les diffuseurs publics que privés. Les recours sont adressés à la Commission électorale centrale.

**816.** Enfin, en FRANCE, la réglementation de la campagne audiovisuelle est particulièrement développée. Il s'agit de « l'un des régimes les plus restrictifs d'Europe »[1416]. C'est ainsi que l'article 15 du décret n°2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel dispose que « le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne », ce qui implique que « chaque candidat dispose d'une durée égale d'émissions télévisées et d'émissions radiodiffusées ».

**817.** Cette égalité doit être considérée comme absolue. Elle ne vaut cependant que pour la campagne dite « officielle ». En dehors de celle-ci, un principe d'équité sera appliqué[1417]. Deux périodes sont distinguées par la réglementation électorale. Il y a d'abord une période intermédiaire où « l'équité s'est donc substituée complètement au principe d'égalité des temps de parole et d'équité des temps d'antenne »[1418]. Elle commence le jour de la publication de la liste des candidats et se termine la veille du jour où la campagne officielle débute. L'équité se détermine par la représentativité des candidats, laquelle est appréciée « en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion »[1419]. La deuxième période est celle de la campagne officielle. Elle est régie par une application absolue du principe d'égalité. Le respect de ces deux principes par les diffuseurs est assuré par le contrôle de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique[1420].

---

[1416] R. RAMBAUD, « Le paquet de modernisation électorale. De la réforme de l'élection présidentielle au droit électoral de la démocratie continue », *AJDA*, 2016, p. 1285.

[1417] Cette règle est prévue par l'article 3.I bis de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel qui dispose qu'« à compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne, les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, le principe d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne ».

[1418] R. RAMBAUD, « L'élection présidentielle de la démocratie continue : l'exemple de la réforme de la régulation des temps de parole et des sondages électoraux », *RFDC*, 2019/3, n° 119, p. 600.

[1419] Article 3.I bis, 1°, Loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

[1420] Cette autorité est née de la fusion du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet. Elle a été créée par la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique. La fusion est intervenue le 1er janvier 2022.

**818.** Dans les autres régimes parlementaires européens, si la réglementation électorale applique le principe d'égalité à la régulation audiovisuelle, elle le fera toutefois d'une manière plus souple que dans les autres Etats. L'Irlande, la Slovénie, la Bulgarie, la Croatie et la République tchèque sont concernées. C'est ainsi qu'en IRLANDE, la loi relative à l'élection présidentielle n'évoque pas la question de la régulation audiovisuelle durant la campagne électorale. Celle-ci semble plus souple que dans les autres régimes parlementaires européens. Il a effectivement fallu attendre 2009 pour qu'une réglementation plus précise se développe. Depuis cette date, les stations de radio et de télévision publique et privée sont encadrées par l'Autorité de radiodiffusion d'Irlande. Une de ses missions consiste à fixer les règles devant être suivies par les diffuseurs lors du scrutin présidentiel. A ce titre, elle « prépare et, de temps à autre, selon les besoins, révise […], un ou plusieurs codes régissant les normes et pratiques (« code de radiodiffusion ») à observer par les radiodiffuseurs »[1421]. Ces codes de bonne conduite s'appliquent à l'ensemble des élections irlandaises et à l'ensemble des diffuseurs. Ils cherchent à assurer l'impartialité, l'objectivité et l'équité du traitement médiatique de la campagne électorale. L'Autorité de radiodiffusion d'Irlande demande aux diffuseurs de « développer des mécanismes concernant leur approche de la couverture qui soient ouverts, transparents et équitables pour toutes les parties intéressées »[1422]. Il ne s'agit toutefois pas d'une réglementation détaillée puisque l'Autorité se borne à prodiguer des conseils et des recommandations à caractère général sur les mécanismes mobilisables. Elle supervise la couverture de la campagne mais laisse une marge de manœuvre importante aux diffuseurs qui peuvent adapter ses consignes et modifier leurs pratiques au fur et à mesure[1423].

**819.** En SLOVENIE, l'entreprise Radio-télévision de Slovénie doit assurer aux candidats à la présidence de la République le même temps et les mêmes conditions pour présenter leur programme[1424]. A cette fin, elle fournit des émissions d'information crédibles et impartiales. Des règles similaires s'appliquent aux autres médias audiovisuels détenus directement ou indirectement par le public dans la mesure où ils ont l'obligation de garantir l'égalité des

[1421] « Shall prepare, and from time to time as occasion requires, revise […], a code or codes governing standards and practice ("broadcasting code") to be observed by broadcasters », Article 42 § 1, Broadcasting Act, no. 18/2009.
[1422] « Must develop mechanisms in respect of their approach to coverage that are open, transparent and fair to all interested parties », Broadcasting Authority of Ireland, « Rule 27 Guidelines, Guidelines for Coverage of General, Presidential, Seanad, Local & European Elections », 20 septembre 2018, p. 6.
[1423] En ce sens, K. RAFTER, « Regulating the Airwaves : How Political Balance is Achieved in Practice in Election News Coverage », *Irish Political Studies*, Vol. 30, No. 4, 2015, p. 575-594.
[1424] Article 12 § 4, Loi sur la radio et la télévision (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 96/05).

organisateurs de la campagne électorale dans la présentation de leur candidat et de son programme[1425].

**820.** Il est également possible de citer l'exemple de la BULGARIE où la Télévision nationale bulgare et la Radio nationale bulgare doivent couvrir objectivement et équitablement les apparitions des candidats durant la campagne. Il convient aussi qu'elles respectent un principe de non-discrimination entre les différents prétendants à la présidence de la République[1426]. A l'inverse, la régulation des médias audiovisuels privés semble plus limitée puisque, « en ce qui concerne la campagne électorale, les médias électroniques autres que la Télévision nationale bulgare et la Radio nationale bulgare et leurs centres régionaux peuvent utiliser des formes payantes et gratuites » afin de couvrir la campagne électorale[1427].

**821.** En CROATIE, si le principe d'égalité est affirmé, la régulation audiovisuelle semble, comme en Bulgarie, ne s'appliquer que pour les médias publics. C'est ainsi que l'article 14 de la loi sur l'élection du Président de la République de 1992 prévoit, à son premier paragraphe, que la société de radio-télévision croate doit, durant la campagne électorale, « donner à chaque candidat pour la présidence de la République de la Croatie un temps égal pour présenter leur programme »[1428]. A son deuxième paragraphe, le même article dispose ensuite que cette obligation s'impose à l'ensemble des médias publics. En revanche, « les éditeurs des autres médias décident de manière indépendante si et dans quelle mesure ils doivent suivre la propagande électorale »[1429].

**822.** Enfin, en REPUBLIQUE TCHEQUE, seules la télévision et la radio publiques ont l'obligation de réserver un temps d'antenne particulier aux différents candidats. Il doit être distribué de façon égale entre eux[1430].

**823.** Ainsi, bien que les modalités utilisées pour réguler la campagne audiovisuelle diffèrent selon les Etats, elles semblent malgré tout se caractériser par une certaine convergence autour

[1425] Article 6 § 3, Loi sur les élections et la campagne référendaire du 11 mai 2007 (Journal officiel de la République de Slovénie n°41/07).
[1426] Article 189 § 3, Election Code, Promulgated SG No. 19/5.03.2014. Amended on March 7th, 2017.
[1427] « In respect of the election campaign, the electronic media other than the Bulgarian National Television and the Bulgarian National Radio and the regional centers thereof may use paid and free-of-charge forms », Article 198 § 1, Election Code, Promulgated SG No. 19/5.03.2014. Amended on March 7th, 2017.
[1428] « Give each candidate for President of the Republic of Croatia equal time to present their election programme », Article 14, The Law on the Election of the President of the Republic of Croatia, (Official Gazette, No. 22/92, 42/92)
[1429] « The publishers of other media shall decide independently whether and to what extent they are to follow electoral advertising », Article 2, Act on amendments to the Act on the Election of the President of the Republic of Croatia (Official Gazette, No. 128/14).
[1430] Article 35 § 5, Act 275/2012 on Election of the President of the Republic and on Amendment to Certain Acts.

de la volonté d'assurer le respect du principe d'égalité. Cet objectif se retrouve également lorsqu'il est question du plafonnement des dépenses électorales.

### 2- La recherche d'une égalité entre les candidats par le plafonnement des dépenses électorales

**824.** Afin d'obtenir une égalité financière entre les candidats, il est possible de prévoir l'existence de dispositions visant à limiter le montant des dépenses électorales. Une trop grande disparité entre les candidats semble effectivement susceptible de fausser la sincérité du scrutin. Pour cette raison, les législations électorales des Etats de l'espace européen ayant recours au suffrage universel pour désigner le chef de l'Etat prévoient un plafonnement des dépenses possibles à cette occasion. Seule la FINLANDE fait exception. Le plafond établi peut consister en une somme déterminée à l'avance, en une somme variant selon le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales ou en une somme indexée sur le salaire minimum du pays concerné.

**825.** L'Autriche, l'Irlande, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Slovaquie et la France appliquent la première modalité. En AUTRICHE, « chaque candidat à la fonction de président fédéral peut dépenser un maximum de 7 millions d'euros durant la campagne »[1431]. En IRLANDE, « le total des dépenses électorales pouvant être engagées par ou pour le compte d'un candidat à une élection présidentielle dans le cadre de sa candidature à une élection présidentielle ne dépassera pas 750 000 € »[1432]. Dans le même sens, il n'est pas possible de dépenser, pour un parti, une coalition ou un comité de nomination, plus de deux millions de lev, en BULGARIE lors de l'élection présidentielle[1433]. En CROATIE, le montant total pouvant être dépensé pour un candidat ne peut excéder huit millions de kuna croate. Il peut augmenter de 20% si un second tour doit être organisé[1434]. En REPUBLIQUE TCHEQUE, « les dépenses de campagne ne peuvent excéder le montant de 40 000 000 couronnes tchèques, TVA comprise, si le candidat ne participe qu'au premier tour de l'élection présidentielle ou 50 000 000 couronnes tchèques, TVA comprise, si le candidat participe à la fois au premier et au

[1431] « Jeder Wahlwerber für das Amt des Bundespräsidenten darf für die Wahlwerbung maximal 7 Millionen Euro aufwenden », Article 24, a), Bundespräsidentenwahlgesezt 1971 – BPräsWG, StF : BGBl. Nr. 57/1971 (WV).
[1432] « The aggregate of election expenses which may be incurred by or on behalf of a candidate at a presidential election in connection with his or her candidature at a presidential election shall not exceed €750,000 », Article 53, Electoral Act, No. 25 of 1997, Consolidated Version.
[1433] Article 165 § 3, a), Election Code, Promulgated SG No. 19/5.03.2014. Amended on March 7th, 2017.
[1434] Article 17, Political Activity and Election Campaign Financing Act – consolidated text (Official Gazette, No. 48/13).

second tour de l'élection présidentielle »[1435]. En SLOVAQUIE, un candidat à l'élection présidentielle ne peut pas dépenser plus de 500 000 euros durant la campagne[1436]. En FRANCE, « le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat à l'élection du Président de la République. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats présents au second tour »[1437].

**826.** La Lituanie, la Pologne et la Slovénie recourent à la deuxième technique. C'est ainsi qu'en LITUANIE, pour obtenir le plafond de dépense, « le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale de la République de Lituanie doit être multiplié par 0,29 EUR »[1438]. En POLOGNE, les comités électoraux ne peuvent pas dépenser plus de 0,60 zloty par électeur inscrit sur les listes électorales[1439]. Il est également possible de citer l'exemple de l'article 23 § 3 de la loi sur la campagne électorale et référendaire en SLOVENIE qui prévoit que « les coûts de la campagne électorale pour les élections du Président de la République ne peuvent excéder 0,25 EUR par électeur individuel éligible dans le pays. Dans le cas d'un second tour de scrutin, les coûts de la campagne électorale pour le candidat à ce vote peuvent augmenter de 0,15 EUR supplémentaire par électeur éligible dans le pays ».

**827.** Enfin, au PORTUGAL, les candidats ne peuvent pas dépenser plus de 6000 salaires mensuels minimums. Cette somme peut être augmentée de 2000 salaires mensuels minimums en cas de second tour[1440]. Une règle similaire s'applique en ROUMANIE puisque « la limite maximale des dépenses qu'un parti, une alliance politique ou un candidat indépendant peut dépenser pendant la campagne électorale pour les élections présidentielles est de 25000 salaires bruts minimum au niveau national »[1441].

**828.** Les législations électorales européennes, si elles peuvent varier dans leurs modalités, semblent converger dans leur recherche d'une égalité en matière financière. A défaut, le risque est qu'une disparité excessive se développe entre les candidats, les plus riches étant les seuls

[1435] « Campaign expenditures may not exceed the amount of CZK 40,000,000 including VAT if the candidate participates only in the first round of the presidential elections or CZK 50,000,000 including VAT if the candidate participates both in the first as well as the second round of the presidential elections », Article 37 § 2, Act 275/2012 on Election of the President of the Republic and on Amendment to Certain Acts.
[1436] Article 5 § 1, Act 181/2014 Coll., on Election Campaign.
[1437] Article 3, II, Loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.
[1438] « The number of voters entered on the electoral roll of the Republic of Lithuania shall be multiplied by EUR 0.29 », Article 14 § 2, Law No. IX-2428 of 23 August 2004 on funding of, control over funding of, political parties and political campaigns.
[1439] Article 327 § 1, Act of 5 January, 2011, Election Code (Journal of Law 31 January, 2011).
[1440] Article 18 § 1 § a, Lei n° 72/93, de 30 de novembro 1993.
[1441] « The maximum limit of expenditure that a party, political alliance or independent candidate can spend during the electoral campaign for Presidential elections is 25.000 minimum gross salaries at national level », Article 33, Law no. 334/2006 of 17 July 2006 on financing the activity of political parties and electoral campaign.

à pouvoir espérer être élus. En plus du principe d'égalité, les droits nationaux cherchent aussi à assurer l'honnêteté de l'élection au travers de son encadrement financier.

### B- L'application commune du principe d'honnêteté aux élections présidentielles directes : l'exemple du contrôle financier de la campagne

**829.** Le principe d'honnêteté « tient essentiellement à l'organisation des élections et l'existence de règles de procédure afin d'endiguer les maux de l'élection dont la corruption »[1442]. A ce titre, le contrôle financier de la campagne présidentielle semble de nature à jouer un rôle important dans son établissement. Il cherche à empêcher qu'il soit porté atteinte à la sincérité du scrutin. Il passe par le respect d'une obligation de transparence pour les candidats. Comme l'indique notamment l'article 1er de la loi lituanienne du 23 août 2004 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'objectif des différentes dispositions législatives nationales en la matière est « d'assurer la démocratie des campagnes politiques, la légalité, la transparence et l'ouverture du financement des campagnes politiques »[1443]. Deux obligations principales sont alors susceptibles de peser sur les candidats : ils doivent établir des comptes de campagne et les soumettre à la vérification de l'autorité administrative compétente.

**830.** Les règles mises en place par les législations électorales paraissent, ici aussi, convergentes. La tenue obligatoire d'un compte de campagne est généralisée dans les différents régimes parlementaires européens. Seule la CROATIE, entre 1990 et 2000, fait exception puisqu'elle « n'avait pas de réglementation législative sur le financement politique dans le cadre du financement général ou de campagne électorale, à l'exception de quelques articles généraux de la loi sur les partis politiques traitant du financement public des partis »[1444].

**831.** Ailleurs, cette obligation pèse sur l'ensemble des candidats à l'élection populaire du Président de la République. Tel est le cas dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » dans la mesure où, en LITUANIE, « les participants indépendants à une

---

[1442] Y. LECUYER, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, *op. cit.*, p. 68.

[1443] « To ensure democracy of political campaigns, legality, transparency and openness of funding of political campaigns », Article 1, Law No. IX-2428 of 23 August 2004 on funding of, control over funding of, political parties and political campaigns.

[1444] « Did not have any legislative regulations of political financing in general or election campaign financing, except for a few general articles in the Act on Political Parties dealing with the public funding of the parties », R. PODOLNJAK, « Financing the 2009-2010 presidential elections in Croatia: Conflicting interpretations of campaign finance laws », *Zbornik PFZ*, 61, (1), 2011, p. 42-43.

campagne politique doivent gérer la comptabilité financière d'une campagne politique »[1445]. En POLOGNE, l'article 128 du Code électoral prévoit que les commissions électorales doivent tenir une comptabilité selon les principes définis dans une loi du 29 Septembre 1994 sur la comptabilité des entités non-commerciales. Au PORTUGAL, c'est l'article 19 de la loi 72/93 du 30 novembre 1993 qui indique que les candidats sont responsables de la préparation et de l'envoi des comptes de campagne. En ROUMANIE, « la réception des dons et legs de personnes physiques ou morales se fait uniquement par l'intermédiaire d'un directeur financier, désigné à cet effet par les instances dirigeantes du parti politique »[1446]. Celui-ci « a l'obligation de conserver la preuve des opérations financières »[1447].

**832.** Des règles similaires s'appliquent dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». C'est ainsi qu'en AUTRICHE « les candidats à la fonction de Président fédéral ainsi que les personnes physiques ou groupes de personnes qui soutiennent un candidat [...] à l'élection doivent enregistrer les revenus obtenus sur des listes séparées »[1448]. En IRLANDE, les candidats doivent tenir « un compte dans une institution de l'État aux fins de créditer et de débiter l'argent reçu au titre des dons »[1449]. Il est également possible de citer l'exemple de la SLOVENIE où « l'organisateur de la campagne électorale doit au plus tard 45 jours avant le jour du vote aux élections […] ouvrir un compte de transaction spécial […]. L'organisateur de la campagne électorale doit collecter toutes les ressources financières qu'il alloue ou reçoit d'autres personnes morales ou physiques pour le financement de la campagne électorale sur ce compte de transaction. Toutes les dépenses de campagne électorale doivent être payées par l'organisateur de la campagne électorale exclusivement à partir de ce compte »[1450]. Dans le même sens, dans les cinq jours suivant l'enregistrement d'une candidature à l'élection présidentielle en BULGARIE, le comité de nomination doit établir un compte en banque destiné à être utilisé dans le cadre de la campagne électorale[1451]. En CROATIE, les candidats

[1445] « Independent political campaign participants shall handle the financial accounting of a political campaign », Article 17 § 1, Law No. IX-2428 of 23 August 2004 on funding of, control over funding of, political parties and political campaigns.
[1446] « Receiving donations or legacies from natural or legal persons shall be done only through a financial manager, appointed for this purpose by the leading bodies of the political party », Article 26 § 1, Law no. 334/2006 of 17 July 2006 on financing the activity of political parties and electoral campaign.
[1447] « Has the obligation to keep the evidence of the financial operations », Article 26 § 2, Law no. 334/2006 of 17 July 2006 on financing the activity of political parties and electoral campaign.
[1448] « Wahlwerber für das Amt des Bundespräsidenten sowie natürliche Personen oder Personengruppen, die einen Wahlwerber unterstützen haben die [...] erzielten Einnahmen in separaten Listen zu erfassen », Article 24, a) § 10, Bundespräsidentenwahlgesezt 1971 – BPräsWG, StF : BGBl. Nr. 57/1971 (WV).
[1449] « An account in an institution in the State for the purpose of crediting and debiting money received in respect of donations », Article 46 § 1, aa), Electoral Act, No. 25 of 1997, Consolidated Version.
[1450] Article 16 § 1, Loi sur les élections et la campagne référendaire du 11 mai 2007 (Journal officiel de la RS n°41/07, 103/07 – ZpolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13).
[1451] Article 163 § 1, Election Code, Promulgated SG No. 19/5.03.2014. Amended on March 7th, 2017.

à l'élection présidentielle doivent « soumettre des rapports sur les dons reçus pour financer leurs campagnes électorales et des rapports sur leurs dépenses de campagne électorale »[1452]. En FINLANDE, le parti politique présentant un candidat à l'élection présidentielle et le représentant de l'association de circonscription proposant un candidat ou son suppléant doivent déposer un document présentant leur financement électoral[1453], tandis qu'en REPUBLIQUE TCHEQUE « chaque candidat à la présidentielle est tenu de créer un compte bancaire pour le financement de la campagne électorale »[1454]. En SLOVAQUIE, « un candidat à la fonction présidentielle doit tenir des registres de tous les dons obtenus pour sa promotion […] et notifier au ministère des finances de la République slovaque, par écrit, le montant total de fonds obtenus pour sa promotion, et le montant total d'argent dépensé pour sa promotion »[1455].

**833.** La nécessité de tenir un compte de campagne se manifeste aussi dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » de la FRANCE puisque la législation électorale prévoit que « l'obligation de dépôt du compte de campagne ainsi que la présentation de ce compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés s'imposent à tous les candidats »[1456].

**834.** La convergence entre les droits électoraux nationaux se manifeste également dans le contrôle obligatoire du compte de campagne. Celui-ci est effectué par une autorité administrative. Il s'agit soit de l'autorité centrale électorale, soit d'une autorité spécialisée. En LITUANIE, c'est la Commission électorale nationale qui est compétente[1457], tout comme en POLOGNE[1458], ainsi qu'au PORTUGAL[1459]. Dans le même sens, en ROUMANIE, « l'Autorité électorale permanente est l'autorité publique habilitée à contrôler le respect des dispositions

---

[1452] « Submit reports on donations received to finance their election campaigns and reports on their election campaign expenses », Article 24, Political Activity and Election Campaign Financing Act – consolidated text (Official Gazette, No. 48/13).
[1453] Article 5 § 1, 2), Act on a Candidate's Election Funding (273/2009).
[1454] « Each presidential candidate shall be obliged to create a bank account for the financing of the election campaign », Article 24, Act 275/2012 on Election of the President of the Republic and on Amendment to Certain Acts.
[1455] « A candidate for the presidential office shall be obliged to keep records of all donations obtained for his/her promotion […] and to notify the Ministry of Finance of the Slovak Republic in writing of the total amount of funds obtained for his/her promotion, and of the total amount of money paid for his/her promotion », Article 19 § 1, Act no.46/1999 Coll. of 18 March 1999 on election of the president of the Slovak Republic, plebiscite, recalling of president and amending of some other acts, as amended by the Act no.515/2003 Coll., Act no.167/2008 Coll. and Act no.445/2008 Coll.
[1456] Article 3, II, Loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.
[1457] Article 19 § 1, Law No. IX-2428 of 23 August 2004 on funding of, control over funding of, political parties and political campaigns.
[1458] Article 87 g), Act of 27th September 1990 on Election of the President of the Republic of Poland (Unified text).
[1459] Article 20 § 1, Lei n° 72/93, de 30 de novembro 1993.

légales relatives au financement des partis politiques, des alliances politiques ou électorales, des candidats indépendants et des campagnes électorales »[1460].

**835.** A l'inverse, selon les articles 24 a) § 10 à § 15 de la loi sur l'élection du Président de l'AUTRICHE, les contrôles des obligations financières des candidats sont opérés par la Cour des comptes. C'est également le cas en IRLANDE. L'ensemble des déclarations comptables sont adressées à la Commission des normes dans la fonction publique[1461]. En SLOVENIE, c'est aussi une autorité spécialisée, l'Agence de la République de Slovénie pour les archives juridiques publiques et les services connexes, qui reçoit les rapports sur le financement de la campagne électorale[1462]. Il est également possible de citer l'exemple de la BULGARIE puisque les comptes de campagne y sont adressés à la Cour des comptes[1463]. En revanche, ces déclarations doivent être soumises à la Commission électorale centrale en CROATIE[1464], alors qu'en FINLANDE, l'article 8 § 1 de la loi sur le financement des campagnes électorales prévoit que le contrôle est effectué par la Cour des comptes. Après les élections présidentielles en REPUBLIQUE TCHEQUE, les candidats sont tenus de soumettre des rapports financiers au Sénat et de les rendre accessible via leurs sites Web[1465]. En SLOVAQUIE, l'article 5 de la loi sur les campagnes électorales de 2014 indique que le ministère de l'intérieur est chargé de contrôler les comptes de campagne.

**836.** Enfin, en FRANCE, l'article L 52-17 du Code électoral prévoit que le contrôle est effectué par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Si le compte est rejeté, un appel peut être formé devant le Conseil constitutionnel. L'efficacité des contrôles peut toutefois être relativisée dans la mesure où aucune sanction d'inéligibilité n'est prévue en cas de fraude, y compris pour le candidat élu. Il convient également de relever que « jusqu'à une date récente, le Conseil constitutionnel ne jouissait pas d'une bonne réputation quant à la manière dont il contrôlait les comptes de campagne des candidats à la présidentielle »[1466]. Il a fallu attendre le 4 juillet 2013 pour que les comptes d'un

[1460] « The Permanent Electoral Authority is the public authority authorized to control the observance of the legal provisions on financing the political parties, the political or electoral alliances, the independent candidates and the electoral campaigns », Article 35 § 1, Law no. 334/2006 of 17 July 2006 on financing the activity of political parties and electoral campaign.
[1461] Article 56, Electoral Act, No. 25 of 1997, Consolidated Version.
[1462] Article 18, Loi sur les élections et la campagne référendaire du 11 mai 2007 (Journal officiel de la RS n°41/07, 103/07 – ZpolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13).
[1463] Article 172, Election Code, Promulgated SG No. 19/5.03.2014. Amended on March 7th, 2017.
[1464] Article 27, Political Activity and Election Campaign Financing Act – consolidated text (Official Gazette, No. 48/13).
[1465] Article 38 § 1, Act 275/2012 on Election of the President of the Republic and on Amendment to Certain Acts.
[1466] F. HAMON, « Le contrôle juridictionnel du compte de campagne des candidats à la présidentielle : entre rigueur financière et prudence politique », *Les Petites Affiches*, 21/10/2013, n°210, p. 4.

candidat important, Nicolas Sarkozy, soient invalidés, tandis qu'en 1995 le juge a fermé les yeux sur les graves irrégularités qui entachaient les comptes d'Édouard Balladur et de Jacques Chirac.

**837.** L'encadrement juridique de l'élection présidentielle semble donc marqué par une convergence, les principes d'égalité et d'honnêteté se trouvant tous les deux au cœur des législations électorales. L'importance qui leur est accordée paraît pouvoir s'expliquer par la nécessité de juridiciser le scrutin présidentiel afin que la légitimité démocratique de son vainqueur ne puisse être contestée. L'élection du Président de la République par le peuple est envisagée comme le vecteur principal de cette légitimité. La remise en cause de la régularité du scrutin aboutirait à l'affaiblissement de la légitimité du chef de l'Etat.

## II- Une légitimité reposant principalement sur l'élection directe

**838.** Dans le cadre de la démocratie représentative, l'élection permet d'établir une relation spécifique entre le peuple et ses représentants. Elle est alors susceptible de constituer un procédé de légitimation. Le choix d'une personne particulière par les votants lui confère une légitimité à exercer la fonction pour laquelle elle a été désignée. A ce titre, l'élection populaire des présidents de la République constitue le fondement principal de leur légitimité démocratique. Il ne s'agit toutefois pas du seul élément à prendre en compte. Slobodan Milcacic souligne ainsi que « la légitimité démocratique s'affirme comme complexe : à la fois politique (par l'élection) et juridique (par la Constitution ou la norme en général). Mais les deux paramètres sont intimement liés, interactifs et synergétiques »[1467]. Le caractère électif des présidents apparaît donc comme un moyen privilégié, mais pas exclusif, d'établir leur légitimité (A). L'utilité de cette légitimité rehaussée par le suffrage universel peut toutefois être questionnée (B).

### A- La légitimité démocratique des présidents renforcée par le suffrage universel

**839.** La légitimité démocratique des présidents à remplir leur mission dépend largement de leur élection par le peuple (1). Ils bénéficient toutefois de formes de légitimité complémentaires (2).

[1467] S. MILACIC, « La souveraineté du peuple électoral ou de l'opinion sondagière ? », *in* R. BEN ACHOUR, J. GICQUEL (dir.), *Regards croisés sur les constitutions tunisienne et française à l'occasion de leur quarantenaire*, Ed. de la Sorbonne, 2003, p. 63.

### 1- Le caractère électoral de la légitimité des présidents

**840.** Le rapport entre la légitimité des présidents de la République et leur élection au suffrage universel est difficilement contestable. Il apparaît même évident. Le chef de l'Etat est légitime à remplir la mission que lui attribue la Constitution et à agir au nom du peuple car il est élu par ce dernier. Son élection directe facilite l'acceptation de ses décisions par les citoyens. Le Président est donc légitime sur le plan démocratique parce qu'il l'est au niveau électoral. Cette légitimité ne s'exprime pleinement qu'à la condition, comme nous l'avons indiqué précédemment, que la régularité du scrutin ne puisse être remise en cause. S'il existe un lien certain entre la légitimité et l'élection, les questions relatives à la légitimité du pouvoir et celles portant sur l'élection d'un gouvernant sont distinctes. La légitimité désigne effectivement la qualité du titre à gouverner. La légitimité démocratique n'est qu'un des fondements possibles de la légitimité[1468]. Sa mise en œuvre passe principalement par la notion de représentation. L'élection constitue donc un instrument privilégié pour fonder la légitimité démocratique car elle permet l'établissement d'un lien entre le représentant et les représentés. Il est cependant possible de s'interroger sur la signification de l'acte d'élire. « Est-ce une technique de mise en œuvre de la légitimité […] ou faut-il admettre qu'elle n'est qu'une simple désignation des gouvernants qui n'atteste en rien de la marque de confiance que les représentés accorderaient à leurs représentants » se demande par exemple Alain Laquièze[1469].

**841.** A cet égard, le Président de la République est généralement considéré comme un représentant de la nation grâce à son élection populaire. Pierre Avril souligne ainsi, à propos du chef de l'Etat français, qu'« une fois acquise, son élection au suffrage universel justifia que la qualité de « représentant » lui soit pleinement reconnue »[1470]. Elle permet effectivement « l'institution d'une autre expression de la volonté populaire »[1471]. Cette position est partagée par Jean Gicquel. Il considère qu'avec l'introduction de l'élection présidentielle directe, en 1962, le Président a cessé d'être un simple agent. Il est devenu, au contraire, l'égal des députés, c'est-à-dire un représentant de la nation chargé de vouloir pour elle[1472]. Il est possible de retrouver une opinion similaire chez Maurice Duverger. Il estime que l'élection au suffrage

[1468] D. BARANGER, *Le droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 69.
[1469] A. LAQUIEZE, « Election des gouvernants et légitimité démocratique », *Cités*, 2018/4, n° 76, p. 132.
[1470] P. AVRIL, « Le Président de la République, représentant de la nation », *in Constitution et finances publiques. Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 32.
[1471] P. AVRIL, « L'Assemblée aujourd'hui », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 10.
[1472] J. GICQUEL, « Commentaire des articles 6 et 7 », *in* G. CONAC, F. LUCHAIRE (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1979, p. 191.

universel permet au Président de bénéficier de la même légitimité que l'Assemblée nationale et, partant, que ses pouvoirs ne sont alors plus simplement nominaux[1473].

**842.** D'autres auteurs considèrent, à l'inverse, que cette compréhension constituerait un dévoiement de la notion de représentation. Selon eux, être élu ne signifie pas représenter la nation. La volonté générale ne peut être déterminée que par l'organe habilité à le faire par la Constitution. C'est uniquement parce qu'un organe est en mesure de « vouloir pour la nation » qu'il peut être un représentant[1474]. Concrètement, seul celui qui détermine la volonté générale et qui adopte la loi peut se prévaloir de ce titre. Le Président n'étant pas compétent pour légiférer, puisqu'il ne vote pas la loi, il n'est pas possible de le considérer comme étant un représentant[1475]. Par le rapprochement de la représentation et de l'élection, il y aurait donc, selon Bruno Daugeron, un « glissement de sens du concept de représentation : le passage de « vouloir pour la nation » à « être élu par le peuple » »[1476].

**843.** Le refus de faire des présidents des représentants paraît toutefois pouvoir être nuancé. L'argument fondé sur l'éloignement du chef de l'Etat du processus législatif semble excessivement formaliste. Ce n'est pas parce que la maîtrise de la procédure est confiée au Gouvernement que le Président ne pourra exercer aucune influence[1477], en particulier dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à direction présidentielle ». Il n'est pas rare que les présidents puissent intervenir dans l'exercice de la fonction gouvernementale. La prise en compte de l'élection pour déterminer la qualité de représentant s'explique également par la mutation du rôle joué par le pouvoir exécutif. Il contribue désormais de manière décisive aux orientations politiques majeures et constitue également un élu du peuple Il peut ainsi « trouver dans cette élection la justification de ses décisions. C'est pourquoi, il revendique lui aussi la qualité de représentant, comme on peut le voir en France très clairement sous la Vème République »[1478].

**844.** Le glissement du sens de la notion de représentation conduirait à l'apparition de plusieurs effets indésirables. Il permettrait d'abord d'établir une corrélation entre le mode d'élection et les pouvoirs du Président. Qualifier le chef de l'Etat de représentant offrirait la possibilité de justifier que lui soient reconnues certaines compétences qu'il ne possède dans

---

[1473] M. DUVERGER, « Les vaches sacrées », *in Itinéraires. Mélanges en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 639-645.
[1474] P. BRUNET, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Paris, Bruylant-LGDJ, 2004, p. 335- 336 ; B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 57.
[1475] B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 775.
[1476] *Ibid*., p. 1180.
[1477] L. HEUSCHLING, « La structure de la légitimité démocratique : entre monisme et pluralisme, entre symbolique du sujet et ingénierie des pouvoirs », *RUDH*, 2004, vol. 16, n°9-12, p. 331- 344.
[1478] F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 192.

le texte constitutionnel. Plus précisément, « on cherche à justifier l'autorité de ses décisions au nom d'une volonté générale que la Constitution ne pourrait pas ne pas lui reconnaître »[1479]. L'élection fonderait ainsi l'autorité que le Président est susceptible d'exercer sur le Gouvernement ou le Parlement[1480].

**845.** L'assimilation de la représentation à l'élection risquerait de conduire à l'établissement d'une hiérarchie de légitimités. Le chef de l'Etat étant le seul à être élu par l'ensemble des citoyens, il est attendu qu'il devienne un représentant supérieur aux autres dans la mesure où « le Président de la République, par le sacre de l'élection, est devenu le représentant direct et unique de tous les Français, en concurrence avec le Parlement, et en fait par-delà celui-ci »[1481]. Le mandat du Président sera supérieur tant sur le plan quantitatif qu'au niveau qualitatif car il recueille seul les suffrages de la majorité des électeurs au niveau national[1482]. L'élection présidentielle directe conduirait donc à ce que sa légitimité soit prédominante en raison de son caractère indivisible, tandis que celle de l'Assemblée nationale serait atomisée entre l'ensemble des députés. Une idée similaire est exprimée au sein de la doctrine anglo-saxonne. La possibilité d'une hiérarchie, voire d'une concurrence de légitimités, figure effectivement parmi les périls du présidentialisme et du régime « semi-présidentiel » identifiés par Juan J. Linz[1483].

**846.** La modification du sens de la notion de représentation aboutirait également à une mutation de la légitimité. Sa signification serait dévoyée car l'élection va être envisagée comme le fondement de la légitimité. Un organe ne se justifiera plus de son action parce que la Constitution lui a attribué une fonction particulière ou parce qu'il met en œuvre les prérogatives qu'elle lui a confié mais parce qu'il a été élu au suffrage universel. Or, du point de vue juridique, ne serait légitime que ce qui est déjà prévu dans la norme. Selon cette conception, la légitimité du Président ne dépend pas de son procédé de désignation. Elle n'a pas besoin d'être démocratique. Il suffit qu'elle soit légale, c'est-à-dire qu'« est ainsi légitime ce qui est prévu par la norme dans laquelle est déjà censée reposer toute la volonté populaire qui n'a besoin d'aucun autre fondement ou consentement pour être ce qu'elle est »[1484]. Toute autorité légale serait nécessairement légitime. L'élection ne pourrait donc pas être envisagée comme une modalité d'expression de la volonté souveraine du peuple ou comme le fondement

[1479] P. BRUNET, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, *op. cit.*, p. 349.
[1480] B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 32.
[1481] L. COHEN-TANUGI, *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 3ème Ed., 2007, p. 117.
[1482] P. AVRIL, « Le Président de la République, représentant de la nation », *op. cit*., p. 40-41.
[1483] J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 6-7.
[1484] B. DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 985.

premier de la légitimité. Il ne s'agirait que d'un instrument utilisé simplement pour désigner les gouvernants.

**847.** Cette remise en cause du rapport entre la légitimité des présidents et leur élection directe peut faire l'objet de certaines critiques. Il est d'abord possible de relever l'existence d'un lien étroit entre l'élection et la démocratie représentative. Elle constitue un élément incontournable de tout système représentatif. Il s'agit effectivement de l'outil principal pour confirmer que les gouvernés consentent à l'existence et à l'action des gouvernants. L'élection est d'autant plus essentielle qu'en démocratie la détention et l'exercice du pouvoir sont supposés découler directement du peuple. Par conséquent, si l'élection n'est pas la source unique de la légitimité du Président et des autres institutions, elle contribue grandement à rapprocher les volontés des gouvernants et des gouvernés. Elle favorise également l'établissement d'un lien de confiance des citoyens envers le pouvoir et, plus largement, le système politique[1485]. Il semble donc réducteur de limiter l'élection à n'être qu'un simple mécanisme de désignation.

**848.** Au bout du compte, il apparaît que l'élection présidentielle directe est la source principale de la légitimité démocratique du chef de l'Etat. Il est légitime à exercer ses fonctions notamment car il est élu par le peuple. L'élection ne constitue toutefois pas la source exclusive de sa légitimité.

### 2- Des formes complémentaires de légitimité

**849.** La légitimité des présidents repose principalement sur leur élection par le peuple. Il ne s'agit cependant pas du seul fondement sur lequel ils peuvent s'appuyer afin de justifier de leurs actions et les faire accepter par les citoyens. L'existence de plusieurs autres formes de légitimité peut être relevée. Elles sont complémentaires avec la légitimité élective. A ce titre, Slobodan Milacic met en avant la légitimité constitutionnelle, la légitimité charismatique et la légitimité traditionnelle des présidents[1486].

**850.** Cette diversité s'explique par la multiplicité des missions que les chefs d'Etat remplissent dans les régimes parlementaires. Le Président représente la nation à l'intérieur comme à l'extérieur du pays sur le plan juridique, politique et symbolique. La légitimation de cette représentation passe principalement par le suffrage universel, notamment parce qu'il permet une participation accrue du peuple. Une fois élu, il assure la continuité de l'Etat lorsque celle-ci est menacée. Il peut également être amené à contribuer au bon fonctionnement du

[1485] A. LAQUIEZE, « Election des gouvernants et légitimité démocratique », *op. cit*., p. 136.
[1486] S. MILACIC, « Qui a peur du suffrage universel ? », *Revue Est Europa*, 2013, p. 160.

régime parlementaire par l'intermédiaire de ses pouvoirs d'arbitrage ou de garant. Les interventions présidentielles sont le plus souvent ponctuelles et temporaires. Dans ces occasions, le Président est susceptible d'apparaître comme le symbole du consensus national et politique. Il peut même devenir, lorsque le régime parlementaire est « à direction présidentielle », l'organe prédominant qui détermine et conduit la politique de la nation. A ces fonctions multiples correspondent différentes sortes de légitimité[1487].

**851.** Avec la légitimité constitutionnelle, le Président est fondé à utiliser ses prérogatives ou à remplir son rôle dans un sens particulier car la Constitution le prévoit. La légitimité présente une dimension juridique. Elle se rapproche alors de la notion de légitimité légale. L'emploi de cette notion renvoie directement à Max Weber. D'après l'auteur allemand, la domination légale repose sur une codification. L'idée est que du droit puisse être créé et modifié à volonté en vertu d'une telle codification. L'obéissance n'est pas due à une personne mais à la règle codifiée qui précise à qui il convient d'obéir et dans quelles limites[1488]. Cette légitimité est caractéristique des groupements politiques modernes. Par conséquent, le Président est légitime à dissoudre le Parlement, exercer le droit de veto ou désigner un candidat au poste de Premier ministre parce que ses compétences sont inscrites dans le texte constitutionnel. Dans les Etats de droit modernes, la légitimité constitutionnelle se combine avec la légitimité démocratique issue du vote. Tous les présidents sont susceptibles d'en bénéficier.

**852.** La légitimité des présidents peut également être charismatique. Selon Max Weber, la domination charismatique s'effectue « en vertu de l'abandon affectif à la personne du maître et à ses dons de grâce (charisme), facultés magiques, révélations ou héroïsme, puissance de l'esprit et de la parole étant les principaux d'entre eux »[1489]. Elle se caractérise par la suprématie du chef. Celui-ci se fait obéir de manière personnelle sur le fondement des qualités qui lui sont propres. Aussi longtemps qu'il possède ces qualités et que son charisme est confirmé, sa domination est maintenue[1490]. Si le rapport de domination perdure, en particulier après la disparition de la personne porteuse du charisme, elle se heurtera aux exigences du quotidien par une traditionalisation des ordres établis ou par la fixation d'une réglementation. Or, parmi les problèmes fondamentaux auxquels est confrontée la domination charismatique lorsqu'elle veut se transformer en une institution pérenne, figure principalement la question

[1487] *Ibid*., p. 159.
[1488] M. WEBER, « Les trois types purs de la domination légitime (traduction d'Elisabeth Kauffmann) », *Sociologie*, 2014/3, Vol. 5, p. 292.
[1489] M. WEBER, « Les trois types purs de la domination légitime (traduction d'Elisabeth Kauffmann) », *op. cit.*, p. 297.
[1490] *Ibid*., p. 297.

du successeur[1491]. Si le porteur du charisme n'en a pas désigné, l'attente passive de la venue d'un nouveau maître est le plus souvent remplacée par une action soutenue pour en obtenir un. La succession peut alors passer par l'élection[1492].

**853.** La possibilité de transmettre le charisme, que ce soit par l'élection, l'hérédité ou un autre moyen, souligne son objectivation. Il apparaît ainsi que « ce qui était un don de grâce strictement personnel devient une qualité 1/ transmissible, ou 2/ susceptible d'être acquise personnellement, ou 3/ attachée non pas à une personne en tant que telle mais au détenteur d'une charge ou à une formation institutionnelle, sans considération de la personne »[1493]. Le charisme prend alors une forme institutionnelle en devenant « de fonction ». Il ne se rattache plus aux caractéristiques ou aux actes d'une personne mais consiste en la croyance dans le don de grâce spécifique d'une institution sociale en tant que telle[1494]. La détention d'une fonction, comme la présidence de la République, fournit une légitimité charismatique à son titulaire. Cette légitimité charismatique n'est pas incompatible avec les principes démocratiques. Max Weber souligne effectivement que la domination charismatique repose sur la reconnaissance par les dominés de la personne charismatiquement reconnue. Cette reconnaissance n'est pas nécessairement due. Au contraire, la libre reconnaissance par les dominés, notamment par l'intermédiaire d'une élection, est susceptible de fonder la légitimité. Le pouvoir devient alors détenu en vertu d'un mandat. Le chef élu est toujours capable de décider librement de son comportement et d'orienter celui des dominés à la condition qu'il réussisse à se réclamer de leur confiance[1495].

**854.** Appliquée à la présidence de la République, il apparaît que la notion de légitimité charismatique peut servir de fondement pour justifier les actions des présidents et la manière dont ils remplissent leurs fonctions. Ils pourront agir comme des modérateurs ou des directeurs car ils bénéficient d'une autorité institutionnelle particulière, tandis qu'un déficit de charisme de fonction dans certains régimes parlementaires « à présidence symbolique » limitera encore davantage la marge de manœuvre du chef de l'Etat. A ce titre, si les présidents de la FINLANDE ou de la REPUBLIQUE TCHEQUE ne sont pas complétement effacés malgré leurs prérogatives limitées, c'est notamment parce que la présidence bénéficie, dans ces deux pays, d'un prestige important. Les titulaires du poste ont hérité d'un charisme de fonction de la part

[1491] M. WEBER, « La transformation du charisme et le charisme de fonction », *RFSP*, 2013/3, Vol. 63, p. 467.
[1492] *Ibid*., p. 469.
[1493] *Ibid*., p. 480.
[1494] *Ibid*., p. 484-485.
[1495] M. WEBER, « Les trois types purs de la domination légitime (traduction d'Elisabeth Kauffmann) », *op. cit*., p. 301-302.

de leurs prédécesseurs comme Urho Kekkonen pour les Finlandais ou Tomas Garrigue Masaryk pour les Tchèques[1496]. Dans le même sens, l'institution présidentielle, au PORTUGAL, jouit d'un charisme de fonction en raison de son assimilation à un pouvoir modérateur qui s'impose aux différents présidents, alors qu'en FRANCE la présidence a été fortement marquée par Charles de Gaulle. Il envisageait effectivement l'élection directe comme un moyen de transmettre une partie de son autorité à ses successeurs[1497].

**855.** En plus d'une légitimité charismatique, les présidents peuvent bénéficier d'une légitimité traditionnelle. Elle repose sur « la croyance dans le caractère sacré d'ordres, et de pouvoirs du maître, qui existent depuis toujours »[1498]. La légitimité est le fruit de l'existence et de la régularité de coutumes et de traditions. L'obéissance à la personne est donc fondée sur la possession d'une dignité qui lui est propre et qui a été sacralisée par l'origine et la tradition. L'autorité repose sur la transmission naturelle et continue du pouvoir, attribuée par l'intermédiaire de règles ancestrales, mais aussi sur des habitudes profondément intériorisées[1499]. La légitimité traditionnelle se rapproche de la légitimité charismatique car elles se fondent toutes deux sur la croyance dans le caractère sacré de l'autorité des personnes considérées au lieu de reposer sur des règles élaborées de façon systématique et sur la connaissance de ces règles[1500]. Cette légitimité n'est pas réservée aux sociétés traditionnelles dans la mesure où « une certaine dose de valeurs traditionnelles, sous forme de réflexes mentaux ou comportementaux, transparaît même sous la modernité »[1501]. Elle se manifeste notamment au travers de la culture constitutionnelle, historique et politique nationale.

**856.** Certains présidents pourront s'appuyer sur une légitimité traditionnelle afin de justifier la manière dont ils remplissent leur rôle ou la façon dont ils exercent telle ou telle prérogative. C'est ainsi que l'attribution d'un rôle de modérateur au Président du PORTUGAL repose notamment sur une légitimité traditionnelle issue de la figure royale au XIXème siècle[1502]. En AUTRICHE, l'effacement du chef de l'Etat est le fruit de la neutralisation intériorisée de la présidence dès son instauration et devenue traditionnelle depuis. L'activisme dont font

[1496] F. THIBAUT, *La Finlande. Politique intérieure et neutralité active*, *op. cit.*, p. 155-176 ; M. PEROTTINO, « Les évolutions de la fonction présidentielle tchèque », *op. cit.*, p. 51-56.
[1497] C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre et Mémoires d'espoir*, *op. cit.*, p. 816.
[1498] M. WEBER, « Les trois types purs de la domination légitime (traduction d'Elisabeth Kauffmann) », *op. cit.*, p. 294.
[1499] *Ibid.*, p. 294-295.
[1500] M. WEBER, « La transformation du charisme et le charisme de fonction », *op. cit.*, p. 466.
[1501] S. MILACIC, « Qui a peur du suffrage universel ? », *op. cit.*, p. 160.
[1502] O. FERREIRA, « L'élection au suffrage direct du Président au Portugal : renforcer « et » contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011) », *op. cit.*, p. 118-119. V. ég. O. FERREIRA, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », *op. cit.*, p. 1-40.

ponctuellement preuve les présidents de la REPUBLIQUE TCHEQUE peut aussi être mis en avant. Il se fonde notamment sur le legs laissé par T. G. Masaryk. La posture masarykienne a exercé une influence profonde sur la vie politique tchèque grâce à l'aura qui entoure la fonction et son premier titulaire. La présidence est ainsi devenue un élément central de la vie politique tchèque après 1989. Les différents présidents s'efforcent effectivement de renforcer la fonction présidentielle en revendiquant la tradition instaurée par Masaryk[1503]. Il est également possible de citer l'exemple de la FRANCE où l'utilisation de certaines compétences se fonde sur la tradition instaurée, le plus souvent, par Charles de Gaulle, comme lorsque le Président révoque le Premier ministre et le Gouvernement.

**857.** Au bout du compte, les présidents élus par le peuple dans l'espace européen peuvent s'appuyer sur un enchevêtrement complexe de légitimités. Par l'intermédiaire de leur désignation au suffrage universel, la source principale de leur légitimité est démocratique. Elus par le peuple, ils peuvent le représenter et agir en son nom. Leurs actions peuvent également se justifier par un fondement complémentaire. La légitimité des présidents repose alors sur une combinaison de la légitimité démocratique avec la légitimité constitutionnelle, le charisme de fonction et la légitimité traditionnelle. Elle apparaît plus forte que celle de leurs homologues élus indirectement. Il implique donc de s'interroger sur l'utilité de cette légitimité renforcée.

### B- L'usage multiple d'une légitimité démocratique renforcée

**858.** L'élection populaire du Président de la République est un moyen de renforcer sa légitimité démocratique. Sa combinaison avec d'autres formes de légitimité s'avère nécessaire afin de proposer un fondement à l'ensemble des fonctions que les chefs d'Etat sont susceptibles de remplir. Celles-ci sont multiples. Les présidents sont effectivement amenés à jouer des rôles très différents dans des espaces symboliques variés. Ces éléments impliquent donc de s'interroger sur l'utilité de l'élection présidentielle directe et les usages qu'il est possible d'en faire.

**859.** L'élection présidentielle directe peut d'abord être utilisée car le Président de la République agit comme chef de l'Etat. Dans ce cadre, il assure la personnification et la continuité de l'Etat. Cette fonction implique qu'il possède une légitimité plus large et plus durable que celles dont bénéficient les autres institutions. L'exercice de la fonction

[1503] V. HLOUSEK, « Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism ? », *op. cit.*, p. 104-105.

présidentielle nécessite effectivement une dimension nationale, détachée des partis politiques et de la majorité parlementaire, en particulier lorsque la Constitution comporte des dispositions cherchant à confier une mission de garant ou d'arbitre au Président. Le suffrage universel lui donne donc la possibilité de se détacher plus facilement des partis qu'une élection parlementaire. Il est ainsi en mesure de faire face aux aléas de la vie politique nationale et internationale en s'appuyant sur son lien direct avec le peuple.

**860.** L'élection populaire peut également être précieuse le cadre spécifique du régime parlementaire. L'évolution contemporaine du parlementarisme a été marquée par la montée en puissance de la fonction gouvernementale et, plus spécifiquement, par celle de l'institution primo-ministérielle. Le suffrage universel est susceptible de conduire à une réévaluation du rôle et du statut des présidents de la République. Il permettrait un meilleur aménagement des fonctions entre les principaux organes de l'Etat. Les compétences constitutionnelles du chef de l'Etat, du Gouvernement et du Parlement pourraient être plus équilibrées et mieux distribuées, le Président pouvant constituer un contrepoids face au bloc majoritaire. L'élection présidentielle directe faciliterait également la résolution des crises frappant le régime parlementaire au sein duquel elle est intégrée. Il n'est pas rare, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, que le système partisan soit instable. Un nombre trop important de partis politiques conjugué avec leur inaptitude à constituer des alliances rend difficile la formation d'une majorité parlementaire capable de gouverner. Une présidence renforcée par la légitimité démocratique qu'elle tire du suffrage universel serait susceptible d'intervenir plus facilement afin de participer à la résolution des blocages éventuels[1504]. Le Président remplirait alors un rôle, classique dans le cadre du parlementarisme, de « commissaire aux crises », dont il faciliterait la sortie, en s'appuyant sur son élection populaire pour exercer une influence informelle[1505]. Benoît Schaeffer souligne en ce sens que la précarité des majorités parlementaires constitue un des facteurs permettant aux présidents d'Europe centrale et orientale de résister à leur neutralisation[1506].

**861.** L'élection populaire du Président de la République peut également être utilisée afin de souligner la spécificité des fonctions du chef de l'Etat à l'intérieur du pouvoir exécutif. Les missions constitutionnelles des présidents les rattachent davantage à l'institution étatique qu'à la fonction gouvernementale. Ils sont les chefs des armées et représentent l'Etat dans les relations extérieures. Ils assurent sa continuité. A l'inverse, le chef du Gouvernement agit au

[1504] S. MILACIC, « Qui a peur du suffrage universel ? », *op. cit.*, p. 158.
[1505] R. CAPITANT, « La crise et la réforme du parlementarisme en France », *op. cit.*, p. 349.
[1506] B. SCHAEFFER, *L'institution présidentielle dans l'Europe centrale et orientale*, *op. cit.*, p. 442-472.

nom d'une majorité parlementaire et partisane. Or, ces fonctions distinctes exigent une représentativité différente[1507].

**862.** Il est également possible d'utiliser l'élection présidentielle directe sur le plan symbolique. Elle permet de répondre à la nécessité d'établir un lien fort entre le détenteur du pouvoir exécutif et le peuple souverain[1508]. Elle répond de cette manière au besoin d'incarnation du pouvoir politique ainsi qu'au besoin, complémentaire, de personnalisation du pouvoir. L'élaboration d'un lien de cette nature semble particulièrement nécessaire au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle ». Le chef de l'Etat y bénéficie effectivement d'une position prédominante dans les institutions puisque la direction de la fonction gouvernementale lui appartient.

**863.** Plus largement, l'élection populaire constitue une procédure privilégiée, dans les sociétés démocratiques modernes, pour répondre au besoin, presque structurel, d'avoir un chef qui puisse incarner le peuple et symboliser l'unité de la nation et qui, par extension, « soit en capacité d'exercer au moins un pouvoir modérateur, sinon un pouvoir d'orientation et de direction de la société »[1509]. Le suffrage universel est alors nécessaire afin de donner aux présidents la légitimité démocratique suffisante pour gouverner ou pour agir comme un contrepoids face au Cabinet et la majorité qui le soutient. En somme, comme le souligne François Frison-Roche, « la véritable question qui se pose est de savoir exactement quel type de Président on veut »[1510]. Une fois cette décision actée, il convient de lui attribuer les compétences et la légitimité suffisantes pour qu'il puisse exercer ses fonctions dans le sens recherché. L'élection populaire constitue généralement le moyen le plus approprié en vue de réaliser la finalité que le constituant désire atteindre.

**864.** Au bout du compte, la légitimité démocratique que les présidents tirent de leur élection par le peuple peut être employée de façons différentes. Le suffrage universel souligne ainsi la spécificité de l'institution présidentielle, notamment vis-à-vis des autres organes étatiques. Il manifeste également son importance symbolique en ce qu'il permet l'établissement d'un lien privilégié entre le peuple et le chef de l'Etat. Si la légitimité démocratique est importante, il ne s'agit pas du fondement exclusif de la puissance des présidents. Elle se combine avec d'autres formes, complémentaires, de légitimités. L'importance de l'élection peut donc être

[1507] S. MILACIC, « Qui a peur du suffrage universel ? », *op. cit*., p. 158.
[1508] P. CLARET, « Des conditions propres à l'élection directe du chef de l'Etat : les spécificités du semi-présidentialisme », *Revue Est Europa*, 2013, p. 166.
[1509] *Ibid*., p. 168.
[1510] F. FRISON-ROCHE, « Dissiper les ambiguïtés. Un Président élu au suffrage universel pour quoi faire ? », *Revue Est Europa*, 2013, p. 173.

atténuée, d'autant plus que sa seule présence n'est pas suffisante. Il faut encore que l'élection soit régulière. La juridicisation du vote est une condition indispensable à l'existence de cette légitimité démocratique. Lorsque sa régularité est assurée, l'élection populaire pourra être utilisée comme une ressource politique par les présidents. Cela conduit à ce qu'un lien de causalité soit régulièrement établi entre l'élection présidentielle directe et l'autorité du chef de l'Etat. Sa réalité peut toutefois être discutée.

## Section 2 : L'attribution d'une puissance supérieure au Président par l'élection directe

**865.** L'établissement d'un lien de causalité entre élection et puissance présidentielles est régulièrement énoncé au sein de la doctrine constitutionnaliste française et étrangère. La nature de ce rapport ne fait pas l'unanimité. L'élection est parfois présentée comme la source de l'autorité du Président de la République. Dans d'autres hypothèses, elle en est la conséquence. L'observation comparative des régimes parlementaires européens ayant mis en place l'élection populaire du Président de la République permet de nuancer cette hypothèse. Dans la majorité des Etats, l'instauration de l'investiture du chef de l'Etat par les citoyens vient « plutôt combler seulement un certain déficit de légitimité populaire directe qu'elle n'ajoute à un renforcement du pouvoir du Président, qui, la plupart du temps, tire sa légitimité du texte constitutionnel, de sa lettre et de son esprit, ainsi que de son charisme personnel. Le passage au suffrage universel comblerait plutôt un déficit qu'elle n'ajouterait une légitimité nouvelle au mode électoral direct de désignation du Président »[1511]. C'est ainsi que Vit Hlousek relève que l'observation du mode de désignation des titulaires de la fonction présidentielle, de leurs prérogatives et de leurs rapports avec le Gouvernement et le Parlement ne permet pas « d'établir une corrélation positive entre la légitimité renforcée d'un président élu directement et l'étendue de ses pouvoirs, ou la force de sa position telle que prévue par la Constitution »[1512]. En conséquence, l'utilisation de la méthode comparative semble en mesure de relativiser le lien dressé entre élection et pouvoir (I). S'il se manifeste nettement à propos du Président français, il est plus difficile de le généraliser pour les autres chefs d'Etat européens. L'analyse des conditions dans lesquelles l'élection présidentielle directe a été

[1511] S. MILACIC, « Qui a peur du suffrage universel ? », *op. cit.*, p. 155.
[1512] « Establish a positive correlation between the higher legitimacy of a president elected directly and the scope of his or her powers, or the strength of his/her position as set out by the constitution », V. HLOUSEK, « The Political Role of Presidents in the Countries of Central and Eastern Europe : Some Tentatives Conclusions », in V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 273.

introduite dans les régimes parlementaires de l'espace européen apparaît confirmer cette hypothèse (II).

## I- L'établissement contestable d'un lien entre élection et puissance

**866.** Il n'est pas rare que l'existence d'un lien particulier entre l'élection populaire du Président de la République et le rôle du chef de l'Etat soit affirmée. Il semble cependant exister un désaccord quant à sa nature exacte. Deux visions paraissent se dégager. Dans un premier temps, l'élection présidentielle directe est fréquemment présentée comme la justification principale de la puissance du chef de l'Etat. Etant élu par le peuple, le Président disposerait de pouvoirs importants et serait capable d'exercer la fonction gouvernementale de manière effective. Cette compréhension est notamment mise en avant lorsqu'il s'agit d'expliquer la position éminente de la présidence en FRANCE. C'est ainsi que « depuis l'origine, elle confère au Président une « forte domination » que les réformes dont elle a fait l'objet lui ont conservée »[1513]. Une telle conception se trouve aussi exprimée à propos de certains chefs d'Etat de l'espace européen (A). Il est également possible qu'un postulat inverse soit mis en avant. La puissance présidentielle ne proviendrait pas de son élection populaire. Ce sont, au contraire, la prééminence du Président et ses compétences qui justifieraient sa désignation au suffrage universel (B). Ces deux thèses opposées se rejoignent sur un point particulier. Elles ont un impact sur la manière d'envisager le fonctionnement des régimes parlementaires étrangers dans la mesure où elles prétendent permettre une relecture de l'ensemble des systèmes qui ont recours à l'élection populaire du Président de la République.

### A- La reconnaissance d'un lien de causalité entre élection et autorité présidentielles

**867.** Certains constitutionnalistes français et étrangers considère qu'une autorité considérable est attribuée aux présidents de la République par l'intermédiaire de leur élection directe. C'est ainsi que, lorsqu'il théorisait la notion de régime « semi-présidentiel », Maurice Duverger estimait qu'« en démocratie, le suffrage universel équivaut au sacre de Reims dans l'ancienne monarchie. Il confère le pouvoir suprême dont tous les autres découlent »[1514]. Plus précisément, la désignation du Président par le peuple « forme un tout avec les prérogatives

[1513] P. BRUNET, « Des causes et des effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *op. cit.*, p. 146.
[1514] M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit.*, p. 57.

du chef de l'Etat […]. Elle rend possible qu'il les exerce réellement, au lieu d'en rester le dépositaire nominal qu'il est en régime parlementaire »[1515]. L'élection est ainsi susceptible d'« être présentée comme la condition *sine qua non* d'une possible effectivité du pouvoir présidentiel »[1516], c'est-à-dire que « le mode d'élection du président rejaillit forcément sur la fonction et sur la place qui lui sont assignées. […] [L]a place prise par le Président est tributaire de son mode d'élection »[1517]. Appliquée à la situation française, cette hypothèse est supposée aboutir à ce que l'élection directe du chef de l'Etat confère à celui-ci une légitimité politique renforcée par l'intermédiaire de laquelle il pourrait imposer sa lecture personnelle de la Constitution.

**868.** Ce lien est également dressé pour les Etats étrangers. Marie-Anne Cohendet explique ainsi que dans les « régimes parlementaires bireprésentatifs […] le Président est doté d'une forte légitimité, puisqu'il est élu directement par les citoyens, et ses pouvoirs sont donc en principe plus étendus que dans les régimes monoreprésentatifs »[1518]. Elle considère effectivement que le régime parlementaire bireprésentatif « génère une potentialité de pouvoirs présidentiels importants »[1519]. Dans le même sens, Constance Grewe et Hélène Ruiz-Fabri estiment que, par l'intermédiaire de son élection directe, le chef de l'Etat bénéficie « d'une légitimité démocratique dans laquelle on tend à enraciner la validité d'un dualisme considéré dès lors comme renouvelé »[1520]. Cette possibilité est également exprimée par Arthur Braun selon lequel, le recours au suffrage universel direct constitue un des « éléments constitutionnels qui renforcent la possibilité qu'un chef de l'État […] devienne dans la pratique un décideur »[1521].

**869.** La reconnaissance d'un lien indissociable entre élection et prééminence présidentielle est partagée par certains auteurs étrangers. Dans une comparaison des institutions présidentielles des Etats baltes, Zenonas Norkus souligne que le mode d'élection, indirect, des présidences estonienne et lettonne les empêchait de prétendre à un rôle actif, à la différence

---

[1515] *Ibid*., p. 57.
[1516] J-C. COLLIARD, « Sur le qualificatif de « semi-présidentiel » », *op. cit*., p. 231.
[1517] A. VIDAL-NAQUET, « Mutations et évolutions des élections présidentielles : le regard de l'histoire. Compte rendu de la journée d'études décentralisées d'Aix-Marseille du 16 mars 2012 », *in* A. LEVADE, B. MATHIEU, D. ROUSSEAU (dir.), *L'élection présidentielle*, Paris, Dalloz, 2013, p. 27.
[1518] M-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit*., p. 15.
[1519] M-A. COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *op. cit*., p. 308.
[1520] C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels étrangers*, *op. cit*., p. 488.
[1521] A. BRAUN, *Le pouvoir régulateur du régime politique. Etude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, *op. cit*., p. 448.

de leur homologue lituanien[1522]. Dans le même sens, s'interrogeant, en LITUANIE, sur « les causes des pouvoirs informels du Président dans le système politique lituanien », Algis Krupavicius estime qu'« un mandat populaire, *i.e.* l'élection directe du chef de l'Etat, contribue à accroître significativement les pouvoirs informels du Président ». Cette investiture populaire et cette désignation directe sont considérées comme des éléments vitaux par l'auteur[1523].

**870.** En POLOGNE, la mise en place de l'élection présidentielle directe « équivalait à une révolution dans la mesure où le changement dans le processus électoral impliquait également un changement dans la légitimité dévolue à la fonction de Président »[1524], c'est-à-dire que sa portée a été considérablement élargie à la suite de cette révision constitutionnelle. Piotr Sula et Agnieszka Szumigalska indiquent effectivement que « la pertinence du pPésident dans les premières années de la transformation démocratique provient non seulement de la portée des compétences du chef de l'Etat […], mais elle était aussi le résultat de la légitimité politique du Président »[1525]. Or, « l'étendue de cette légitimité a été significativement élargie après la révision de la Constitution […] dans laquelle l'élection universelle du Président a été introduite »[1526].

**871.** Au PORTUGAL, Ana Martins semble faire de la désignation populaire du chef de l'Etat une clé d'interprétation de ses prérogatives quand elle déclare que « l'élection du Président par le suffrage universel direct selon un scrutin majoritaire à deux tours, indépendamment des partis politiques, lui confère la légitimité pour exercer des pouvoirs politiques positifs et négatifs effectifs »[1527]. C'est ainsi que, selon Luis Salgado de Matos, les effets directs de l'élection présidentielle ont permis à R. Eanes de faire une lecture active de la Constitution. Sans la présence d'une légitimité démocratique obtenue grâce à son élection populaire, il

---

[1522] Z. NORKUS, « Parliamentarism versus Presidentialism in the Baltic States : the Causes and Consequences of Differences in the Constitutional Framework », *op. cit*., p. 20-22.

[1523] « The main causes of the informal powers of the president in the Lithuanian political system » ; « a popular mandate, i.e. the direct election of the head of state, helps to increase informal powers of the president significantly », A. KRUPAVICIUS, « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », *op. cit*., p. 230-231.

[1524] « Amounted to a revolution in as much as the change in the election process also entailed a change in legitimacy vested in the office of the President », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit*., p. 255.

[1525] « The relevance of the president in the first years of the democratic transformation not only stemmed from the scope of the competencies of the head of state […] but it was also the result of the president's political legitimacy », P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit*., p. 109.

[1526] « The range of this legitimacy was significantly broadened after the amendment to the constitution […] in which the universal election of the president was introduced », *Ibid*., p. 109.

[1527] « The election of the president by direct and universal suffrage according to a majority two-round electoral system independently of the political parties confers on him the legitimacy to exercise effective positive and negative political powers », A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit*., p. 96-97.

n'aurait pas pu aller aussi loin dans l'extension de certains de ses pouvoirs constitutionnels[1528]. Plus largement, la désignation directe est apparue indispensable pour que le chef de l'Etat puisse contrebalancer la puissance de l'Assemblée de la République dans la mesure où elle « confère au Président une légitimité démocratique au-delà des choix des partis politiques »[1529].

**872.** L'établissement d'un lien entre l'élection présidentielle directe et l'autorité de son bénéficiaire paraît également se manifester en ROUMANIE. Selon Elena Simina Tanasescu « la légitimité directe du chef de l'Etat […] était perçue par les membres du Parlement, qui composaient aussi l'Assemblée constituante, comme une menace imminente à l'encontre de leur propre autorité, voire contre leur propre légitimité »[1530]. Elle se retrouve aussi quand Bianca Selejan-Gutan met en avant l'existence d'une « personnalisation excessive du pouvoir politique, à cause de la grande légitimité politique du Président »[1531].

**873.** En AUTRICHE, la légitimité démocratique conférée par l'élection populaire au chef de l'Etat semble envisagée comme devant lui attribuer une autorité supplémentaire puisque l'élection directe visait à renforcer la position politique du Président fédéral vis-à-vis du Parlement[1532].

**874.** Dans le même sens, John Coakley relève, à propos de la situation en IRLANDE, qu'« une combinaison particulière de facteurs constitutionnels, juridiques et de culture politique ont produit une présidence qui est presque entièrement dépourvue de rôle politique ». Il s'en étonne, soulignant qu'il s'agit d'un « résultat particulier, puisque le Président est élu directement, et l'élection directe implique un mandat pour exercer le pouvoir »[1533].

**875.** En SLOVENIE, Franc Grad, Igor Kaucic, Miha Pogacnik et Bojan Ticar considèrent également que « les élections directes du Président de la République renforcent objectivement

---

[1528] L. SALGADO DE MATOS, « L'expérience portugaise », *op. cit*., p. 69.

[1529] « Confers on the president a democratic legitimacy beyond the political parties' choices », A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit*., p. 84.

[1530] « The direct legitimacy of the Head of State […] was perceived by the members of Parliament, who also formed the Constitutional Assembly, as an imminent threat to their own authority, even to their own legitimacy », E. S. TANASESCU, « The President of Romania, or : The Slippery Slope of a Political System », *op. cit*., p. 65.

[1531] « Excessive personalisation of political power, due to the high political legitimacy of the President », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 102.

[1532] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 110.

[1533] « A peculiar combination of constitutional, legal and political culture factors has produce a presidency that is almost entirely devoid of political role » ; « a peculiar outcome, since the President is directly elected, and direct election implies a mandate to exercise power », J. COAKLEY, « The Prehistory of the Presidency », *in* J. COAKLEY, K. RAFTER (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 60.

sa position dans l'organisation des pouvoirs de l'Etat »[1534]. Effectivement, selon Alenka Krasovec et Damjan Lajh, la présidence de la République bénéficie d'une « grande légitimité », d'une « haute légitimité », voire de « la légitimité la plus grande en raison de l'élection directe sous un système électoral majoritaire »[1535].

**876.** En BULGARIE, la mise en place du suffrage universel direct était destinée à conférer une nouvelle légitimité au chef de l'Etat[1536]. Celle-ci est envisagée, par Blagovesta Cholova, comme la source d'une indépendance des présidents qui peut être exercée activement à l'égard du corps législatif ou du Gouvernement[1537].

**877.** Il est aussi possible de citer l'exemple de membres de la doctrine de la CROATIE. La persistance du rapport entre la puissance du chef de l'Etat et son mode de désignation s'observe lorsque la vaste réforme constitutionnelle du 16 novembre 2000 est abordée. Il est affirmé que la diminution des compétences présidentielles « n'a pas réduit le président à une simple figure cérémoniale. L'importance politique est assurée par le fait qu'il est élu dans des élections générales et jouit d'une légitimité démocratique directe »[1538]. Branko Smerdel a ainsi pu relever, à propos du chef de l'Etat, que « des limites à ses pouvoirs et le contrôle de leur exercice sont nécessaires, compte tenu à la fois de la position politique très influente du Président directement élu et du fait qu'il n'est pas politiquement responsable devant le Parlement »[1539]. De plus, des propositions destinées à réduire encore le rôle présidentiel sont régulièrement formulées. Elles reposent essentiellement sur une modification de son mode de désignation, c'est-à-dire en faisant élire le Président par le Parlement[1540].

**878.** Dans le même sens, en FINLANDE, d'après Jaakko Nousiainen, l'introduction de l'élection populaire du Président de la République a renforcé la légitimité présidentielle en lui

---

[1534] « Direct elections of the President of the Republic objectively strengthen his position in the organization of powers of the State », F. GRAD, I. KAUCIC, M. POGACNIK, B. TICAR, *Constitutional system of the Republic of Slovenia. Structural Survey*, *op. cit*., p. 127.

[1535] « Great legitimacy » ; « high legitimacy » ; « the greatest legitimacy due to direct election under a majority electoral system », A. KRASOVEC, D. LAJH, « The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic », p. 156-157.

[1536] En ce sens, R. KARTCHEVA, « L'impossible lecture « semi-présidentielle » de la Constitution bulgare », *in* S. MILACIC (dir.), *La démocratie en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 363-375.

[1537] En ce sens, B. CHOLOVA, « The Role of the President in Bulgarian Politics : the Veto as a Tool for Legitimation ? », *op. cit*., p. 238.

[1538] « Have not reduced the president to a mere ceremonial figurehead. The political importance is ensured by the fact that the president is elected in general elections and enjoys direct democratic legitimacy », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 58.

[1539] « Limits to his powers and the supervision of his exercising them are necessary in view of both the highly influential political position which the directly elected President holds and the fact that he is not politically accountable to Parliament », Cité par B. KOSTADINOV, « President of the Republic. Croatian constitution's mimicry of the French constitutional model », *Revus*, 28, 2016, p. 94.

[1540] En ce sens, *Ibid*., p. 94.

garantissant un mandat populaire direct. Il apparaît que la toute première élection directe « a clairement transféré le point de soutien du Président dans le domaine politique : la présidence a été distanciée des organisations et des élites et s'est rapprochée de l'électorat »[1541].

**879.** Le lien de causalité entre l'élection populaire du Président de la République et sa puissance se trouve également exprimé au sein de la doctrine constitutionnelle de la REPUBLIQUE TCHEQUE. Parmi les arguments en faveur de la réforme du mode de scrutin présidentiel, en 2012, figurait notamment celui selon lequel, grâce au suffrage universel direct, le Président obtient une plus grande légitimité[1542]. Cela s'expliquerait par le fait qu'il existerait une corrélation entre le procédé retenu pour la prise de fonction et le degré de légitimité dont bénéficie l'organe qui l'exerce. Par conséquent, « le fait de remplacer n'importe quel autre type de prise de fonction par un suffrage direct ne modifie pas les compétences (formelles), mais modifie le titre ou le mandat de l'utilisation de ces compétences, renforce l'habilitation du fonctionnaire en question à imposer aux autres, voire jette les bases d'un rôle politique jusqu'alors inexistant »[1543]. Jan Wintr, Marek Antos et Jan Kysela se sont ainsi interrogés sur le point de savoir quelles pourraient être les conséquences d'un « degré plus élevé de légitimité démocratique du Président élu directement par le peuple et donc élu par la majorité des électeurs (en opposition à la légitimité obtenue par le passé par l'intermédiaire de l'élection indirecte par la majorité des membres du Parlement élus directement) »[1544]. Cette légitimité renforcée, couplée à l'image d'un Président actif, perçu par les citoyens comme une autorité morale, contrastant avec celle des personnalités politiques ordinaires, considérées comme incompétentes et corrompues, serait de nature à bouleverser la nature même du régime politique tchèque en pavant la voie à un virage semi-présidentiel[1545]. Le rôle du chef de l'Etat serait « désormais renforcé par la forte légitimité issue de l'élection directe »[1546], puisque la conséquence principale de la réforme de 2012 résiderait dans « la légitimation nouvelle de ces

[1541] « The very first direct election in January-February 1994 clearly transferred the president's point of support in the political field: the presidency was distanced from organizations and elites and came closer to the electorate », J. NOUSIAINEN, « From Semi-presidentialism to Parliamentary Government : Political and Constitutional Developments in Finland », *op. cit*., p. 103.

[1542] M. KUBAT, J. KYSELA, « L'élection du Président au suffrage direct en République tchèque : beaucoup de paroles, peu d'arguments », *op. cit*., p. 236.

[1543] *Ibid*., p. 237.

[1544] « Higher degree of democratic legitimacy of the president elected directly by the people and therefore elected by the majority of voters (as opposed to the legitimacy gained in the past through indirect election by the majority of directly elected members of Parliament) », J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit.*, p. 147.

[1545] V. HLOUSEK, « Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 105.

[1546] « Now reinforced by the strong legitimacy derived from the direct election », M. BRUNCLIK, M. KUBAT, « The Cezch Parliamentary Regime After 1989 : Origins, Developments and Challenges », *Acta Politologica*, 2016, Vol. 8, no.2, p. 16.

activités par la revendication de la légitimité directe du Président grâce au vote des citoyens »[1547].

**880.** L'exemple de la SLOVAQUIE est aussi susceptible d'être mis en avant car, selon Peter Spac, la première élection directe, en 1999, dota le nouveau chef de l'Etat d'une légitimité plus importante. La légitimité de Rudolf Schuster devait ainsi être comprise comme revêtant un caractère différent de celle de son prédécesseur, élu par l'intermédiaire d'un simple suffrage indirect[1548].

**881.** Enfin, en CROATIE (1990-2000), « les élections, à l'époque de Tudjman, avaient un poids politique particulier car elles étaient perçues - tant par les élites politiques que par la majorité des électeurs - comme la principale source de légitimité politique »[1549], aboutissant à ce que « le suffrage universel direct donne au chef de l'État […] une légitimité constitutionnelle » lui permettant de s'imposer sur le Gouvernement[1550].

**882.** Au bout du compte, la croyance en l'existence d'un lien de causalité entre l'élection populaire du Président de la République et un accroissement du pouvoir de celui-ci semble partagée tant par la doctrine française que par les auteurs étrangers. La manière dont il a été envisagé a cependant connu des évolutions, particulièrement en FRANCE, dans la mesure où, désormais, « on en est venu à renverser les choses : cette puissance et cette légitimité ne résultent pas de l'élection mais de la nature des pouvoirs du Président, qui justifient en retour cette élection »[1551].

### B- La justification imprécise du mode de désignation par la nature des pouvoirs présidentiels

**883.** Lorsque la question de la nécessité de l'élection populaire du Président de la République est abordée, il est le plus souvent affirmé que le recours au suffrage universel serait superflu si les constituants souhaitent attribuer un rôle symbolique au chef de l'Etat[1552]. En revanche,

---

[1547] « The new legitimization of such activities by the claim of direct legitimacy of the president by the citizens' vote », V. HLOUSEK, « Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism ? », *op. cit.*, p. 100.

[1548] P. SPAC, « Slovakia : In Search of Limits », *op. cit.*, p. 134.

[1549] « The elections during Tudjman's era had a special political weight because they were perceived – both by political elites and the majority of voters – as the primary source of political legitimacy », E. KULENOVIC, K. PETKOVIC, « The Croatian Princes : Power, Politics and Vision (1990-2011) », *Croatian Political Science Review*, Vol. 53, No. 4, 2016, p. 110.

[1550] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit.*, p. 23.

[1551] P. BRUNET, « Des causes et des effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *op. cit.*, p. 147.

[1552] « Si l'on souhaite un Président de la République qui n'est qu'une figure symbolique, qui se contente « d'inaugurer les chrysanthème » (selon l'expression du Général de Gaulle), il n'est nul besoin de le faire élire au

l'appel au peuple apparaît indispensable si le Président doit être actif. Cette idée se retrouve nettement exprimée au sein du commentaire, célèbre, du « Discours de Bayeux » par Léon Blum. Observant le rôle envisagé par Charles de Gaulle pour la présidence de la République, il constatait que « dans ce système, le Président de la République sera le chef effectif du Gouvernement et de l'administration ». Or, « pour le chef de l'exécutif ainsi conçu, l'élargissement du collège électoral ne saurait suffire. Toute souveraineté émanant nécessairement du peuple, il faudrait descendre jusqu'à la source de la souveraineté c'est-à-dire remettre l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel. Là est la conclusion logique du système »[1553].

**884.** Une telle analyse semble assez largement partagée par la doctrine française lorsque les institutions de la Vème République sont étudiées. Elle est d'abord apparue dans les travaux de Pierre Avril. Selon lui, « ce n'est pas parce que le Président de la Vème République est élu au suffrage universel qu'il joue le rôle que l'on sait, c'est parce qu'il joue ce rôle qu'il est élu au suffrage universel »[1554]. Le mode de désignation n'est donc pas la cause du pouvoir à exercer. Il en serait plutôt la conséquence. L'observation de la situation des présidents autrichiens ou irlandais le démontrerait. Leur fonction constitutionnelle est effacée alors qu'ils sont pourtant élus au suffrage universel[1555]. Cette position est également embrassée par Philippe Lauvaux. Il considère, de manière générale, qu'« un mode de désignation n'est retenu ou choisi, conservé ou pratiqué, comme on l'a dit, qu'en fonction du pouvoir qu'il s'agit d'exercer ; il n'en est pas la cause »[1556].

**885.** Il ressort alors de la doctrine l'idée que l'introduction de l'élection populaire, en France, viendrait couronner, compléter, la mécanique institutionnelle mise en place par la Constitution du 4 octobre 1958. C'est ainsi que la position prééminente du Président français, sa puissance, « se fonde sur le fait que la révision de 1962 fut un aboutissement avant d'être un commencement, une conséquence avant d'être une cause »[1557]. Dans le même sens, il a pu être souligné, par Bastien François, que « la révision constitutionnelle de 1962 qui instaure l'élection du Président de la République au suffrage universel direct consacre plus qu'elle n'inaugure cette figure d'un Président tout-puissant, véritable chef de l'exécutif »[1558]. Il peut

suffrage universel », F. FRISON-ROCHE, « Dissiper les ambiguïtés. Un Président élu au suffrage universel pour quoi faire ? », *op. cit*., p. 175.

[1553] L. BLUM, *Le Populaire*, 21 juin 1946.

[1554] P. AVRIL, « Sur le Parlement européen », *Commentaire*, 1994, n° 66, p. 473.

[1555] *Ibid*., p. 473.

[1556] P. LAUVAUX, *Destins du présidentialisme*, *op. cit*., p. 10. La même idée est présentée dans P. LAUVAUX, « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n° 32, 2000, p. 112.

[1557] P. AVRIL, « Une revanche du droit constitutionnel ? », *op. cit*., p. 7.

[1558] B. FRANCOIS, *Misère de la Vème République. Pourquoi il faut changer les institutions*, *op. cit*. p. 106.

alors être considéré que « l'élection au suffrage universel du Président de la République obéissait à un objectif explicite. Il s'agissait de parachever le dispositif entamé en 1958 en dépassant la double lecture que la Ve République permettait »[1559]. Ce seraient donc bien les pouvoirs du Président qui aboutiraient à ce que sa désignation par le peuple soit nécessaire dans la mesure où la « position centrale et déterminante du chef de l'État dans le système institutionnel, la volonté affirmée du général de Gaulle qu'il n'existe aucun écran entre le peuple et lui-même, rendaient logique l'élection du président de la République au suffrage universel »[1560].

**886.** Cependant, l'hypothèse en vertu de laquelle le mode de désignation du Président constitue la conséquence du pouvoir à exercer, du rôle à remplir, se heurte à plusieurs difficultés. La nature précise du « pouvoir » qui rendrait nécessaire l'élection populaire n'est que rarement renseignée. Les termes qui sont régulièrement employés par les auteurs, comme « pouvoir », « puissance », « rôle », « influence » ou encore « autorité », sont particulièrement vagues. Signifient-ils qu'il convient de retenir une compétence spécifique ? Si oui, laquelle justifierait le recours au suffrage universel ? Parmi les réponses susceptibles d'être apportées à ces interrogations, il est possible de retrouver une ambiguïté similaire à celle qui entoure la question des pouvoirs « notables » dans la définition « duvergienne » du régime « semi-présidentiel ». Il semble effectivement difficile, si ce n'est impossible, de déterminer quelle prérogative est suffisamment importante pour expliquer, à elle seule, qu'il soit indispensable de faire désigner le chef de l'Etat par les citoyens. Pierre Brunet, à titre d'illustration, se livre à une longue énumération des compétences pouvant motiver l'introduction de ce mécanisme, avant de conclure à l'impossibilité d'en retenir une en particulier[1561]. De plus, même en admettant que cela soit faisable, il faudrait encore que le critère retenu puisse s'appliquer universellement. Or, si le Président français possède des prérogatives en commun avec certains chefs d'Etat étrangers élus par le peuple, celles-ci ne sont pas nécessairement exercées de manière identique. Tel peut notamment être le cas de son droit de dissolution ou de sa capacité à intervenir dans le processus de formation du

[1559] D. BOURMAUD, « L'élection au suffrage universel du Chef de l'Etat en France : une clé de voûte épuisée ? », *Revue Est Europa*, 2013, p. 214.

[1560] S. BERSTEIN, « Le projet gaullien », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2004/3 (n° HS1), p. 15.

[1561] « Les partisans de cette thèse ne précisent guère ce qu'ils entendent par « pouvoir ». Ce dernier consiste-t-il dans le droit de dissolution ? Le recours à l'article 16 ? La nomination et la révocation du Premier ministre ? Le Président exerce-t-il du pouvoir parce qu'il nomme aux emplois publics ? Parce qu'il signe les traités ? Parce qu'il peut refuser de signer les ordonnances ? Parce qu'il est irresponsable politiquement ? Parce qu'il promulgue la loi ? Parce qu'il a le pouvoir d'appeler le peuple à se prononcer sur une révision de la Constitution ? Parce qu'il préside le Conseil des ministres ? Parce qu'il dispose de toutes des compétences à la fois et de bien d'autres encore ? Parce qu'il est un représentant ? Nul ne le sait précisément », P. BRUNET, « Regard sceptique sur la nécessité de l'élection présidentielle », *op. cit.*, p. 191.

Gouvernement, ce qui impliquerait que la compétence qui justifie l'élection populaire du Président n'est pas le même en France, en Roumanie ou en Slovaquie.

**887.** Un obstacle similaire se rencontre si le « pouvoir » du Président ne se rattache pas à une prérogative spécifique. Sa puissance et son autorité sont effectivement susceptibles d'être déterminées de différentes façons. Elles peuvent consister en une évaluation générale de l'ensemble des compétences présidentielles. La difficulté qui se pose alors est de mesurer ces pouvoirs. A cette fin, il est fréquent que la doctrine, particulièrement les auteurs anglo-saxons, se réfère à des indicateurs pour apprécier les compétences présidentielles. Il serait possible d'imaginer que, selon le score obtenu, l'élection populaire devienne nécessaire. Le problème est qu'il faut encore savoir quel indicateur retenir. David Doyle et Robert Elgie ont identifié « dix-neuf mesures distinctes et originales du pouvoir présidentiel, plus seize autres études qui ont utilisé l'une de ces mesures, mais qui ont rapporté des scores pour un ensemble différent de pays et/ou ont donné aux pays des scores différents de l'étude initiale. Ainsi, nous avons un ensemble de données de trente-cinq mesures du pouvoir présidentiel »[1562]. L'applicabilité de ces indicateurs est donc incertaine puisqu'il conviendrait d'abord de trouver un accord sur la méthode à utiliser. Elle l'est d'autant plus que de tels instruments sont critiquables dans leur principe. Ils ne renseignent pas nécessairement sur l'utilisation concrète qui est faite des prérogatives présidentielles. Ils tendent également à les homogénéiser en les plaçant toutes sur le même plan. Ce n'est pas parce qu'à la lecture de la Constitution un Président possède un certain score qu'il reflétera la réalité, celle-ci pouvant être en-deçà ou au-dessus de ce que prévoit le texte constitutionnel[1563].

**888.** La détermination du niveau d'autorité susceptible de justifier le recours à l'élection populaire peut aussi se faire en faisant référence à un rôle, à une mission que la loi fondamentale attribuerait au Président. Ce sont par exemple les qualités de « représentant », de « chef de l'exécutif », de « gardien », d'« arbitre » ou encore de « garant » qui rendraient le suffrage universel indispensable. Celles-ci sont parfois déduites du texte constitutionnel, en particulier des définitions de la fonction présidentielle que la Constitution réalise. Il s'agit par exemple de l'article 126 de la Constitution de la POLOGNE, de l'article 120 de la Constitution du PORTUGAL, de l'article 80 de la Constitution de la ROUMANIE, de l'article 94 de la

[1562] « Nineteen separate and original measures of presidential power, plus a further sixteen studies that used one of these measures but both/either reported scores for a different set of countries and/or gave countries different scores from the original study. Thus, we have a dataset of thirty-five measures of presidential power », D. DOYLE, R. ELGIE, « Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power », *British Journal of Political Science*, 46, 2014, p. 733.

[1563] En ce sens, voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, II), B), 1°.

Constitution de la CROATIE, de l'article 101 § 1 de la Constitution de la SLOVAQUIE ou encore de l'article 5 de la Constitution de la FRANCE. Le problème est que ces définitions et ces missions sont vagues. Elles ne font pas référence à une ou des compétences précises. Les lois fondamentales n'indiquent pas lesquelles permettent de faire du Président un représentant ou un arbitre, ni quelles prérogatives se rattachent à telle ou telle définition. En ce sens, Philippe Ardant relevait, à propos de l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958, qu'il ne confère au Président « ni compétences concrètes ni obligations précises, il ne fait qu'énoncer des devoirs sans portée juridique immédiate »[1564].

**889.** Il apparaît également que si les prérogatives présidentielles sont prises en compte pour établir qu'il est nécessaire de recourir à l'élection populaire du chef de l'Etat, une nouvelle question est encore susceptible de se poser. Faut-il se baser sur les compétences telles qu'elles ressortent de la Constitution ou telles qu'elles sont appliquées en pratique ? Cette interrogation semble pertinente dans la mesure où « les constitutions qui prévoient des présidents de force égale peuvent avoir des schémas d'interaction très différents entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement »[1565]. Des présidents avec des prérogatives similaires ne les exerceront pas forcément de la même manière. Ils n'auront pas les mêmes relations avec le Gouvernement ou le Parlement. Dans certaines hypothèses, il est possible qu'une analyse des dispositions constitutionnelles, qui serait exclusivement formelle, indique un résultat opposé, en termes de pouvoir présidentiel, de celui qui est observé dans la réalité. Tel est par exemple le cas pour les présidents français et autrichien, ceux-ci connaissant un décalage entre les compétences que la Constitution leur confie et celles qu'ils exercent en pratique.

**890.** Il apparaît alors que « les caractéristiques constitutionnelles ne sont pas suffisantes pour distinguer les systèmes mixtes dans lesquels le président compte « vraiment » de ceux dans lesquels le Président ne joue aucun rôle significatif en politique »[1566]. Il semble effectivement délicat de déterminer à l'avance quelle compétence attribuera une puissance si importante au Président qu'elle justifierait son élection directe, tout comme il paraît difficile de savoir, à la seule lecture du texte constitutionnel, comment s'exerceront concrètement l'ensemble de ses prérogatives, « sauf à imaginer que les dispositions constitutionnelles ont un sens clair, littéral, accessible, immuable, bref, que ce sont des mécanismes qui se mettent en œuvre

[1564] P. ARDANT, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *op. cit.*, p. 37.
[1565] « Constitutions that allow for equally strong presidents may have very different patterns of interaction between the head of state and the head of government », J. A. CHEIBUB, « Making Presidential and Semi-Presidential Constitutions Work », *Texas Law Review*, 87, 2009, p. 1398.
[1566] « Constitutional features are not sufficient to distinguish mixed systems in which the president "really" matters from those in which the president plays no significant role in politics », *Ibid.*, p. 1400.

indépendamment de la personnalité de ceux qui les utilisent et des situations concrètes qu'ils peuvent rencontrer »[1567]. Il semble plutôt que « les compétences attribuées aux organes sont, pour la plupart, des normes d'habilitation, qui laissent ceux-ci largement libres de les exercer ou de s'abstenir de les exercer »[1568]. Ce n'est donc pas parce qu'une prérogative est attribuée au Président qu'elle sera mécaniquement mise en œuvre ou qu'elle le sera tel que l'imaginaient les constituants. Tout une série de facteurs doivent être pris en compte, l'influence des présidents étant « subordonnée, non seulement à la lettre de la constitution, mais aussi aux traditions constitutionnelles historiquement enracinées, ainsi qu'au charisme personnel et au pouvoir exercé par des présidents spécifiques »[1569].

**891.** Ainsi, un lien de causalité entre le mode de désignation du chef de l'Etat et son rôle a été dressé. Le problème est que sa nature reste incertaine. Plusieurs hypothèses sont envisagées par les auteurs français et étrangers. Cependant, la réalité de son existence au sein de l'espace européen paraît pouvoir être discutée.

## II- L'établissement infirmé d'un lien entre élection et puissance

**892.** La corrélation souvent établie entre élection présidentielle directe et puissance du chef de l'Etat peut être nuancée, voire infirmée. La méthode comparative souligne effectivement qu'il existe, dans la plupart des régimes parlementaires étudiés, un décalage certain entre la légitimité démocratique importante du Président et la réalité de ses pouvoirs. Cet écart peut être observé de deux manières différentes. Il apparaît d'abord lorsque les régimes qui ont introduit l'élection populaire par l'intermédiaire d'une révision de la Constitution sont envisagés. Si le suffrage universel constitue réellement le fondement de la puissance présidentielle, son introduction devrait bouleverser le fonctionnement des institutions concernées. L'observation comparative souligne que ce n'est pas nécessairement le cas (A). Elle nous renseigne également sur les conditions dans lesquelles l'élection présidentielle directe est instaurée. Il s'agit rarement d'un choix doctrinal. Le mode de suffrage finalement retenu est, le plus souvent, le résultat d'un compromis entre les acteurs politiques dominants lors du processus constituant. Benoît Schaeffer montre, à cet égard, que la décision de retenir

[1567] P. BRUNET, « Regard sceptique sur la nécessité de l'élection présidentielle », *op. cit*., p. 195.
[1568] A. LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la Vème République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la constitution » et système de gouvernement) », *op. cit*. p. 106.
[1569] « Contingent upon, not only the letter of the constitution, but also historically rooted constitutional traditions, as well as the personal charisma and power wielded by specific presidents », V. HLOUSEK, « Heads of State in Parliamentary Democracies : the Temptation to Accrue Personal Power », *op. cit*., p. 20.

ou de rejeter la désignation par le peuple en Europe centrale et orientale découle d'un rapport de force entre les communistes et l'opposition[1570]. L'élection directe n'est donc pas conçue comme devant être la source du pouvoir mais semble plutôt consister en un choix pragmatique (B).

### A- Un rapport atténué par l'observation des révisions constitutionnelles introduisant l'élection populaire du Président

**893.** L'examen du fonctionnement des institutions des Etats ayant révisé leur Constitution pour y introduire l'élection populaire du Président de la République illustre l'influence limitée dont bénéficie concrètement ce mécanisme juridique. L'Autriche, la Finlande, la République tchèque, la Slovaquie et la France sont concernées. Si le suffrage universel est automatiquement la source du pouvoir, il faudrait logiquement s'attendre à ce que l'autorité du chef de l'Etat et son rôle au sein des institutions soient nettement rehaussés dès sa mise en place. Cependant, aucun de ces pays n'a connu de bouleversement une fois le mode de scrutin présidentiel modifié. Vit Hlousek relève en ce sens, qu'en Europe centrale et orientale, « certains pays ont modifié le mode d'élection du chef de l'Etat de l'indirect au direct. En aucune façon cela n'a entraîné une augmentation significative des pouvoirs du Président »[1571]. Un tel constat semble se vérifier lorsque l'introduction de l'élection populaire du Président de la République s'est accompagnée d'une modification de ses prérogatives (1) mais aussi quand elle a été la seule disposition révisée (2).

#### 1- Un rôle présidentiel stable après la modification du mode de scrutin et des prérogatives du chef de l'Etat

**894.** Afin de vérifier si le changement du mode de scrutin présidentiel a remis en cause le fonctionnement des institutions parlementaires, l'Autriche, la Finlande et la Slovaquie peuvent être rapprochées car l'introduction de l'élection directe y a été accompagnée par une modification des prérogatives du chef de l'Etat. Ces trois illustrations soulignent l'impact limité que revêt le mode de scrutin.

[1570] B. SCHAEFFER, *L'institution présidentielle dans l'Europe centrale et orientale*, *op. cit*., p. 206-211.
[1571] « Some countries amended the method of electing the head of state from indirect to direct. In no case was this connected with a significant increase in the powers of the president », », V. HLOUSEK, « The Political Role of Presidents in the Countries of Central and Eastern Europe : Some Tentatives Conclusions », *op. cit*., p. 281.

**895.** En AUTRICHE, le recours au suffrage universel a été introduit en 1929, sans que cela n'entraîne de changements importants pour la présidence. La réforme présentait pourtant « une forte connotation weimarienne »[1572]. A ce titre, il est possible de relever qu'elle « a non seulement introduit l'élection directe du Président fédéral, mais elle a également fourni à la fonction du Président fédéral des pouvoirs supplémentaires, confiant au Président fédéral un rôle plus important dans le système politique et constitutionnel »[1573]. Elle allongeait la durée du mandat du Président et renforçait certaines de ses prérogatives en lui attribuant le droit de dissolution ainsi que le pouvoir de nommer et de révoquer le Gouvernement[1574]. Cependant, elle a été immédiatement neutralisée par la continuité du comportement des acteurs politiques. Le Président Wilhelm Miklas, élu indirectement en 1928, demeure effacé. Il n'eut qu'un rôle minime dans la survenance et la résolution des crises politiques des années 1930. Il était effectivement une personnalité secondaire de son parti politique. Il sera reconduit dans ses fonctions, en 1932, sans se soumettre au nouveau mode de scrutin, à la suite d'une entente entre les principaux partis politiques autrichiens, ce qui contribua à limiter encore davantage l'impact de la réforme opérée en 1929. Cette neutralisation perdura après 1945[1575].

**896.** En FINLANDE, l'élection du Président de la République est populaire depuis 1919. Elle a cependant d'abord commencé par être réalisée par le biais du suffrage universel indirect de 1919 à 1987. Les citoyens votaient pour de grands électeurs chargés d'élire, dans un second temps, le chef de l'Etat[1576]. En 1988, une élection à deux degrés était prévue. Les électeurs votaient en même temps pour l'élection présidentielle directe et pour composer le collège électoral. Si aucun candidat n'obtenait la majorité absolue des voix lors de l'élection présidentielle directe, le Président devait être choisi par les grands électeurs. Depuis 1994, c'est une élection directe traditionnelle qui a lieu[1577]. Dans le même temps, un processus de réflexion était engagé en vue d'entreprendre une révision constitutionnelle des principaux pouvoirs du chef de l'Etat. Plusieurs amendements partiels eurent lieu mais sans que la réforme ne comporte une cohésion générale. Finalement, un consensus sera atteint pour une refonte globale du texte constitutionnel, aboutissant à l'adoption d'une nouvelle

[1572] A. LE DIVELLEC, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *op. cit*., p. 939.
[1573] « Not only introduced the direct election of the Federal President, but it also furnished the office of the Federal President with additional powers, entrusting the Federal President with a more important role within the political and constitutional system », M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 110.
[1574] A. LE DIVELLEC, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *op. cit*., p. 939-940.
[1575] En ce sens, *Ibid*., p. 940-942.
[1576] En ce sens, voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, II), A), 2), b°.
[1577] F. THIBAUT, *La Finlande. Politique intérieure et neutralité active*, *op. cit*., p. 114.

Constitution[1578]. Il ressort de l'adoption de cette dernière « que les pouvoirs du Président sont considérablement réduits »[1579], plusieurs de ses prérogatives ayant été transférées au Gouvernement et au Parlement ou devant dorénavant être exercées en coopération avec le Cabinet. L'élection présidentielle directe n'a pas permis de neutraliser la réduction des prérogatives du Président, voire d'augmenter ses pouvoirs informels. La réalité du lien de causalité entre le suffrage universel direct et la prééminence présidentielle n'est pas probante. Il apparaît effectivement que « la formation du Gouvernement repose maintenant sur des négociations partisanes et le Président est presque complètement exclu du processus politique interne »[1580]. La fonction présidentielle a ainsi connu « un changement qualitatif [en passant] de dirigeant et de décideur, à médiateur, leader d'opinion et interprète des sentiments populaires »[1581].

**897.** L'exemple de la SLOVAQUIE est lui aussi susceptible de contribuer à la relativisation de ce lien de causalité. L'introduction de l'élection présidentielle directe ne s'y est pas non plus traduit par un renforcement de la présidence de la République. Certes, plusieurs de ses prérogatives ont été diminuées. Tel fut notamment le cas pour son pouvoir de nommer ou révoquer un ministre, puisqu'il est désormais contraint de le faire par le Premier ministre. L'ampleur des actes présidentiels soumis au contreseing a été étendue[1582]. Toutefois, grâce à sa légitimité renforcée, la présidence slovaque aurait pu rehausser son rôle. Ce n'est pas ce qui s'est produit puisque « malgré l'ingérence occasionnelle du chef de l'État, le gouvernement conserve sa position de premier plan au sein du pouvoir exécutif »[1583]. En effet, « l'idée de base d'un président relativement faible est restée une constante »[1584] car « les demandes pour un Président élu directement n'ont jamais été interprétées comme un

[1578] En ce sens, A. JYRANKI, « Finland : Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency », *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, p. 294-297.
[1579] « That the powers of the President are considerably reduced », *Ibid*., p. 297.
[1580] « Government formation is now based on partisan negotiations and the president is almost completely excluded from the policy process in domestic matters », T. RAUNIO, « The Changing Finnish Democracy : Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints », *Scandinavian Political Studies*, Vol.27, No. 2, 2004, p. 133.
[1581] « *A qualitative change [passing] from ruler and policy maker to mediator, opinion leader, and interpreter of popular feelings* », J. NOUSIAINEN, « From Semi-presidentialism to Parliamentary Government : Political and Constitutional Developments in Finland », *op. cit*., p. 108.
[1582] J. CHARVAT, P. JUST, « If Two Are Doing the Same, It Is Not the Same : Different Paths to Direct Presidential Elections in Slovak and Czech Republics », *op. cit*., p. 54.
[1583] « Despite occasional interference by the head of state, the government keeps its prominent position within the executive branch of power », P. SPAC, « Slovakia : In Search of Limits », *op. cit*., p. 138.
[1584] « The basic idea of a relatively weak president has remained a constant », *Ibid*., p. 141.

changement vers une présidence forte, mais plutôt comme une étape pour améliorer les performances d'un système dominé par une assemblée monocamérale »[1585].

### 2- Un rôle présidentiel stable après la simple introduction de l'élection présidentielle directe

**898.** Les exemples tchèque et français peuvent être associés. Les pouvoirs présidentiels sont restés inchangés après l'introduction du suffrage universel.

**899.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, les deux premières élections présidentielles directes eurent lieu en 2013 et en 2018, après une révision de la Constitution, en 2012. Il n'y a pas eu d'autres changements importants dans la position du Président. L'essentiel des prérogatives du chef de l'Etat est resté identique. Seules des modifications mineures ont eu lieu. Son droit de faire cesser et de refuser d'engager de poursuites pénales a été amendé. Il s'agit dorénavant d'un pouvoir soumis à contreseing, alors qu'il en était dépourvu jusque-là. Parallèlement, il y a eu une limitation partielle de l'immunité présidentielle, qui ne s'applique désormais qu'à la durée du mandat[1586]. L'observation de la situation tchèque semble donc particulièrement pertinente pour vérifier si l'élection est véritablement la source de la puissance du Président puisque le mode de scrutin a évolué sans que les pouvoirs présidentiels n'aient été réhaussés ou diminués. Le fonctionnement de l'institution présidentielle a-t-il alors été profondément modifié par la réforme constitutionnelle ?

**900.** Il convient d'abord de relever que la présidence tchèque a été fortement marquée par l'héritage laissé par Tomáš Garrigue Masaryk[1587]. Il a en effet réussi à créer un Président plus fort que ce que la Constitution tchécoslovaque de 1920 prévoyait et est parvenu à lui transmettre une aura monarchique. Depuis, la présidence de la République est perçue comme un organe politique fort et respecté. Cette représentation survit aux turpitudes du XXème siècle pour arriver intacte en 1989. L'aura de T. G. Masaryk, bien qu'il ne fût pas désigné par le suffrage universel, permit de légitimer, d'un point de vue politique, certaines actions de Vaclav Havel ou Vaclav Klaus précisément parce qu'elles étaient l'œuvre du Président[1588].

---

[1585] « The demands for a directly elected president were never interpreted as a shift towards a strong presidency, but rather as a step to improve the performance of a system dominated by a unicameral legislature », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit*., p. 181.
[1586] J. CHARVAT, P. JUST, « If Two Are Doing the Same, It Is Not the Same : Different Paths to Direct Presidential Elections in Slovak and Czech Republics », *op. cit*., p. 55.
[1587] Philosophe, universitaire et homme politique, il fut le premier Président de la Tchécoslovaquie de 1918 à 1935.
[1588] En ce sens, L. KOPECEK, J. MLEJNEK, « Different confessions, same sins ? Vaclav Havel and Vaclav Klaus as Czech Presidents », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 74.

Cependant, peu de temps après la prise de fonction de V. Havel, le statut de l'institution présidentielle est rapidement diminué. Cela s'explique d'abord parce que la Constitution tchèque de 1992 fait du Gouvernement l'institution politique centrale du pays et soumet l'utilisation de bon nombre de compétences du Président à l'obtention du contreseing. Le Cabinet n'a pas été conçu pour mettre en œuvre la volonté présidentielle.

**901.** Les possibilités d'intervention du chef de l'Etat seront limitées par le contexte politique dans la mesure où « un Premier ministre faible, une Chambre des députés politiquement fragmentée, l'existence d'un parti politique pro-présidentiel important et la crédibilité du Président aux yeux du public – élargissent la marge de manœuvre du Président », tandis qu'à l'inverse, « un Premier ministre fort, soutenu par une majorité parlementaire cohérente, peut marginaliser politiquement le Président »[1589]. Durant la présidence de V. Havel, le potentiel de l'institution présidentielle fut limité par la stabilité du système politique, à l'exception d'une courte période à la suite des élections législatives de 1996[1590]. V. Klaus bénéficia de la fréquence croissante des crises politiques pour intervenir davantage que son prédécesseur, sans être pour autant en mesure d'accaparer la fonction gouvernementale. A ce titre, il ne s'immisça dans le processus de formation du Gouvernement qu'en cas de blocage et n'essaya pas non plus de renverser un Cabinet ne correspondant pas à ses préférences partisanes[1591].

**902.** L'élection directe de Milos Zeman n'a pas remis en cause un tel fonctionnement. Malgré ses tentatives, il n'est pas parvenu à utiliser sa légitimité populaire pour accroître la place du chef de l'Etat dans les institutions et développer une politique personnelle. M. Zeman chercha à renforcer son autorité en décidant de nommer, contre l'avis des partis, un gouvernement technocratique d'experts sans mandat politique à la suite de la démission du Gouvernement, en juin 2013, après une série de scandales. Le Gouvernement ainsi nommé échouera de peu à obtenir la confiance à la Chambre des députés. Celle-ci choisira de s'auto-dissoudre en application de l'article 35 § 2 de la Constitution[1592]. Lors des élections législatives consécutives à la dissolution, Milos Zeman accorda son soutien, au parti qui l'avait lui-même soutenu pendant l'élection présidentielle. Plusieurs membres du Gouvernement présidentiel, dont le Premier ministre, se présentèrent sous sa bannière. Cependant, le processus déboucha

[1589] « A weak Premier, a politically fragmented Chamber of Deputies, the existence of an important pro-presidential political party and the President's credibility in the eyes of the public – broaden the President's room for maneuvering » ; « a strong Premier supported by a coherent parliamentary majority may politically marginalize the President », J. KYSELA, Z. KHÜN, « Presidential Elements in Government. The Czech Republic », *op. cit*., p. 112.

[1590] L. KOPECEK, J. MLEJNEK, « Different confessions, same sins ? Vaclav Havel and Vaclav Klaus as Czech Presidents », *op. cit*., p. 46-48.

[1591] *Ibid*., p. 73.

[1592] V. HLOUSEK, « Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 110-111.

sur une « catastrophe électorale » puisque le parti des « zémanites » ne réussira à obtenir que 1, 51 % des suffrages[1593]. En conséquence, dépourvu de partisans à la Chambre des députés, le Président Zeman ne pouvait obtenir le soutien des parlementaires afin d'imposer sa politique au Gouvernement. Ne disposant pas de véritables relais au sein du Parlement, il lui est difficile de modifier profondément le fonctionnement de l'institution présidentielle. M. Zeman doit alors plutôt se contenter d'actions ponctuelles pour entrer en conflit avec le Gouvernement[1594]. Au bout du compte, la position institutionnelle de la présidence n'a pas connu de modification conséquente, les autres acteurs politiques réussissant à neutraliser les tentatives de Milos Zeman pour renforcer son pouvoir.

**903.** La FRANCE se situe dans une situation similaire à celle de la République tchèque dans la mesure où seul le mode de désignation du chef de l'Etat a été modifié par la révision constitutionnelle de 1962. Si cette réforme peut être considérée comme un changement crucial pour l'évolution de la Vème République, elle ne semble pas, en pratique, avoir bouleversé le fonctionnement des institutions. Le Président occupait déjà un rôle prééminent en 1958. Plus précisément, une vision « quasi monarchique du pouvoir présidentiel va se trouver mise en pratique entre 1958 et 1962 »[1595], notamment à cause de la guerre d'Algérie, Charles de Gaulle étant considéré comme le seul à même de mettre un terme au conflit. C'est lui qui, dès le début de son mandat modifie, de manière informelle, la répartition constitutionnelle des compétences pour se saisir de l'essentiel du pouvoir et prendre en charge la direction des affaires nationales. Il multiplie ainsi les initiatives pour renforcer son autorité au détriment de celle du Parlement. Dès l'adoption du texte constitutionnel, C. de Gaulle envisage que « le Chef de l'Etat soit réellement la tête du pouvoir, qu'il réponde réellement de la France et de la République […], bref qu'émanent réellement de lui toute décision importante aussi bien que toute autorité »[1596]. Il semble alors apparaître assez clairement que « l'interprétation présidentialiste du texte de 1958 est antérieure à la réforme de 1962, ce qui établit pour le moins que, si celle-ci légitime celle-là, elle ne saurait l'expliquer »[1597]. En conséquence, la révision apparaît davantage comme « l'officialisation de la République du Guide » [1598] que comme son inauguration dans la mesure où « le pouvoir présidentiel d'impulsion et de

[1593] « *Electoral disaster* » ; « *zemanites* », *Ibid.*, p. 112.
[1594] *Ibid*., p. 107-108.
[1595] S. BERSTEIN, « Le projet gaullien », *op. cit*., p. 14.
[1596] C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre et Mémoires d'espoir*, *op. cit*., p. 639.
[1597] J-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire. Essai sur les constitutions de la Vème République*, *op. cit*., p. 74.
[1598] J-E. GICQUEL, « 1958-1962 : L'hésitation en France », *op. cit*., p. 96.

direction s'est effectivement déployé depuis les années 1959-1962 »[1599]. Il apparaît alors, comme le souligne Guy Carcassonne, que « la Vème République est née comme un régime parlementaire à forte domination présidentielle. Elle a vécu et vit encore ainsi »[1600].

**904.** L'hypothèse de la cohabitation semble également de nature à relativiser l'impact que peut avoir l'introduction de l'élection présidentielle directe sur le fonctionnement des institutions françaises. Elle conduit à ce que les institutions fonctionnent « dans un système de type parlementariste, donc dans lequel c'est bien le Parlement et non plus le Président qui détermine la politique de la nation, via le Gouvernement »[1601]. La cohabitation est ainsi « vécue comme la rupture de la logique induite par l'élection présidentielle »[1602]. Elle souligne que la présence de l'élection populaire du Président de la République ne génère pas mécaniquement une interprétation présidentialiste de la Constitution. En fonction des circonstances politiques, il est possible que le chef de l'Etat ne soit pas en mesure de bénéficier d'une position éminente au sein des institutions, même s'il est élu directement par le peuple.

**905.** En fin de compte, l'automaticité du lien de causalité entre le mode de désignation et l'autorité du Président peut être relativisée. Ce dernier, ainsi que le montrent les situations autrichienne, finlandaise, slovaque, tchèque et française, n'est pas nécessairement plus influent depuis qu'il est désigné par les électeurs. L'analyse des motivations expliquant le recours à ce mode de scrutin paraît en mesure de confirmer une telle hypothèse.

### B- L'élection présidentielle directe comme conséquence d'un choix pragmatique

**906.** L'observation comparative souligne que l'élection présidentielle directe n'est ni la cause, ni la conséquence de pouvoirs présidentiels puissants. Il apparaît plutôt que « l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct a, le plus souvent, tenu du « bricolage » institutionnel que d'un choix doctrinal quant au partage du pouvoir exécutif »[1603]. L'adoption de l'élection populaire du chef de l'Etat semble, la plupart du temps, être la conséquence d'une décision pragmatique, celle-ci étant influencée par des facteurs multiples, de nature historique, institutionnelle ou d'autres liés aux circonstances politiques nationales, chacun prenant une importance plus ou moins grande

[1599] A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *op. cit.*, p. 16.
[1600] G. CARCASSONNE, « Immuable Vème République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 31.
[1601] M-A. COHENDET, « La cohabitation et la VIème République », *op. cit.*, p. 139.
[1602] B. DAUGERON, « Le quinquennat : retour sur les vrais enjeux d'un faux débat », *op. cit.*, p. 500.
[1603] F. FRISON-ROCHE, « Dissiper les ambiguïtés. Un Président élu au suffrage universel pour quoi faire ? », *op. cit.*, p. 173.

selon les Etats. Le suffrage universel se manifeste donc surtout comme le fruit d'un choix politique national. Cela semble être le cas que le régime parlementaire soit « à modération présidentielle » (1), « à présidence symbolique » (2) ou « à direction présidentielle » (3).

### 1- Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle »

**907.** Dans le régime parlementaire « à modération présidentielle » de la LITUANIE, l'introduction de l'élection populaire du Président de la République ne semble pas s'expliquer par les pouvoirs attribués au chef de l'Etat. Elle apparaît plutôt comme le résultat d'un choix pragmatique, influencé par des facteurs historiques. La décision de recourir au suffrage universel constitue effectivement « un compromis constitutionnel calculé entre un besoin de continuité historique et les intérêts politiques à court terme des constituants, et offrait une certaine voie intermédiaire entre le parlementarisme prôné par la gauche et le présidentialisme soutenu par la droite »[1604]. Dans son histoire constitutionnelle, la Lituanie a connu une courte démocratie durant l'entre-deux-guerres, jusqu'à un coup d'Etat en 1926. A la suite de celui-ci, qui l'amena à la présidence en violation de la Constitution de 1922, le dictateur lituanien Antanas Smetona promulgua la Constitution provisoire du 15 mai 1928, qui fut remplacée par la Constitution permanente du 12 mai 1938. Le problème qui se posa après l'indépendance était de savoir s'il fallait réactiver la Constitution parlementaire de 1922 ou celle, présidentielle, de 1938. Finalement, les constituants « ont cherché un terrain d'entente entre le super-parlementarisme du début des années 1920 et le super-présidentialisme de la fin des années 1930 » notamment parce qu'aucune de ces deux solutions institutionnelles ne faisait l'objet d'une large adhésion[1605]. Le choix d'une de ces deux formes de gouvernement est rapidement devenue la question centrale de la lutte politique entre la droite anti-communiste, favorable à une présidence puissante, et la gauche post-communiste, en faveur d'une présidence faible et d'un Parlement fort. L'échec d'un référendum organisé par la droite sur la présidence accéléra la décision d'opter pour une issue intermédiaire puisqu'il souligna,

[1604] « A calculated constitutional compromise between a need for historical continuity and the short-term political interests of the constitutional designers, and offered a certain middle way between parliamentarism advocated by the left and presidentialism supported by the right », A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit*., p. 82.

[1605] « Sought after some middle ground between the super-parliamentarism of the early 1920s and the superpresidentialism of the late 1930s », Z. NORKUS, « Parliamentarism versus Presidentialism in the Baltic States : the Causes and Consequences of Differences in the Constitutional Framework », *op. cit*., p. 11.

malgré tout, qu'une partie importante de la population considérait la présidence comme un contrepoids face aux luttes partisanes et ne voulait pas la voir réduite à un rôle cérémonial[1606].

**908.** En POLOGNE, l'adoption de l'élection présidentielle directe n'est pas non plus le fruit d'une construction juridique cohérente. Elle s'explique par l'évolution de la situation politique. La défaite du Parti communiste aux élections de juin 1990 et la nomination d'un Premier ministre issu du mouvement « Solidarité » poussa W. Jaruzelski à la démission[1607]. A la suite de celle-ci, Lech Walesa, seul candidat crédible pour le poste, refusait d'être élu, comme son prédécesseur, par le Parlement. Il considérait la légitimité démocratique de ce dernier compromise par l'accord politique ayant réservé un certain nombre de sièges au Parti communiste. Par conséquent, « la Constitution a été révisée pour prévoir l'élection libre, populaire et directe du Président »[1608].

**909.** Au PORTUGAL, l'élection du Président au suffrage universel est plus une réponse aux « préoccupations immédiates de la dynamique révolutionnaire complexe de la transition du Portugal vers la démocratie, qu'un choix né de la prévision institutionnelle »[1609]. Les pouvoirs accordés au chef de l'Etat ne paraissent pas expliquer la décision de recourir à l'élection populaire. Celle-ci se justifie par « le besoin de récompenser les militaires pour leur rôle dans la période de transition, tout en reflétant également l'histoire politique et la culture politique récentes »[1610]. Son adoption résulte d'abord d'un accord entre les principaux partis politiques portugais et le Mouvement des Forces Armées (M.F.A.), initiateur de la Révolution des Œillets et responsable de la fin du salazarisme. Elle s'intégrait « en arrière-plan dans une lutte d'influence entre légitimité militaire et légitimité démocratique »[1611]. En mars 1975, la révolution aboutit à un premier accord entre le M.F.A. et les formations politiques. Il prévoyait « l'élection indirecte du président par un collège électoral composé de membres d'une assemblée du M.F.A. (qui comprenait le Conseil militaire de la Révolution) et des députés de

[1606] En ce sens, A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit*., p. 69.
[1607] I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit*., p. 121.
[1608] « The Constitution was revised to provide for the free, popular and direct election of the President », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit*., p. 255.
[1609] « Immediate concerns of the complex revolutionary dynamic of Portugal's transition to democracy than a choice borne out of institutional foresight », C. JALALI, « The President is Not a Passenger : Portugal's Evolving Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 158.
[1610] « The need to reward the military for their role in the transition period, while also reflecting recent political history and political culture », O. AMORIM NETO, M. COSTA LOBO, « Portugal's semi-presidentialism (re)considered : An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006 », *op. cit*., p. 238.
[1611] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, *op. cit*., p. 264.

l'assemblée constituante »[1612]. Cependant, avec l'affaiblissement politique des militaires à la suite d'une tentative de putsch, le 25 novembre 1975, une refonte complète du projet de Constitution devient possible. L'élection directe sera introduite dans un second accord, en février 1976. La présence militaire reste néanmoins en vigueur avec une « clause implicite » selon laquelle le premier président viendrait de l'armée. Ainsi, « l'élection directe du Président est devenue nécessaire pour légitimer la tutelle militaire après sa perte de légitimité révolutionnaire avec le contre-coup d'État du 25 novembre. Parallèlement, les partis avaient intérêt à assurer l'inclusion de l'armée dans le nouveau cadre institutionnel »[1613].

**910.** Le choix de l'élection présidentielle directe s'explique aussi par le fait qu'il s'agissait, depuis les manipulations électorales de 1958, d'une revendication de l'opposition démocratique. De plus, « craignant le pouvoir excessif du Parlement et pour le contrebalancer, la Constitution de 1976 […] a mis en place l'élection directe du Président »[1614]. Le constituant aurait, de cette manière, instauré « un cadre institutionnel capable de résister aux crises potentielles, le Président directement élu servant de « soupape de sécurité » pour les situations où le gouvernement et la législature ont échoué »[1615]. Si ces deux points ont pu exercer une influence, ils semblent toutefois n'avoir joué qu'un rôle secondaire.

**911.** En ROUMANIE, l'histoire constitutionnelle a eu des conséquences fortes sur la conception de l'institution présidentielle car « la peur causée par le passé totalitaire de la Roumanie était le sentiment dominant dans le processus d'élaboration de la Constitution en 1991, y compris pour le chapitre sur le Président »[1616]. Ce n'est donc pas l'importance du rôle du Président de la République qui justifie la mise en place de son élection directe. En effet, « soucieux d'éviter les effets négatifs de l'autoritarisme et de la dictature, [les constituants] n'étaient pas préoccupés de créer un régime semi-présidentiel fonctionnel mais surtout de se tenir à distance des anciens régimes parlementaires et présidentiels (communistes)

[1612] « The indirect election of the president by an electoral college composed of members of an MFA assembly (which included the military Council of the Revolution) and the deputies of the constituent assembly », C. JALALI, « The President is Not a Passenger : Portugal's Evolving Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 158.

[1613] « The direct election of the president became necessary to legitimize military tutelage after its loss of revolutionary legitimacy with the November 25 counter- coup. Concurrently, the parties had an interest in ensuring the inclusion of the army in the emerging institutional framework », *Ibid*., p. 158.

[1614] « Fearing the excessive power of parliament and to counterbalance it, the Constitution of 1976 […] featured the direct election of the president », A. MARTINS, « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *op. cit*., p. 83-84.

[1615] « An institutional framework capable of withstanding potential crises, the directly elected president serving as a "safety- valve" for situations where government and legislature failed », C. JALALI, « The President is Not a Passenger : Portugal's Evolving Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 158.

[1616] « Anxiety caused by Romania's totalitarian past was the dominant sentiment in the process of drafting the Constitution in 1991, including the chapter on the President », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 104.

défaillants »[1617]. L'objectif poursuivi par les constituants était « d'autoriser le peuple à élire un Président, sans donner à celui-ci trop de pouvoir »[1618], la solution présidentielle et la solution parlementaire « pure » ayant été rejetées dès le départ, à cause de leurs échecs respectifs avant et pendant la période communiste[1619]. Il apparaît que « l'autonomie institutionnelle du président ne visait à faire valoir ni sa position de membre de l'exécutif dualiste, ni son rôle d'arbitre au détriment de sa mission de médiation »[1620]. Au contraire, la division du pouvoir exécutif et l'attribution d'une légitimité similaire au Président et au Parlement cherchaient à partager le pouvoir entre les différentes autorités afin d'empêcher la domination de l'une sur les autres.

### 2- Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique »

**912.** Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », l'élection populaire n'apparaît pas non plus comme la conséquence des pouvoirs du chef de l'Etat. En AUTRICHE, la mise en place de l'élection présidentielle directe faisait partie d'une révision constitutionnelle plus large, pensée comme une réaction au parlementarisme radical instauré en 1920, dont l'objectif était de diminuer l'influence exercée par l'assemblée sur le Gouvernement. « Seul un Président fédéral qui n'était pas élu et responsable devant le Parlement pourrait être en mesure de constituer un contrepoids efficace au Conseil national »[1621]. De plus, « la révision constitutionnelle était motivée par l'espoir qu'un Président plus puissant serait capable de « maintenir » la loi et l'ordre et ainsi de prévenir une guerre civile »[1622]. Aucune force politique n'étant majoritaire, la révision fut le résultat d'un compromis entre chrétiens-sociaux et sociaux-démocrates[1623].

---

[1617] « Being concerned about avoiding the negative effects of authoritarianism and dictatorship, they were not preoccupied to create a functional semi-presidential regime but mainly to keep distance from the past malfunctioning parliamentary and presidential (communist) regimes », M. GUTAN, « Romanian Semi-Presidentialism in Historical Context », *op. cit*., p. 292.

[1618] « To enable the people to elect a President, without giving the latter too much powers », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 104.

[1619] En ce sens, M. GUTAN, « Romanian Semi-Presidentialism in Historical Context », *op. cit*., p. 291-292.

[1620] « The institutional autonomy of the president was meant to enforce neither his / her position as member of the dual executive and nor his / her role as arbiter to the detriment of his / her mediating mission », *Ibid*., p. 280.

[1621] « Only a Federal President who was not elected by and answerable to parliament could be able to play an effective counterpart to the Nation Council », M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 110.

[1622] « The constitutional amendment was motivated by the hope that a more powerful president would be able to "maintain" law and order and thus prevent a civil war », *Ibid*., p. 113.

[1623] En ce sens, A. LE DIVELLEC, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *op. cit*., p. 938-940.

**913.** En IRLANDE, l'élection populaire du Président n'est pas la conséquence nécessaire de pouvoirs puissants. La présidence « a été délibérément créée pour être un poste largement dépourvu de pouvoirs réels »[1624]. Il semble donc que « la forme inhabituelle prise par la présidence irlandaise a été façonnée par le caractère distinctif de la lutte nationaliste irlandaise et, plus précisément, par l'héritage de la monarchie »[1625]. Ce sont les acquis de l'histoire constitutionnelle irlandaise qui expliquent la construction de la figure présidentielle. Sa création a constitué « la première preuve tangible du retrait de la couronne de la vie irlandaise et symbolisé la nouvelle liberté retrouvée et le droit à l'autodétermination de l'Irlande »[1626]. En ce sens, l'article 1er de la Constitution de 1937 accorde au peuple irlandais le droit de contrôler son destin, notamment quant au choix de la forme de son gouvernement, tandis que son article 5 reconnaît l'indépendance, la souveraineté et le caractère démocratique du pays. L'article 12, qui permet aux citoyens de désigner le Président, est perçu comme le corollaire des dispositions précédentes en ce qu'il se justifie par la nécessité, pour les Irlandais, de choisir eux-mêmes leurs gouvernants[1627]. L'héritage britannique se manifeste également dans les attributions de la présidence. Il y a ici une certaine continuité qui conduit à ce qu'elle soit considérée comme le successeur républicain du « Lord Lieutenant » et du « Gouverneur général de l'Etat libre d'Irlande » qui étaient chargés de représenter la couronne[1628]. Il apparaît ainsi, qu'en Irlande, l'adoption de l'élection présidentielle directe s'explique par la volonté de rompre avec la domination britannique plutôt que par les pouvoirs conférés au chef de l'Etat.

**914.** Il semble également que la désignation populaire du Président de la SLOVENIE ne soit pas la conséquence de son autorité ou de ses pouvoirs. Il s'agit d'une solution de compromis. Deux modèles étaient envisagés : un régime parlementaire traditionnel, où le chef de l'Etat joue un rôle cérémoniel et est élu par le Parlement ; un régime dit « semi-présidentiel » dans lequel le Président aurait eu des attributions plus importantes. Le choix final a été en partie déterminé par les citoyens à la suite d'un grand débat public. Il en est ressorti que « la majorité au sein de la commission constitutionnelle, ainsi que dans le débat public plus large, a […]

---

[1624] « Was purposely created to be an office that was largely devoid of any real powers », F. JACKSON, « Comparative Consideration of the Irish Presidency », *op. cit.*, p. 19.

[1625] « The unusual form assumed by the Irish presidency has been shaped by the distinctive character of the Irish nationalist struggle, and, more specifically, by the legacy of the monarchy », J. COAKLEY, « The Prehistory of the Presidency », *op. cit.*, p. 61.

[1626] « The first tangible evidence of the removal of the crown from Irish life and symbolised Ireland's new found freedom and right to self-determination », F. JACKSON, « Comparative Consideration of the Irish Presidency », *op. cit*., p. 21.

[1627] En ce sens, M. McDUNPHY, *The President of Ireland*, Browne and Nolan Limited, 1945, 120 p.

[1628] J. COAKLEY, « The Prehistory of the Presidency », *op. cit*., p. 77.

plaidé pour un président directement élu avec des responsabilités limitées »[1629]. C'est d'abord la demande de l'opinion publique qui a permis l'introduction de l'élection populaire. Il paraît clair que celle-ci n'est pas justifiée par les prérogatives présidentielles dans la mesure où la victoire de M. Kucan, lors du scrutin de 1990, « a influencé de manière significative le rétrécissement des responsabilités constitutionnelles du Président de la République ». En conséquence, on pourrait soutenir que la Constitution slovène de 1991 « a été « écrite » pour Milan Kucan » car la plupart des partis composant la majorité parlementaire étaient opposés à son élection et « ont cherché à réduire l'influence de Kucan en tant que « président en devenir » en optant pour des pouvoirs présidentiels relativement mineurs »[1630].

**915.** En BULGARIE, la Constitution est un texte de compromis qui veut empêcher le pouvoir absolu ou la dictature d'un parti unique, démanteler l'Etat communiste et éviter l'arbitraire. Ces craintes et les circonstances politiques immédiates expliquent la mise en place de la fonction présidentielle[1631]. C'est ainsi que « le compromis politique se manifesta largement dans l'institution du président de la République, disposant de pouvoirs réduits, mais élu au suffrage universel direct […]. Cette formule permit un équilibre intelligent des pouvoirs au cours de la transition postcommuniste »[1632]. Son autorité ne semble donc pas être la cause de sa désignation populaire.

**916.** En CROATIE, le maintien de l'élection populaire du Président de la République, après la révision constitutionnelle de l'an 2000, s'explique par la volonté de rompre avec la période précédente, marquée par la présidence impériale de Franjo Tudjman. Il ne s'agit donc pas de la conséquence de la prééminence du chef de l'Etat dans la mesure où le recours au suffrage universel semble se comprendre par « sa capacité à empêcher que le pouvoir ne soit détenu par une seule institution. La stabilité et la longévité du modèle actuel doivent assurer à la Croatie un retour dans le cercle constitutionnel des nouvelles démocraties d'Europe centrale qui, grâce à leur système de répartition des pouvoirs, empêchent la création de nouveaux « décideurs absolus » »[1633]. L'élection présidentielle directe est envisagée comme un moyen de partager le pouvoir afin d'éviter l'autoritarisme d'une institution particulière.

---

[1629] « The majority in the constitutional commission, as well as in the broader general public debate, […] advocated for a directly-elected president with limited responsibilities », A. KRASOVEC, D. LAJH, « The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic », *op. cit*., p. 148.

[1630] « Significantly influenced the narrowing of the constitutionally-defined responsibilities of the President of the Republic » ; « was "written" for Milan Kučan » ; « sought to reduce the influence of Kučan as the "president-to-be" by opting for relatively minor presidential powers », *Ibid*., p. 148.

[1631] R. KARTCHEVA, « L'impossible lecture « semi-présidentielle » de la Constitution bulgare », *op. cit.*, p. 363-375.

[1632] A. TODOROV, « Le point de vue du politologue. La « Table Ronde » 20 ans après : consensus et construction institutionnelle », *Revue Est Europa*, Numéro Spécial 2011, p. 129.

[1633] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 29.

**917.** En FINLANDE, « la méthode pour élire le Président de la République causa des désaccords. Ceux à gauche voulaient que le Parlement élise le Président, alors que les autres groupes étaient favorables à une élection populaire directe ou indirecte »[1634]. Aussi, « le mode de désignation du Chef de l'Etat est le résultat d'un compromis » entre les principales forces politiques finlandaises[1635]. Ni le groupe favorable à un système monarchique, ni celui en faveur d'un régime parlementaire pur n'étaient en mesure d'obtenir la majorité nécessaire l'Assemblée constituante. Il a donc fallu trouver une solution intermédiaire qui consistait en l'abandon de la monarchie, en l'adoption de certains principes du parlementarisme tout en accordant des pouvoirs importants au chef de l'Etat[1636]. Partant, « la tradition de la monarchie constitutionnelle a ainsi été transposée à la République conformément aux conditions prévalant en Finlande ». La Constitution qui a été élaborée « combine des caractéristiques des systèmes parlementaire et présidentiel, à savoir un Président, indépendant du Parlement en ce qui concerne son élection, son mandat et sa liberté d'action, et un Gouvernement politiquement responsable devant le Parlement »[1637].

**918.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, c'est le discrédit de l'élection par les Chambres qui justifie l'introduction de l'élection populaire. Celui-ci se manifesta à partir de 2003 car aucun candidat ne fut élu après la première élection qui eut lieu cette année. La procédure prévoyait que dix députés ou dix sénateurs pouvaient présenter un candidat âgé d'au moins 40 ans et n'ayant pas fait l'objet d'un procès pour haute-trahison. Pour être élu, il fallait obtenir la majorité des voix des députés et la majorité des voix des sénateurs. Si personne n'était élu, un deuxième tour était organisé. La majorité des voix des députés et des sénateurs présents était nécessaire. Un troisième et dernier tour pouvait avoir lieu. Il suffisait alors d'obtenir la majorité absolue des parlementaires présents[1638].

**919.** En 2003, l'élection de Vaclav Klaus n'intervint qu'après le troisième tour de la troisième élection, c'est-à-dire au neuvième tour de scrutin[1639]. Des difficultés similaires survirent à

---

[1634] « The method of electing the President of the Republic caused disagreement. Those on the left wanted Parliament to elect the President, while other groups favored a direct or indirect popular vote », I. SARAVIITA, « The planned constitutional reform in Finland », *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 22 (1978), p. 140.

[1635] F. THIBAUT, *La Finlande. Politique intérieure et neutralité active*, *op. cit.*, p. 113.

[1636] K. SORSA, « La situation juridique du Premier ministre de la Finlande en face du Président de la République », *in Mélanges Maurice Duverger, Droit, institutions et systèmes politiques*, Paris, PUF, 1987, p. 22.

[1637] « The tradition of the constitutional monarchy was thus transposed to the republic in accordance with conditions prevailing in Finland » ; « combines features from both parliamentary and presidential systems, i.e., a President, independent from Parliament with respect to his election, his term in office and his freedom of action, and a Government politically responsible to Parliament », A. JYRANKI, « Finland : Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency », *op. cit*., p. 289.

[1638] M. PEROTTINO, « Les enjeux multiples du mode d'élection présidentiel tchèque », *op. cit.*, p. 248.

[1639] J. CHARVAT, P. JUST, « If Two Are Doing the Same, It Is Not the Same : Different Paths to Direct Presidential Elections in Slovak and Czech Republics », *op. cit*., p. 48.

nouveau, en 2008, lors du scrutin suivant. Comme le souligne la juge constitutionnelle Katerina Simackova, « l'élection présidentielle de 2008 en République tchèque a offert aux citoyens un vrai coup de théâtre et a fourni en même temps les preuves d'une culture politique inacceptable »[1640]. Elle souligne effectivement que le ministre de l'Intérieur avait menacé certains députés de les « envoyer en prison », que les députés changeaient sans explication leurs priorités de vote, qu'une députée a disparu au cours de l'élection de la salle où se déroulait le débat parlementaire et ne répondait même pas aux appels téléphoniques de ses collègues du parti ou encore qu'un sénateur eût reçu par courrier une douille vide[1641]. Ces comportements tirent leur origine d'un désaccord quant au caractère public ou secret du vote. La Constitution tchèque ne tranchait pas entre les deux modalités. C'était donc au Parlement de décider, selon sa volonté politique, le vote public et le vote secret étant tous deux conformes à la Constitution.

**920.** Six tours de scrutin furent nécessaires pour la réélection de V. Klaus. La modification du mode de scrutin présidentiel semble donc s'expliquer par les dysfonctionnements et la lenteur du processus électoral. La question des pouvoirs, du rôle présidentiel ne paraît pas avoir eu une incidence déterminante sur le changement opéré en 2012, d'autant plus que ce point n'a pas été véritablement évoqué lors des débats constituants[1642]. Il s'agit avant tout d'une réforme technique destinée à éviter un vide à la tête de l'Etat.

**921.** Une situation similaire s'est présentée en SLOVAQUIE où l'élection populaire a été adoptée à la suite de l'impossibilité, pour le Parlement, de désigner le Président de la République en 1998. Il convient de relever, qu'à cette époque, il était nécessaire, pour être élu, d'obtenir au moins la majorité constitutionnelle des trois cinquièmes de tous les députés (90 voix sur 150). Ce quorum ne pouvait pas être réduit, même en cas de second tour entre les deux meilleurs candidats du premier. Le problème est que la répartition des forces politiques, ainsi que la coopération impossible entre la majorité gouvernementale et l'opposition, entravaient considérablement les chances de réussite de l'élection par l'assemblée[1643]. En fin de compte, « aucun des candidats proposés n'a obtenu la majorité constitutionnelle requise au travers de tentatives répétées. […] La cinquième tentative était aussi la dernière, à laquelle tout le monde était nominé. Bien que d'autres tours aient été annoncés, toujours conformément

[1640] K. SIMACKOVA, « L'élection présidentielle tchèque : au scrutin parlementaire secret ou public ? Ou au suffrage universel direct ? », *Revue Est Europa*, 2013, p. 225.
[1641] *Ibid*., p. 225.
[1642] M. KUBAT, J. KYSELA, « L'élection du Président au suffrage direct en République tchèque : beaucoup de paroles, peu d'arguments », *op. cit*., p. 240.
[1643] J. CHARVAT, P. JUST, « If Two Are Doing the Same, It Is Not the Same : Different Paths to Direct Presidential Elections in Slovak and Czech Republics », *op. cit*., p. 47.

à la loi, aucun candidat n'a été désigné »[1644]. C'est la formation d'une nouvelle coalition gouvernementale, après les élections législatives de l'automne 1998, qui permit de sortir de l'impasse par la révision du mode de désignation du Président, en 1999[1645]. L'élection n'est donc pas la conséquence des pouvoirs du chef de l'Etat « mais plutôt une réaction aux développements politiques de 1994-1998 qui ont ébranlé les fondations constitutionnelles de la démocratie slovaque »[1646].

### 3- Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle »

**922.** La possibilité de relativiser le rapport entre puissance et élection paraît aussi se manifester dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle ». En FRANCE, l'hypothèse selon laquelle la construction de l'institution présidentielle nécessitait forcément sa désignation directe paraît presque avoir le caractère de l'évidence. Cependant, comme le relève Jean-Marie Denquin, il semble plutôt s'agir d'une « illusion rétrospective : l'architecture du régime était, aux yeux de ses concepteurs, compatible avec le suffrage indirect. Le mode de désignation du chef de l'Etat n'est donc pas une pièce *nécessaire* du système »[1647]. Dans la pensée de Charles de Gaulle, l'élection populaire apparaît plus comme la source de la puissance que comme sa conséquence. Elle devait effectivement permettre de mettre un terme au régime des partis, de restaurer l'autorité de l'Etat ou encore de perpétuer la direction présidentielle du régime après son départ[1648].

**923.** L'adoption de l'élection populaire du Président de la République, par le constituant, en CROATIE (1990-2000), semble avoir une cause de nature institutionnelle. De fait, la construction de la figure présidentielle paraît avoir été influencée par « la conception politique de Tudjman de la gouvernance de l'État, la non-existence de la tradition démocratique, la

---

[1644] « None of the proposed candidates gained the required constitutional majority through repeated attempts. […] The fifth attempt was also the last, which anyone was nominated to. Although other rounds were announced, always in accordance with the law, never was any candidate nominated », *Ibid*., p. 47.

[1645] *Ibid*., p. 49-51.

[1646] « But rather a reaction to political developments in 1994-1998 that undermined the constitutional foundations of Slovak democracy », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit*., p. 181.

[1647] J-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire. Essai sur les constitutions de la Vème République*, *op. cit*., p. 55. L'auteur souligne.

[1648] « Comment douter, cependant, que cette profonde transformation, donnant à la République une tête qu'organiquement elle n'avait jamais eue, serait bientôt battue en brèche par toutes les féodalités ? Comment lui assurer un caractère et un relief assez forts pour qu'il fût possible de la maintenir dans le droit et dans la pratique […] ? Depuis longtemps, je crois que le seul moyen est l'élection par le peuple du président de la République. Celui-ci, s'il était désigné par l'ensemble des Français […], pourrait être « l'homme du peuple », revêtu, par là, aux yeux de tous et aux siens, d'une responsabilité capitale, correspondant justement à celle que lui attribuent les textes », C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre et mémoires d'espoir*, *op. cit*., p. 809-810.

tendance dominante des nouvelles élites politiques vers le système de concentration et de personnalisation du pouvoir, et l'évaluation des rédacteurs de la Constitution que l'avenir apportera de tels problèmes et menaces qui nécessitent la centralisation de la prise de décision politique »[1649]. Par la décision d'introduire l'élection au suffrage universel dans le cadre parlementaire, « les auteurs espéraient que ce système d'organisation des pouvoirs remplirait deux exigences fondamentales à l'organisation du pouvoir dans un État moderne : la démocratie et la stabilité du régime »[1650]. Le Président de la République aurait alors été en mesure d'incarner « un contrepoids au pouvoir absolu du Parlement avec des gouvernements faibles, mais aussi une garantie du fonctionnement, de la stabilité et de la survie de l'Etat dans les circonstances transitionnelles et de guerre »[1651].

**924.** Il ressort ainsi de l'observation des régimes parlementaires ayant choisi de recourir à l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen que l'utilisation du suffrage universel n'est pas nécessairement la conséquence des prérogatives du chef de l'Etat. En fin de compte, il apparaît que l'hypothèse française en vertu de laquelle il existerait un lien fort entre élection et puissance présidentielle peut être relativisée. S'il s'agit d'une explication tout à fait convaincante pour comprendre le rôle du chef de l'Etat de la Vème République, l'analyse comparative souligne que la situation de la France est difficile à généraliser. Dans les autres régimes parlementaires européens ayant recours à l'élection populaire du Président, il est rare que l'utilisation du suffrage universel joue un rôle déterminant dans l'établissement du rôle rempli par la présidence.

[1649] « The adoption of the semi-presidential system in the Republic of Croatia was taken as a result of Tudjman's political conception of state governance, the non-existence of the democratic tradition, the prevailing tendency of the new political elites towards the system of concentration and personalisation of power, and the assessment of the framers of the Constitution that the future will bring such problems and threats which require the centralisation of political decision-making », B. KOSTADINOV, « President of the Republic. Croatian constitution's mimicry of the French constitutional model », *op. cit.*, p. 83

[1650] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 19.

[1651] « A counter-balance to the absolute power of the parliament with weak governments, but also a guarantee of the functionality, stability and survival of the state in the transitional and wartime circumstances », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 52.

## Conclusion du Chapitre 1

**925.** La corrélation qui est souvent établie entre l'élection populaire du Président de la République et son autorité peut être relativisée. L'observation comparative souligne effectivement que la désignation du chef de l'Etat par le peuple n'exerce qu'une influence limitée sur son statut. Il ne s'agit toutefois pas de nier la légitimité démocratique importante que l'élection directe attribue aux présidents. Elle permet d'établir un lien particulier entre le Président et le peuple. Or, celui-ci est essentiel dans les démocraties représentatives afin de confirmer que les citoyens consentent au pouvoir. Il facilite l'acceptation des décisions prises en leur nom. Les présidents peuvent toutefois s'appuyer sur d'autres formes de légitimité : les légitimités légale, charismatique et traditionnelle. Elles sont complémentaires avec la légitimité démocratique. Leur articulation contribue à fonder l'autorité de la présidence.

**926.** Cette légitimité démocratique renforcée par le suffrage universel ne peut cependant être valable qu'à la condition d'être exprimée de manière régulière. Slobodan Milacic souligne ainsi que « la construction de la légitimité de tout pouvoir […] se fait par l'élection et par la norme. Mais l'élection démocratique est fondée sur une norme électorale : elle est d'autant plus légitimante qu'elle se fait en conformité par rapport à la lettre et à l'esprit du Code électoral »[1652]. A ce titre, les régimes parlementaires de l'espace européen ont tous instauré des dispositions législatives devant garantir la sincérité et la régularité du scrutin présidentiel. Ces règles sont convergentes dans leurs grands principes, même si elles peuvent différer dans leurs modalités d'application. Elles visent à assurer le respect commun du principe d'égalité et du principe d'honnêteté. Elles s'appliquent notamment à propos de la réglementation de la campagne audiovisuelle et en matière financière. La juridicisation du vote est donc indispensable pour fonder la légitimité du Président.

**927.** C'est seulement lorsque la régularité de l'élection présidentielle directe est attestée qu'elle pourra produire ses effets. Il est attendu, le plus souvent, qu'il existe un lien de causalité entre le mode de désignation du chef de l'Etat et son autorité. Ce rapport est susceptible de s'établir de manières différentes. Il est d'abord possible de considérer que l'élection est la source du pouvoir. Elle fournit au Président une légitimité et une puissance incontestables. L'hypothèse inverse existe également. C'est alors la nature des pouvoirs présidentiels qui justifie la désignation par le peuple. Aucune de ces hypothèses n'est pleinement satisfaisante. L'introduction de l'élection présidentielle directe ne fait pas de

[1652] S. MILACIC, « Le contre-pouvoir, cet inconnu », *in Études à la mémoire de Christian Lapoyade-Deschamps*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2003, p. 689.

différences véritables pour le fonctionnement des institutions. Elle ne conduit pas mécaniquement au renforcement de la présidence de la République. La justification de l'élection populaire par les pouvoirs présidentiels n'est pas non plus satisfaisante. Le rôle ou les prérogatives qui nécessiteraient le suffrage universel sont particulièrement indéterminés.

**928.** Si l'influence de l'élection présidentielle directe ne saurait être niée, d'autres éléments peuvent être pris en compte pour expliquer son autorité. Il s'agit par exemple de la situation partisane ou des compétences présidentielles. L'activisme du Président aura davantage de chances d'être important lorsque le consensus politique est bas et/ou quand les autres institutions politiques sont faibles. Il sera d'autant plus fort que les prérogatives des chefs d'Etat seront nombreuses car leurs pouvoirs « offrent ou restreignent le plus directement les opportunités dont disposent les présidents pour exercer une influence »[1653]. A cet égard, les régimes parlementaires européens qui ont révisé leur Constitution afin d'instaurer l'élection présidentielle directe n'ont pas connu de bouleversement dans le fonctionnement de leurs institutions. La surévaluation des effets de l'élection populaire en tant qu'instrument juridique apparaît aussi lorsque le choix du mode de désignation du Président est examiné concrètement. Il s'agit rarement d'un choix doctrinal. La mise en place du suffrage universel constitue, le plus souvent, un compromis déterminé par le contexte politique, historique et culturel national.

**929.** Au bout du compte, lorsqu'il est question du statut des présidents, leur mode de désignation n'exerce qu'une influence limitée sur leur puissance et leur autorité. Il semble qu'il en aille de même pour leur responsabilité.

[1653] « Most directly provide or restrict the opportunities presidents have to exercise influence », M. TAVITS, *Presidents In Parliamentary Systems: Do Direct Elections Matter?*, *op. cit.*, p. 51-52.

## Chapitre 2 : La responsabilité politique limitée des présidents élus par le peuple

**930.** La responsabilité peut être comprise comme l'obligation de répondre d'un acte ou d'une activité et d'en assumer les conséquences. En fonction du domaine juridique dans lequel elle s'applique, sa nature ne sera pas identique. C'est ainsi qu'en droit constitutionnel elle pourra être qualifiée de « politique » lorsqu'elle constitue l'obligation pour un gouvernant de quitter le pouvoir lorsqu'il ne bénéficie plus de la confiance de celui ou de ceux qui l'ont investi. L'application de la responsabilité politique aux présidents de la République semble difficile dans la mesure où elle risque de se heurter à leur irresponsabilité traditionnelle au sein des régimes parlementaires. Pourtant, la doctrine, notamment en France, s'interroge régulièrement sur la possibilité d'une telle responsabilité. Cela s'explique principalement par le fait que le statut éminent du Président français serait « à la fois une cause et une conséquence d'un déséquilibre fondamental entre légitimité, responsabilité et pouvoir »[1654]. Il existerait un décalage entre son rôle et sa responsabilité car si « le principe de l'irresponsabilité du président est réaffirmé par la Constitution, ce qui est habituel pour un chef d'État dont la fonction est essentiellement arbitrale […] dès lors que le Président outrepasse ses pouvoirs et se fait dirigeant politique, tout cet équilibre est rompu »[1655]. Cette réflexion est susceptible de s'appliquer, plus largement, à l'ensemble des présidents élus par le peuple puisque, dans une République, toute autorité publique est responsable de l'exercice de ses fonctions contrairement aux monarchies. Il est rare que les constitutions européennes prévoient la mise en place d'une responsabilité politique pour les présidents. Le problème est qu'il existe parfois un décalage entre ce principe d'irresponsabilité et la réalité du pouvoir exercé par certains présidents. De plus, les mécanismes prévus habituellement possèdent une nature ambiguë dans la mesure où ils empruntent certaines des caractéristiques des procédures juridictionnelles sans pour autant pouvoir être considérés comme exclusivement judiciaires. Cela peut aboutir à ce qu'il y ait, dans la plupart régimes parlementaires, une irresponsabilité politique du chef de l'Etat. Celle-ci pourrait être problématique, en particulier lorsque le rôle présidentiel n'est pas effacé (Section 1). Afin de remédier à une telle difficulté, il est possible que la mise en place d'une responsabilité politique du chef de l'Etat devant le peuple soit recherchée (Section 2).

[1654] M-A. COHENDET, « L'arbitrage du Président de la République », *op. cit.*, p. 53.
[1655] M-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 36.

## **Section 1** : L'absence problématique de la responsabilité politique des présidents

**931.** L'Etat de droit démocratique se caractérise par un système étendu de contrôle du fonctionnement des principales institutions publiques, tant sur le plan juridique que politique. L'effacement de la responsabilité politique des présidents de la République, au sein des régimes parlementaires européens, est, à ce titre, problématique. En effet, « dans une démocratie constitutionnelle, le pouvoir n'est légitime que s'il est responsable, c'est-à-dire limité car contrôlé dans le cadre de procédures prévues à cet effet »[1656]. Il s'agit d'un mécanisme particulièrement important car son objet principal « n'est pas de punir ni d'assurer la réparation symbolique d'un dommage, il est de consacrer à travers le fonctionnement des pouvoirs publics l'idée que les gouvernants sont au service des gouvernés et leur doivent des comptes »[1657]. La disparition de la responsabilité politique des présidents semble se manifester par une rupture entre leur pouvoir et leur responsabilité, c'est-à-dire qu'il est possible de relever, dans certains régimes parlementaires, l'existence d'une disproportion entre le pouvoir exercé par le chef de l'Etat et la nature de sa responsabilité (I). Si des mécanismes de responsabilité sont malgré tout prévus par les constitutions européennes, ils ne paraissent pas être adaptés pour conduire les présidents à rendre des comptes sur le plan politique. Ces procédures possèdent une nature juridique. Leur déclenchement est donc subordonné à la commission d'une faute objective par le Président, alors qu'une responsabilité politique doit pouvoir s'engager sur la base d'un simple désaccord (II).

### I- Une rupture entre pouvoir et responsabilité

**932.** Au sein de régimes parlementaires de l'espace européen ayant recours à l'élection présidentielle directe, la présidence de la République est traditionnellement déclarée irresponsable. Plus précisément, « le chef d'État républicain typique a droit à l'immunité, qui le tient à l'écart de la portée des tribunaux ordinaires »[1658]. Ce principe traditionnel, hérité de la monarchie, est encore largement appliqué. Il conduit à ce que les présidents bénéficient

[1656] M-C. PONTHOREAU, « Pour une réforme de la responsabilité politique du président de la République française », *in* O. BEAUD, J-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 303.
[1657] P. AVRIL, « Pouvoir et responsabilité », *in Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 9.
[1658] « Typical republican head of state is entitled to immunity, excluding them from the reach of the ordinary courts », S. GRABOWSKA, « The Head of State's Constitutional Liability », *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 46, n°1, 2017, p. 157.

d'une immunité importante. Elle empêche notamment que le Président soit amené à rendre compte de son action (A). Cette règle classique du parlementarisme ne se justifie que si le Gouvernement est l'organe prééminent sur le plan politique. Cependant, ce n'est pas parce que le Président ne gouverne pas qu'il est nécessairement effacé. Le problème est alors d'établir un mécanisme de responsabilité politique qui soit proportionné au rôle du chef de l'Etat. A défaut, le risque est d'établir un pouvoir sans responsabilité (B).

### A- Une immunité présidentielle classique dans les régimes parlementaires

**933.** L'immunité constitue « une protection dont l'objet est de permettre à un représentant de la nation d'exercer librement et en toute indépendance son mandat. Le représentant n'est donc pas protégé à titre personnel mais à raison du mandat qu'il exerce »[1659]. Elle bénéficie traditionnellement au chef de l'Etat puisque, dans les régimes parlementaires, celui-ci possède une irresponsabilité de principe, tandis que les ministres endossent la responsabilité de ses actes. L'instauration de l'immunité est nécessaire car elle permet de préserver la fonction présidentielle en faisant obstacle à ce qu'elle puisse faire l'objet de poursuites à cause de son action (1). Il s'agit d'un mécanisme qui est mis en place dans l'ensemble des régimes parlementaires européens (2).

#### 1- Une immunité nécessaire

**934.** Appliquée aux présidents de la République, l'immunité leur permet, durant leurs mandats, de ne pas être poursuivis pour des faits commis pendant ou avant l'exercice de leurs fonctions. Elle est donc particulièrement nécessaire au bon fonctionnement de l'institution présidentielle. Les constitutions des régimes parlementaires européens ayant recours à l'élection populaire du Président de la République continuent à appliquer cette règle. Cependant, son étendue et son principe peuvent varier selon les Etats. Prenant modèle sur les immunités parlementaires, Guy Carcassonne, par exemple, considère que l'immunité présidentielle comporte deux dimensions. L'auteur distingue ainsi « l'irresponsabilité » qui protège l'exercice du mandat et « l'inviolabilité » qui défend le mandat en lui-même[1660]. L'irresponsabilité du chef de l'Etat signifie qu'il ne peut pas être mis en cause en raison des

[1659] M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 195.
[1660] En ce sens, G. CARCASSONNE, « Le Président de la République française et le juge pénal », *in Mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 283-284.

actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, tandis que l'inviolabilité du chef de l'Etat implique une protection vis-à-vis des poursuites fondées sur des actes extérieurs à ses fonctions.

**935.** Ces immunités présidentielles sont nécessaires à double titre[1661]. Elles permettent d'abord d'assurer le respect du principe de la continuité de l'Etat. Comme le relève Olivier Beaud, « l'inviolabilité présidentielle est une technique juridique destinée à assurer l'autonomie de la présidence (et non de l'homme qui occupe cette fonction) par rapport aux autres pouvoirs. C'est une garantie particulière censée protéger un représentant de l'Etat contre l'action d'un autre représentant de l'Etat »[1662]. Il ne s'agit donc pas d'instaurer l'impunité de la présidence de la République mais d'éviter que des poursuites multiples ne puissent entraver son bon fonctionnement ou nuire à son prestige et à son autorité, ce qui porterait atteinte, par extension, au prestige et à l'autorité de l'Etat.

**936.** Les immunités présidentielles visent également à assurer le respect du principe démocratique dans la mesure où « admettre que le pouvoir politique réponde de ses actes réalisés au cours d'un mandat devant une juridiction ordinaire transgresse allègrement le principe de la séparation des pouvoirs »[1663]. Elles sont ainsi en mesure de faire obstacle à l'apparition éventuelle d'un gouvernement des juges[1664]. Les immunités présidentielles semblent donc indispensables pour préserver l'équilibre entre les pouvoirs. C'est ainsi que « l'inviolabilité protège le Président, c'est-à-dire la fonction présidentielle contre la fonction judiciaire »[1665]. Jorge Miranda met lui aussi en avant, à propos du Président portugais, « la fonction instrumentale et institutionnelle des immunités » qui ont pour objectif « d'assurer la séparation des pouvoirs » et « de permettre aux titulaires de charges politiques le plein exercice de ces dernières »[1666]. Dans le même sens, Louis Favoreu considère qu'avec la multiplication des contrôles exercés à l'encontre des présidents « il y a incontestablement mise en cause de la séparation des pouvoirs dans la mesure où des convocations répétées par des juges d'instruction […] ne peuvent que déstabiliser l'institution présidentielle »[1667].

---

[1661] En ce sens, O. BEAUD, « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République. Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *RFDA*, 2001, p. 1187

[1662] *Ibid*., p. 1187.

[1663] E. KOHLHAUER, *Le droit politique comme théorie constitutionnelle. Proposition de systématisation*, *op. cit*., p. 177.

[1664] En ce sens, O. BEAUD, « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République. Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *op. cit.*, p. 1187.

[1665] *Ibid*., p. 1187.

[1666] J. MIRANDA, « Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction au Portugal », *AIJC*, 17-2001, 2002, p. 303.

[1667] L. FAVOREU, « De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République », *RFDC*, 2002/1 (n°49), p. 19.

**937.** Pour autant, « les immunités ne constituent pas des privilèges, lesquels sont inadmissibles face aux principes constitutionnels »[1668]. Conformément au principe démocratique, les immunités présidentielles ne sauraient être absolues puisqu'elles ne sont valables que le temps du mandat et qu'elles peuvent être levées. Sur ce point, il semble opportun de distinguer entre l'irresponsabilité et l'inviolabilité des présidents. Au niveau politique, la plupart des constitutions étudiées prévoient une irresponsabilité totale puisque, dans le cadre du parlementarisme, « le point commun à tous les chefs d'Etat, monarques ou présidents, est d'être irresponsables, soit en leur personne, soit en tant qu'institution »[1669]. L'irresponsabilité des présidents de la République est la règle générale[1670]. C'est notamment le respect de ce principe qui a permis le développement de la responsabilité politique des ministres, ainsi que le transfert des compétences du chef de l'Etat vers le Gouvernement. Seules les constitutions de l'AUTRICHE et de la SLOVAQUIE font exception par la mise en place explicite d'une responsabilité politique. La première dispose, à son article 68 § 1, que « le Président fédéral est responsable de l'exercice de ses fonctions devant l'Assemblée fédérale ». La seconde prévoit que « le Président peut être destitué de ses fonctions avant la fin de son mandat par un référendum »[1671]. Il s'agit bien d'une responsabilité de type politique car son engagement est complètement détaché de toute idée de faute.

**938.** A l'inverse, l'inviolabilité des présidents n'est que relative, c'est-à-dire qu'il est possible, sous certaines conditions, d'engager leur responsabilité pénale. Le respect du principe démocratique s'en trouve assuré dans la mesure où les privilèges accordés aux présidents de la République ne sont que temporaires. Une fois leurs mandats terminés, ils redeviennent des justiciables comme les autres. De plus, si des faits graves leur sont reprochés, ils peuvent être destitués en cours de mandat. Ainsi, les immunités présidentielles semblent particulièrement nécessaires. Elles se retrouvent dans l'ensemble des régimes parlementaires, même si leur importance diffère toutefois selon les Etats.

### 2- Une immunité largement partagée

**939.** Parmi les régimes parlementaires de l'espace européen où le Président est élu par le peuple, l'intégralité d'entre eux prévoit l'existence d'une immunité pour le chef de l'Etat. Son étendue varie cependant selon les pays. Dans la plupart des régimes étudiés, la Constitution

[1668] J. MIRANDA, « Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction au Portugal », *op. cit.*, p. 303.
[1669] C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels étrangers*, *op. cit.*, p. 487.
[1670] P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 61.
[1671] Article 106 § 1 de la Constitution de la Slovaquie 3 septembre 1992.

affirme positivement l'immunité présidentielle. La reconnaissance d'une inviolabilité et d'une irresponsabilité assez larges s'en suit généralement. L'étendue de l'immunité attribuée aux présidents permet de distinguer les différents Etats. Elle est souvent importante. C'est le cas en Lituanie, en Roumanie, en Irlande, en Slovénie, en Bulgarie, en Croatie avant et après la révision constitutionnelle de l'an 2000, en Finlande, en République tchèque et en France.

**940.** C'est ainsi que dans le régime parlementaire « à modération présidentielle » de la LITUANIE, le chef de l'Etat bénéficie d'une inviolabilité conséquente en matière pénale. D'après l'article 86 de la Constitution du 25 octobre 1992, « la personne du Président de la République est inviolable ; dans l'exercice de ses fonctions, il ne peut être arrêté ni poursuivi pour une infraction pénale ou administrative ». Sur le plan politique, l'irresponsabilité présidentielle se déduit implicitement du texte constitutionnel qui ne prévoit aucun moyen pour engager la responsabilité du chef de l'Etat.

**941.** En ROUMANIE, l'article 84, alinéa 2 de la Constitution dispose que le Président « jouit de l'immunité », sans définir cette dernière de manière explicite. La suite du texte constitutionnel se contente de faire référence aux dispositions relatives aux immunités parlementaires. Cependant, seul l'article 72, alinéa 1er, en vertu duquel « les députés et les sénateurs ne peuvent être rendus responsables juridiquement des votes ni des opinions politiques exprimées dans l'exercice de leur mandat », est évoqué. Les alinéas suivants ne semblent donc pas s'appliquer au Président de la Roumanie. Ils prévoient que si les parlementaires peuvent être poursuivis et traduits en justice pour des faits qui n'ont pas de rapport avec l'exercice de leur mandat, il n'est pas possible qu'ils fassent l'objet d'une perquisition, soient détenus ou arrêtés sans l'autorisation de la Chambre dont ils font partie. Cette inviolabilité ne bénéficie pas au chef de l'Etat[1672]. Toutefois, la Cour constitutionnelle considère que la seule exception possible à l'immunité du Président consiste en l'engagement de poursuites à son encontre pour haute trahison en vertu de l'article 96 de la Constitution. Dans toutes les autres hypothèses, aucune autorité constitutionnelle n'est en mesure de lever l'immunité présidentielle[1673]. L'interprétation du juge constitutionnel roumain confirme ainsi l'irresponsabilité et l'inviolabilité larges du chef de l'Etat.

**942.** L'immunité accordée aux présidents de la République se retrouve également parmi les régimes parlementaires « à présidence symbolique » dans la mesure où, en IRLANDE, « le Président n'est pas responsable devant les chambres, ni devant un tribunal de l'exercice et de

[1672] En ce sens, B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 120.
[1673] En ce sens, Romanian Constitutional Court, Decision no 678/2014.

l'exécution des pouvoirs et fonctions de sa charge ou des actes accomplis ou présentés pour être accomplis par lui dans l'exercice et l'exécution de ses pouvoirs et fonctions »[1674].

**943.** En SLOVENIE, le Président de la République n'est pas responsable politiquement devant l'Assemblée nationale. Elle ne peut le révoquer, aucun mécanisme n'étant prévu. Sur le plan formel, « aucune immunité n'est accordée au Président de la République par la Constitution »[1675]. Cependant, elle peut se déduire implicitement car c'est seulement s'il « viole la Constitution ou viole gravement la loi » pendant l'exercice de ses fonctions que la chambre basse peut mettre le chef de l'Etat en accusation devant la Cour constitutionnelle[1676]. Son inviolabilité semble donc plutôt large.

**944.** En BULGARIE, l'article 103, alinéa 1er de la Constitution du 13 juillet 1991 confirme le principe de l'irresponsabilité politique du Président et du Vice-Président puisqu'il dispose qu'ils « ne sont pas tenus responsables des actions effectuées au cours de l'exercice de leurs fonctions, sauf s'il s'agit de haute trahison et d'infraction à la Constitution ». Le quatrième alinéa du même article rappelle l'existence de leur inviolabilité en indiquant qu'ils « ne peuvent être arrêtés ou traduits en justice ». Cette dernière disposition implique, « indirectement, qu'il est nécessaire que les personnes visées soient démises de leurs fonctions avant qu'une procédure légale soit engagée à leur endroit ou qu'elles puissent être éventuellement mises en détention »[1677].

**945.** En CROATIE, le statut du chef de l'Etat s'inscrit dans le cadre classique du parlementarisme dans la mesure où l'article 106, alinéa 1er de la Constitution du 22 décembre 1990 dispose, de manière lacunaire, que « le Président de la République jouit de l'immunité ». Les alinéas suivants précisent le fonctionnement et les limites de son inviolabilité : le Président « ne peut être détenu et des poursuites pénales ne peuvent être engagées contre lui sans l'accord préalable de la Cour constitutionnelle »[1678], sauf « s'il est surpris en flagrant délit de perpétration d'une infraction pénale passible d'un emprisonnement supérieur à cinq ans »[1679]. Sur le plan politique, aucun mécanisme ne permettant la destitution du Président pour ce motif n'est prévu.

---

[1674] Article 13 § 8, 1° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1675] « No immunity is granted to the President of the Republic by the Constitution », F. GRAD, I. KAUCIC, M. POGACNIK, B. TICAR, *Constitutional system of the Republic of Slovenia. Structural Survey*, *op. cit*., p. 128.
[1676] Article 109 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[1677] F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, *op. cit*., p. 114.
[1678] Article 106, alinéa 2 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[1679] Article 106, alinéa 3 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

**946.** En FINLANDE, l'article 113 de la Constitution du 1er mars 2000 dispose que « le Président de la République ne peut être mis en accusation pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions ». Son inviolabilité est aussi importante puisque le même article prévoit que le chef de l'Etat peut être poursuivi pénalement uniquement s'il « s'est rendu coupable de haute trahison ou de crime contre l'humanité ».

**947.** C'est également le cas en REPUBLIQUE TCHEQUE. Le Président de la République y bénéficie, d'une part, d'une large inviolabilité, puisqu'il « ne peut être détenu, poursuivi pénalement ni poursuivi pour une contravention ou pour un autre délit administratif pendant la durée d'exercice de sa fonction »[1680], et jouit, d'autre part, de l'irresponsabilité politique dans la mesure où l'article 54 § 3 de la Constitution stipule qu'il « n'est pas responsable dans l'exercice de ses fonctions ».

**948.** Un statut similaire est attribué à la présidence de la République au sein du régime parlementaire « à direction présidentielle » de la FRANCE. Son irresponsabilité et son inviolabilité sont larges. L'article 67, alinéa 1er de la Constitution dispose effectivement que « le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité ». Il précise également, à son alinéa second, qu'« il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que de faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite ». Ces dispositions sont le fruit de la révision constitutionnelle opérée en 2007. Elles reprennent le principe posé par la Cour de cassation dans son célèbre arrêt Breisacher, lequel est venu tardivement mettre un terme, en 2001, à l'incertitude qui entourait jusqu'alors la question de l'immunité du Président français[1681].

**949.** Enfin, dans sa version initiale, la Constitution de la CROATIE (1990-2000) n'attribuait pas expressément une immunité au chef de l'Etat. Cependant, comme aucun mécanisme ne permettant d'engager sa responsabilité politique ou pénale n'était prévu, il est possible d'en déduire que le Président croate possédait une immunité conséquente, étant irresponsable et largement inviolable.

**950.** Au sein des autres régimes parlementaires de l'espace européen ayant recours à l'élection présidentielle directe (Pologne, Portugal, Autriche, et Slovaquie), l'immunité du chef de l'Etat est plus limitée. Elle n'est pas systématiquement affirmée de manière positive mais se déduit plutôt implicitement des dispositions régissant la mise en œuvre de la responsabilité présidentielle.

---

[1680] Article 65 § 1 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[1681] Cass. crim., 10 octobre 2001, n° 01-84922.

**951.** En POLOGNE, il n'y a pas d'affirmation positive de l'immunité du Président. Elle semble au contraire être particulièrement limitée car sa responsabilité est en mesure d'être engagée s'il commet un délit constitutionnel ou s'il viole les lois pénales ou civiles[1682]. Son inviolabilité est donc réduite. Il bénéficie en revanche d'une irresponsabilité politique classique, aucun mécanisme n'étant prévu pour le destituer pour des raisons politiques.

**952.** Au PORTUGAL, l'immunité présidentielle est également plus réduite dans la mesure où le texte constitutionnel prévoit simplement l'existence d'une immunité temporaire pour les infractions pénales commises « en dehors de l'exercice de ses fonctions »[1683]. Le Président n'en répond qu'« une fois son mandat terminé »[1684], que les faits reprochés se soient produits avant ou pendant l'exercice de ses fonctions. Il est aussi irresponsable sur le plan politique.

**953.** Dans le même sens, dans le régime parlementaire « à présidence symbolique » de l'AUTRICHE, l'immunité du chef de l'Etat n'est pas non plus affirmée positivement. Elle se déduit des dispositions constitutionnelles qui réglementent la poursuite pénale du Président fédéral pour des actes commis en dehors de sa fonction. C'est ainsi que « le Président de la Confédération ne peut être l'objet d'aucune poursuite publique sans l'autorisation de l'Assemblée fédérale »[1685]. Plus précisément, il « ne peut être poursuivi par les autorités pénales ou administratives […] pendant la durée de son mandat. Cela vaut également pour les crimes commis avant de prendre ses fonctions »[1686]. Cependant, son inviolabilité n'est pas absolue. Il est possible que les juridictions ordinaires soient compétentes, sous certaines conditions, pour juger des actes commis en dehors de sa fonction. L'article 63 § 1 de la Constitution indique qu'une poursuite à l'encontre du Président n'est possible que si l'Assemblée fédérale a donné son accord. L'Assemblée fédérale est la réunion du Conseil national et du Conseil fédéral[1687]. Le second paragraphe de l'article 63 précise que « la demande de poursuite contre le Président fédéral doit être soumise par l'autorité compétente au Conseil national, qui décide si l'Assemblée fédérale doit être saisie. Si le Conseil national est favorable, le Chancelier fédéral doit convoquer immédiatement l'Assemblée fédérale ».

---

[1682] En ce sens, L. GARLICKI, « Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction en Pologne », *AIJC*, 17-2001, 2002, p. 291-294.
[1683] Article 130 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1684] Article 130 § 4 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1685] Article 63 § 1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1686] « Für die Dauer seiner Amtszeit [...] weder strafgerichtlich noch verwaltungsbehördlich verfolgt werden kann. Dies gilt auch für vor Amtsantritt begangene Straftaten », C. HOFSTÄTTER, *Der Präsident und die Gesetzgebende Gewalt. Frankreich. Österreich. Ein Rechtsvergleich*, Sarrebruck, VDM, 2010, p. 46.
[1687] Son fonctionnement est régi par les articles 38 à 40 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.

**954.** La procédure de levée de l'immunité commence par la demande de levée par l'autorité compétente. L'autorité qui souhaite obtenir la levée de l'immunité du chef de l'Etat doit adresser sa demande au Président du Conseil national. Le règlement intérieur du Conseil national prévoit ensuite qu'« immédiatement après réception, le Président transmet les demandes des autorités conformément à l'article 63, paragraphe 2 de la Loi constitutionnelle fédérale […] au comité permanent compétent pour ces questions (commission de l'immunité) »[1688]. Dans un second temps, une fois la demande déposée, celle-ci est examinée par la chambre basse sur la base du rapport présenté par la commission de l'immunité. La décision de saisir l'Assemblée fédérale se prend à la majorité simple[1689]. Elle est transmise par le Président du Conseil national au Chancelier qui a alors l'obligation de la convoquer. Enfin, lorsque l'Assemblée fédérale est réunie, celle-ci doit décider s'il convient de lever l'immunité du chef de l'Etat. Elle se prononce également à la majorité simple dans la mesure où « le règlement du Conseil national s'applique par analogie à l'Assemblée fédérale »[1690]. C'est uniquement si l'Assemblée fédérale lève l'immunité qu'une poursuite pourra être engagée devant les juridictions ordinaires. L'immunité du Président est inexistante sur le plan politique dans la mesure où, comme nous l'avons vu précédemment, il est responsable politiquement devant le corps électoral.

**955.** Enfin, en SLOVAQUIE, aucune immunité n'est reconnue explicitement au chef de l'Etat. Cependant, une interdiction de poursuite a été déduite de l'article 107 de la Constitution. Celle-ci est interprétée largement par la majorité de la doctrine slovaque qui considère qu'elle comprend les poursuites pénales, les poursuites administratives, les poursuites disciplinaires, ainsi que tout autre type de poursuites[1691]. Il est en revanche responsable politiquement devant le peuple ainsi que nous l'avons évoqué.

**956.** La fonction des différents présidents des régimes parlementaires européens est donc protégée de manière assez similaire dans la mesure où ils bénéficient tous d'une immunité, même si son étendue n'est pas identique dans l'ensemble des Etats. Elles sont particulièrement nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'institution présidentielle. Ces immunités

[1688] « Anträge von Behörden gemäß Art. 63 Abs. 2 B-VG […] weist der Präsident dem mit diesen Angelegenheiten betrauten ständigen Ausschuß (Immunitätsausschuß) sofort nach dem Einlangen zu », Artikel 80 § 1, Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates.

[1689] La levée de l'immunité présidentielle ne figure pas parmi les matières pour lesquelles une majorité renforcée est exigée par l'article 82 § 2 du Règlement intérieur du Conseil national.

[1690] Article 39 § 2 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.

[1691] B. SRAMEL, P. HORVATH, J. MACHYNIAK, « Peculiarities of Prosecution and Indictment of the President of the Slovak Republic: Is Current Legal Regulation Really Sufficient? », *Social Sciences*, 2019, vol. 8 (3), p. 4

sont toutefois susceptibles d'être problématiques si elles sont disproportionnées par rapport au rôle dévolu au Président de la République.

### B- Un décalage possible entre pouvoir réel et responsabilité

**957.** L'objectif principal de la responsabilité politique n'est pas de protéger les gouvernants mais plutôt de placer les représentants sous le contrôle des représentés. Christian Bidégaray relève ainsi que « propagation du principe de responsabilité et adoption du gouvernement représentatif sont allées de pair »[1692]. L'irresponsabilité politique des présidents de la République constitue une rupture de cette relation. Elle se justifie toutefois par les règles de fonctionnement classique du régime parlementaire en vertu desquelles les ministres endossent, par le biais du contreseing, la responsabilité des actes présidentiels et exercent la fonction gouvernementale, le chef de l'Etat étant irresponsable par principe. Pour que l'irresponsabilité de la présidence puisse être acceptable, il convient que le Cabinet soit l'organe politique prééminent.

**958.** Le problème est qu'il existe parfois un décalage entre le pouvoir exercé par le chef de l'Etat et la nature de sa responsabilité politique. Un tel écart est particulièrement manifeste au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle ». L'irresponsabilité politique traditionnelle du chef de l'Etat y semble inadaptée dans la mesure où le Président de la République bénéficie d'un rôle prépondérant dans le fonctionnement des institutions. Tant en France que dans la Croatie des années 1990, la Constitution permet au chef de l'Etat de mettre en œuvre une action gouvernementale, personnelle et indépendante, sans avoir à en assumer la responsabilité devant le Parlement ou le peuple. La question de la proportionnalité de la responsabilité présidentielle s'exprime à plein dans ces deux régimes.

**959.** Elle ne les concerne pas exclusivement. Les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique » sont également susceptibles d'être impliqués dans cette problématique. Selon l'auteur tchèque Jan Kudrna, c'est l'exercice même de pouvoirs dispensés de contreseing par un président irresponsable politiquement qui poserait une difficulté d'un point de vue démocratique, quelle que soit la nature du parlementarisme instauré par la Constitution. Il considère qu'au sein d'une république parlementaire, « une situation où le chef de l'État serait doté de pouvoirs, sans assumer aucune responsabilité quant

[1692] C. BIDEGARAY, « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie », *Pouvoirs*, n° 92, 2000, p. 7.

à leur mise en œuvre, serait en contradiction avec les principes d'une république »[1693]. Faute d'un mécanisme de contresignature, le problème est que « l'absence totale de responsabilité du chef de l'État n'est pas contrebalancée par une pleine possibilité de contrôle de la part des organes constitutionnels restants »[1694]. Il serait alors possible que « cela crée un espace dans lequel le Président peut dépasser le cadre de la Constitution sans menace de sanction réelle »[1695].

**960.** La question de la responsabilité politique des présidents de la République semble donc pouvoir se poser dans la plupart des régimes parlementaires, la difficulté étant de déterminer la pondération à adopter entre le statut du chef de l'Etat et la nécessité pour lui de rendre compte de l'exercice de ses fonctions. Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », la mise en œuvre d'une responsabilité politique pourrait s'avérer nécessaire afin de sanctionner les présidents de la République lorsqu'ils abusent de leurs compétences, en particulier s'ils sortent de leur rôle de modérateur. Cette hypothèse n'est que rarement prévue. Les constitutions de la LITUANIE et de la POLOGNE ne l'envisagent pas. Au PORTUGAL, aucune norme constitutionnelle n'évoque explicitement la responsabilité politique du Président. L'article 117 § 1 de la Constitution affirme toutefois que « les titulaires de fonctions politiques répondent politiquement, civilement et pénalement des actes et des omissions commis dans l'exercice de leurs fonctions ». Le chef de l'Etat portugais étant titulaire d'une fonction politique, cette disposition pourrait, sur le plan théorique, servir de fondement à l'existence de sa responsabilité politique. Cependant, aucun mécanisme n'est prévu pour mettre en jeu la responsabilité politique du Président. L'Assemblée de la République ne peut pas le destituer en cours de mandat[1696]. Il reste donc irresponsable.

**961.** En ROUMANIE, il est possible de constater l'existence d'un décalage entre droit et pratique lorsqu'il est question de la responsabilité politique du Président de la République. En principe, il bénéficie d'une immunité tant sur le plan pénal que politique. La loi fondamentale ne prévoit aucune procédure permettant de le destituer explicitement pour des motifs politiques. Les seules hypothèses dans lesquelles le chef de l'Etat peut être amené à rendre

[1693] « A situation where the Head of State would be equipped with powers, yet bear no responsibility for exercising them, would be in conflict with the principles of a republic », J. KUDRNA, « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *Acta Juridica Hungarica*, 2015, 56, no. 1, p. 50.
[1694] « Complete non-accountability of the Head of State is not balanced by full possibility of control on the part of the remaining constitutional organs », J. KUDRNA, « The Question Of Conducting Direct Elections Of The President In The Czech Republic (A Live Issue For Already 20 Years) », *Juriprudencija/Jurisprudence*, 2011, 18(4), p. 1303
[1695] « This creates a space in which the President is able to go beyond the framework of the Constitution without the threat of real sanction », *Ibid*., p. 1303.
[1696] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit*., p. 329.

des comptes sont quand il commet une haute-trahison ou « des faits graves violant les dispositions de la Constitution »[1697]. Pourtant, dans la pratique, ce dernier mécanisme n'est pas envisagé comme une responsabilité juridique mais comme une véritable responsabilité politique dans la mesure où, lorsqu'il est mis en œuvre, il vise à « persuader une population de l'opportunité de destituer le Président »[1698]. Il apparaît alors « comme un contrepoids par lequel le pouvoir législatif, avec l'appui des électeurs, peut destituer le chef de l'exécutif. C'est, en quelque sorte, une limite à l'action présidentielle qui conduit à la mise en cause de sa responsabilité »[1699].

**962.** En fin de compte, seule la Constitution de la Roumanie prévoit la mise en place d'une responsabilité politique pour le chef de l'Etat. Parmi les autres régimes parlementaires « à modération présidentielle », une certaine disproportion semble exister entre le pouvoir et la responsabilité des présidents. La mission des présidents modérateurs, si elle ne consiste pas à exercer la direction gouvernementale, n'en est pas pour autant effacée. Leur irresponsabilité politique complète ne paraît donc pas totalement fondée dans la mesure où ils peuvent être amenés à jouer un rôle déterminant pour le fonctionnement des institutions, notamment par l'intermédiaire de leur droit de veto ou du droit de dissolution. L'établissement d'un mécanisme de responsabilité politique pourrait s'avérer utile afin de sanctionner des abus éventuels de la part des présidents modérateurs.

**963.** La question de la responsabilité politique du chef de l'Etat se pose avec moins d'intensité au sein des régimes parlementaires « à présidence symbolique ». Les constitutions de l'AUTRICHE et la SLOVAQUIE prévoient que leurs présidents peuvent être amenés à rendre compte de leur action sur le plan politique. Ces mécanismes comportent une dimension démocratique forte mais semblent finalement superflus considérant les pouvoirs confiés aux deux chef d'Etat. L'irresponsabilité du Président en IRLANDE et en SLOVENIE n'apparaît pas disproportionnée. La plupart des pouvoirs présidentiels y sont tellement limités qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un contreseing ministériel. Les autres ne peuvent être exercés que sur proposition du gouvernement[1700].

**964.** Il est possible de dresser un constat similaire en Bulgarie, en Croatie et en Finlande. Si, dans ces Etats, l'institution présidentielle est plus facilement capable d'agir de manière autonome, elle ne participe à l'exercice de la fonction gouvernementale. En BULGARIE, c'est

[1697] Article 95 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[1698] P. TAILLON, J. PROCTOR, « Une institution qui n'a pas tenu ses promesses : le référendum de révocation présidentielle en Roumanie », *Romanian Journal of Comparative Law*, Vol. 9, No. 1, 2018, p. 91.
[1699] *Ibid*., p. 76.
[1700] En ce sens, v. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, I) B°.

seulement dans des circonstances exceptionnelles que le Président de la République a pu voir son rôle être renforcé. Depuis que la Constitution a été adoptée, « il ne fait aucun doute que le Premier ministre et les partis qui le soutiennent ont dominé le processus décisionnel »[1701]. Dans le même sens, en CROATIE, « le Gouvernement mène la politique intérieure et étrangère »[1702]. Le Président est tenu à l'écart de la direction politique du pays. Enfin, en FINLANDE, le chef de l'Etat est également éloigné du processus décisionnel dans la mesure où « le renforcement des relations entre le Parlement et le Gouvernement, ainsi que la passation des pouvoirs de décision, éloigne davantage le Président de l'élaboration des politiques publiques et met l'accent sur son rôle de soutien de chaque cabinet en exercice et de conciliateur social et politique »[1703].

**965.** La situation semble plus délicate en REPUBLIQUE TCHEQUE. D'après Jan Kudrna, les auteurs de la Constitution de 1992 « ont totalement absous le Président de la responsabilité politique constitutionnelle et, en outre, ils ont renforcé cet organe en libérant nombre de leurs pouvoirs du contrôle d'autres organes constitutionnels »[1704]. Cela aurait porté atteinte aux principes du parlementarisme en vertu desquels la place du chef de l'Etat dans les institutions doit être limitée. Pourtant, ainsi que l'a relevé le même auteur dans un autre de ses travaux, le texte constitutionnel a mis en place « un système dans lequel le Gouvernement a l'initiative des décisions et contrôle le pouvoir exécutif »[1705].

**966.** Une difficulté est cependant susceptible de survenir lors du processus de formation du Gouvernement. Le Président doit nommer le Premier ministre et, sur sa proposition, les ministres. Une fois cette nomination effectuée, le Cabinet dispose de trente jours pour obtenir la confiance de la Chambre des députés. Il s'agit d'une compétence considérable car le Gouvernement entre en fonction dès qu'il est nommé. Il n'est pas nécessaire d'attendre le vote de confiance. Si celle-ci n'est pas obtenue, le Gouvernement peut continuer à « exercer ses

---

[1701] « There is little doubt that the prime minister and the parties supporting him/her have dominated the decision-making process », S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *op. cit.*, p. 40.

[1702] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit.*, p. 28.

[1703] « The strengthening of the relationships between parliament and the government together with the contracting of decision-making powers removes the president further away from public policy making and emphasizes his or her role of supporter to every sitting cabinet and of social and political conciliator », J. NOUSIAINEN, « From Semi-presidentialism to Parliamentary Government : Political and Constitutional Developements in Finland », *op. cit.*, p. 107.

[1704] « Fully absolved the President from constitutional political responsibility and, in addition, they strengthened this organ by releasing many of their powers from the control of other constitutional organs », J. KUDRNA, « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *op. cit.*, p. 52.

[1705] « A system in which the Government has the deciding initiative and control over executive power », J. KUDRNA, « The Question Of Conducting Direct Elections Of The President In The Czech Republic (A Live Issue For Already 20 Years) », *op. cit.*, p. 1302.

fonctions provisoirement jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement »[1706]. Une telle situation peut être problématique car « elle évacue l'objet de la contresignature des actes présidentiels par le Premier ministre et la responsabilité du Gouvernement pour de tels actes »[1707]. La difficulté est que « si les actes présidentiels sont contresignés par le Premier ministre d'un gouvernement se fondant uniquement sur la confiance du président, la contresignature cesse d'être un contrepoids »[1708], tandis que les actes dépourvus de contreseing deviennent exclusivement présidentiels. En dehors de cette hypothèse exceptionnelle, le Gouvernement demeure l'organe politique prééminent[1709]. Au bout du compte, mis à part lorsque des circonstances extraordinaires surviennent, l'irresponsabilité politique totale des présidents au sein de la plupart des régimes parlementaires « à présidence symbolique » ne semble pas disproportionnée, compte tenu de leur statut généralement effacé.

**967.** A l'inverse, l'absence de responsabilité dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » est plus difficile à justifier. Le déséquilibre est considérable entre, d'une part, la fonction éminente des présidents français et croate, et d'autre part, l'impossibilité de rendre compte de leurs actions.

**968.** C'est ainsi, qu'en FRANCE, le Président de la République est en mesure de jouer un rôle actif grâce à l'exercice de nombreuses compétences dispensées de contreseing, tout en étant irresponsable. Son rôle actif se manifeste également par la prise en charge des prérogatives soumises à contresignature. Un tel décalage conduit à une rupture entre son pouvoir et sa responsabilité. C'est seulement la pratique suivie par Charles de Gaulle qui a permis à une certaine responsabilité politique du Président de se développer. Il s'agissait d'une responsabilité devant le peuple susceptible d'être engagée par l'intermédiaire du droit de dissolution et du référendum. Le fonctionnement de l'institution présidentielle s'éloignera cependant assez rapidement de cette pratique puisque les successeurs du général de Gaulle ne se sont jamais considérés comme responsables politiquement devant le peuple[1710].

**969.** La version initiale du texte constitutionnel de la CROATIE se caractérisait par sa proximité avec le modèle français en termes d'organisation des pouvoirs. La Constitution

---

[1706] Article 62 (d) de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.

[1707] « It evacuates the purpose of the countersignature of presidential acts by the prime minister and the accountability of the government for such acts », J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit.*, p. 159.

[1708] « If the presidential acts are countersigned by the prime minster of a government relying solely on the confidence of the president, the countersignature ceases to be a check », *Ibid*., p. 159.

[1709] En ce sens, V. HLOUSEK, « Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism ? », *op. cit.*, p. 115 ; J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit*., p. 159-160.

[1710] En ce sens, O. BEAUD, « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République. Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *op. cit.*, p. 1187.

croate confiait au chef de l'Etat un rôle d'arbitre, de gardien et de garant. Cet arbitrage devait intervenir dans les domaines où le Président possédait des compétences autonomes. Les prérogatives présidentielles étaient néanmoins plus restreintes qu'en France en raison d'une obligation de contresignature plus large. De ce point de vue, l'irresponsabilité politique du Président semblait moins disproportionnée dans la mesure où, si son rôle n'était pas effacé, le chef de l'Etat ne bénéficiait pas d'un statut prééminent. Il apparaît cependant que « la répartition constitutionnelle du pouvoir exécutif n'avait qu'une signification théorique »[1711]. Elle a effectivement été rapidement remplacée par « le concept de « la politique étatique concentrée », c'est-à-dire le concept de pouvoir concentré personnifié par le « Président de tous les Croates » »[1712], permettant la réalisation de l'objectif politique poursuivi par certains constituants qui consistait en « la mise en place d'un pouvoir gouvernemental efficace dans lequel la supériorité du Président de la République serait affirmée à la fois sur le Gouvernement et le pouvoir législatif »[1713]. Un système de présidence impériale dans lequel le pouvoir était concentré dans la personne du chef de l'Etat s'est établi[1714]. Les institutions ont été modelées et transformées afin de fournir autant de contrôle politique que possible à Franjo Tudjman[1715]. Contrairement à la pratique gaullienne, aucun mécanisme de responsabilité ne s'est développé *de facto*. Le droit de dissolution n'a jamais été compris comme le moyen d'engager la responsabilité politique du Président croate devant le peuple. Il n'a jamais été utilisé pour trancher un litige entre le Parlement et le chef de l'Etat mais a été instrumentalisé de manière stratégique afin d'influencer les résultats électoraux en faveur du parti présidentiel[1716].

**970.** La rupture entre le pouvoir du Président et la nature de sa responsabilité se manifeste tant en France qu'en Croatie. Pourtant, l'omnipotence présidentielle dans ces deux Etats devrait plutôt conduire à ce que l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat n'ait « plus […] de raison d'être. Pièce centrale du dispositif institutionnel, moteur incontesté de la vie politique, il serait normal qu'il réponde des orientations qu'il a imposées comme des décisions prises par lui »[1717]. Cette idée, exprimée par Philippe Ardant à propos du Président français,

---

[1711] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 23.
[1712] *Ibid*., p. 24.
[1713] « The establishment of an effective governmental power in which the superiority of the President of the Republic would be asserted over both the Government and the legislative power », B. KOSTADINOV, « President of the Republic. Croatian constitution's mimicry of the French constitutional model », *op. cit*., p. 83.
[1714] *Ibid*., p. 86.
[1715] E. KULENOVIC, K. PETKOVIC, « The Croatian Princes : Power, Politics and Vision (1990-2011) », *op. cit*., p. 113.
[1716] *Ibid*., p. 111.
[1717] P. ARDANT, « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *RIDC*, Vol. 54, n°2, avril-juin 2002, p. 476.

paraît également applicable à l'égard de l'institution présidentielle croate. C'est toutefois la situation inverse qu'il est possible d'observer. Plutôt que d'assumer la responsabilité de leurs actes, le chef de l'Etat français et croate s'en défaussent sur le Gouvernement. En FRANCE, l'échec d'un référendum ou une dissolution manquée de l'Assemblée nationale ne conduit pas à la démission du Président de la République mais à celle du Cabinet, tandis qu'en CROATIE c'est le Gouvernement qui était révoqué en fonction des évolutions de la conjoncture politique, celles-ci n'ayant pas de conséquences pour le statut du Président[1718].

**971.** Il existe donc une disproportion entre le rôle et la responsabilité politique des présidents de la République, en particulier au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à direction présidentielle ». Ce déséquilibre pose un problème d'un point de vue démocratique. Il rompt la relation entre le chef de l'Etat et le peuple en nuisant à l'établissement d'un lien de confiance entre eux puisque les représentants ne peuvent plus être placés sous le contrôle direct des représentés.

**972.** L'hypothèse d'une substitution de la responsabilité judiciaire à la responsabilité politique n'est pas satisfaisante car elle ne ferait qu'accentuer la rupture du lien entre le Président et les citoyens. Elle aboutit à ce que le procès public et politique qui devrait être fait au chef de l'Etat sorte du champ public et politique pour s'exprimer uniquement devant un tribunal. Or, l'une des caractéristiques essentielles de la responsabilité politique réside dans sa dimension délibérative. Appliquée au Président de la République, elle le force à s'expliquer devant le peuple et/ou les parlementaires en favorisant « une responsabilité devant tous »[1719]. Cela permet le développement d'un contrôle constant et diffus sur la présidence de la République. Un tel contrôle est particulièrement nécessaire dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » en raison de la fonction éminente du chef de l'Etat.

**973.** La rupture entre pouvoir et responsabilité met en évidence l'effacement problématique de la responsabilité politique des présidents. Les responsabilités juridiques traditionnelles ne semblent pas en mesure de répondre à cette difficulté de manière satisfaisante.

## II- Des mécanismes traditionnels de responsabilité inadaptés

**974.** La définition de la notion de responsabilité se heurte à un certain nombre de difficultés. Le problème fondamental réside dans l'absence d'une définition uniforme qui pourrait

[1718] M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit.*, p. 54.
[1719] M-C. PONTHOREAU, « Pour une réforme de la responsabilité politique du président de la République française », *op. cit.*, p. 313.

s'appliquer à l'ensemble des domaines du droit. Cette complexité s'accroit lorsque la question de la responsabilité des présidents de la République est envisagée. Il s'agit d'un domaine particulier du droit constitutionnel qui implique l'existence d'« un labyrinthe de différentes formes de responsabilité, qui sont interconnectées »[1720]. La responsabilité, notamment présidentielle, possède effectivement plusieurs dimensions. Elle peut consister en une responsabilité politique, une responsabilité pénale ou une responsabilité constitutionnelle. Traditionnellement, la responsabilité du chef de l'Etat n'est que pénale ou constitutionnelle en raison de l'immunité dont il bénéficie sur le plan politique. Ces procédures ne sont cependant pas complètement perméables à des éléments de dimension politique. Leur nature semble plutôt mixte. Cette mixité pourrait inciter les parlementaires à faire usage des procédures de responsabilité pénale ou constitutionnelle dans un but exclusivement politique. Il s'agit toutefois d'instruments inadaptés à la poursuite de cet objectif (A). L'étude spécifique de la destitution du Président lituanien Rolandas Paksas, en 2004, permet de saisir concrètement l'interconnexion des responsabilités juridique et politique mais aussi d'en comprendre les limites (B).

### A- Des responsabilités à la nature mixte

**975.** Les responsabilités pénale, constitutionnelle et politique des Présidents ne sont pas séparées de manière étanche. Il semble, au contraire, que la différence entre ces différents mécanismes soit ténue (1). Cette mixité se remarque également dans les étapes procédurales à suivre pour destituer les présidents (2).

#### 1- Des responsabilités interconnectées

**976.** Il n'est pas rare que la responsabilité présidentielle soit envisagée selon « une vision binaire » avec « la responsabilité pénale, plus globalement « juridique » d'un côté, et la responsabilité politique de l'autre »[1721]. Cette conception n'est pas totalement satisfaisante car une responsabilité constitutionnelle semble effectivement pouvoir être envisagée à côté de ces deux mécanismes.

[1720] « A labyrinth of various forms of responsibility, which are interconnected », J. KUDRNA, « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *op. cit.*, p. 39.
[1721] S. PINON, « Le statut du Président de la République : quelle loi organique pour l'article 68 de la Constitution ? », *Constitutions*, 2013, p. 358.

**977.** Il s'agit d'un mécanisme spécifique de responsabilité car elle vise des actions et des personnes spécifiques, se met en œuvre selon une procédure spéciale et possède un système spécial de sanctions[1722]. La responsabilité constitutionnelle se caractérise par la violation d'une norme qui consiste en « des actions des sujets de droit constitutionnel qui sont en conflit avec les règles du droit constitutionnel et qui sont dirigées contre des valeurs protégées par le droit constitutionnel »[1723]. Seul un groupe spécifique d'individus est concerné par cette responsabilité. Elle s'applique uniquement aux « personnes occupant des fonctions extrêmement importantes pour les intérêts de l'État »[1724], c'est-à-dire aux chef d'Etat républicains et aux ministres. Les procédures pour engager la responsabilité constitutionnelle sont également spéciales puisqu'elles excluent la compétence des juridictions de droit commun au profit de celle du Parlement, du juge constitutionnel ou d'une juridiction spéciale. Enfin, la responsabilité constitutionnelle se caractérise par un système de sanctions particulier qui ne consiste pas en l'infliction d'une peine mais qui vise principalement à démettre l'auteur de la violation de ses fonctions et, éventuellement, à l'empêcher d'occuper d'autres fonctions publiques à l'avenir[1725].

**978.** La responsabilité constitutionnelle se distingue donc de la responsabilité pénale. L'engagement de la responsabilité pénale résulte nécessairement d'une infraction, contrairement à la responsabilité constitutionnelle. Une autre distinction se manifeste à propos des sanctions infligées. Elles poursuivent avant tout un objectif punitif lorsque la responsabilité pénale est engagée[1726]. La responsabilité constitutionnelle se différencie aussi de la responsabilité politique. Cette dernière s'applique aux situations dans lesquelles « la confiance dans une relation établie par la nomination ou l'élection est rompue »[1727]. Il n'y a pas besoin qu'un délit soit commis ou que la Constitution soit violée. La responsabilité politique ne concerne pas une action spécifique. Il n'est pas non plus nécessaire de prouver la culpabilité du Président de la République qui serait mis en cause[1728].

**979.** Plutôt que d'opposer simplement les responsabilités pénale et politique, la prise en compte de la responsabilité constitutionnelle paraît indispensable. Cependant, si les

---

[1722] S. GRABOWSKA, « The Head of State's Constitutional Liability », *op. cit.*, p. 154.
[1723] « Actions of subjects of constitutional law which are in conflict with the rules of constitutional law and which are directed against values protected by constitutional law », J. KUDRNA, « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *op. cit.*, p. 40.
[1724] « People holding functions exceptionally important to the interests of the state », S. GRABOWSKA, « The Head of State's Constitutional Liability », *op. cit.*, p. 154.
[1725] En ce sens, *Ibid.*, p. 155.
[1726] En ce sens, *Ibid.*, p. 163-165.
[1727] « The confidence in a relationship established by appointment or election is violated », J. KUDRNA, « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *op. cit.*, p. 41.
[1728] S. GRABOWSKA, « The Head of State's Constitutional Liability », *op. cit.*, p. 163.

responsabilités pénale et constitutionnelle peuvent être rapprochées, il ne faut pas surestimer leur opposition avec la responsabilité politique. La frontière entre les différentes responsabilités présidentielles est poreuse. Elles ne sont ni exclusivement juridiques, ni exclusivement politique. Leur nature apparaît plutôt comme étant mixte, c'est-à-dire que les responsabilités pénale ou constitutionnelle comportent nécessairement une dimension politique, tandis que la responsabilité politique n'est pas imperméable à des éléments juridiques.

**980.** Cette mixité se manifeste pleinement lorsque la notion de « haute trahison » est envisagée. De nombreuses controverses ont eu lieu quant à sa définition et sa nature exacte, notamment en France sous les IIIème et Vème Républiques. Cette problématique se retrouve à l'étranger dans la mesure où plusieurs constitutions européennes prévoient également que les présidents élus peuvent voir leur responsabilité engagée pour ce motif. C'est le cas en Roumanie, en Bulgarie, en Finlande, en République tchèque et en Slovaquie. Seule la loi fondamentale TCHEQUE propose une définition constitutionnelle de la notion de « haute trahison ». Elle dispose que « par trahison s'entend tout acte du Président de la République orienté contre la souveraineté et l'intégrité de la République, tout comme contre son ordre démocratique »[1729].

**981.** En ROUMANIE, en FINLANDE et en SLOVAQUIE, c'est le Code pénal qui définit la « haute trahison », tout en établissant un lien avec les dispositions constitutionnelles. Dans le premier Etat, il s'agit d'un crime contre la sécurité nationale ou d'une action contre l'ordre constitutionnel « commis par le Président roumain ou par un autre membre du Conseil suprême de la défense nationale »[1730]. Dans le second, la « haute trahison » est envisagée comme le fait d'abroger la Constitution finlandaise, ou de l'altérer, ou de porter atteinte aux fondements politiques du pays par la violence, par une coercition illégale ou inconstitutionnelle. Elle est considérée comme « aggravée » si elle est perpétrée par le Président de la République[1731]. Dans le troisième, la « haute trahison » consiste, pour un citoyen, à s'associer avec un Etat ou un agent étranger afin de commettre « l'infraction pénale de complot séditieux contre la République slovaque, de terreur, d'actions destructrices ou de sabotage »[1732]. La Cour constitutionnelle doit faire application de ces dispositions lors que le

[1729] Article 65 § 2 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[1730] « Committed by Romanian President or by another member of the Supreme Council of National Defense », Article 398, Penal Code of July 17, 2009 (Law no. 286/2009).
[1731] « Aggravated », Chapitre 13, Article 2, The Criminal Code of Finland (39/1889).
[1732] « The criminal offence of seditious conspiracy against the Slovak Republic, terror, destructive actions or sabotage », Article 311, Act 300/2005 Coll.of 20 May 2005, Criminal Code.

Président est mis en accusation pour « haute trahison »[1733]. Ces références au chef de l'Etat permettent de faire le lien entre les différents textes.

**982.** A l'inverse, en BULGARIE, ce rapport entre le texte pénal et le texte constitutionnel n'apparaît pas aussi clairement. D'après le Code pénal, la trahison désigne les actions réalisées par « une personne qui, dans le but de renverser, saper ou affaiblir le pouvoir de l'État dans la République, participe à la perpétration d'une tentative de coup d'État […] ou à une rébellion ou un soulèvement armé »[1734]. Le problème est qu'aucune disposition, qu'elle soit constitutionnelle ou législative, n'indique si les faits constitutifs de haute trahison pour le Code pénal sont identiques à ceux pouvant être retenus par la loi fondamentale, ni s'ils s'appliquent au Président bulgare. La définition de la notion est donc incertaine[1735].

**983.** Malgré l'existence de ces définitions textuelles, la nature de la « haute trahison » reste ambigüe. Elle diffère selon les Etats. Elle paraît se rattacher à la responsabilité constitutionnelle des présidents en République tchèque mais semble plutôt avoir une dimension pénale en Roumanie, en Finlande et en Slovaquie, d'autant plus que, pour le second, l'article 113 de la Constitution du 1er mars 2000 est intitulé : « responsabilité pénale du Président ». Cette nature est encore plus incertaine en Bulgarie.

**984.** Il est également difficile de résoudre l'indétermination entourant la notion de « haute trahison » en faisant appel à la doctrine. Aucun accord général ne se dégage chez les auteurs, qu'ils soient français ou étrangers. En FRANCE, la controverse quant à la nature de la « haute trahison » est célèbre depuis l'opposition entre Léon Duguit et Adhémar Esmein. Le premier la concevait comme une responsabilité pénale[1736], tandis que le second l'envisageait sous un prisme exclusivement politique[1737].

**985.** Une conception différente de la « haute trahison » est exprimée par les auteurs étrangers, sans qu'elle ne soit pour autant univoque. Jan Kudrna estime qu'elle revêt, en REPUBLIQUE TCHEQUE, une nature constitutionnelle, plutôt que pénale ou politique, car la loi fondamentale prévoit que « le Président pourrait être poursuivi devant la Cour constitutionnelle sur la base des accusations de destitution du Sénat pour haute trahison. La seule sanction pourrait être la perte de la fonction présidentielle et la possibilité de la

[1733] Article 187 § 1, Law 314/2018 of 24 October 2018 on the Constitutional Court of the Slovak Republic.
[1734] « A person who, for the purpose of overthrowing, undermining or weakening the state power in the Republic, takes part in the perpetration of an attempt of coup […] or in rebellion or armed uprising », Article 95, Criminal Code of the Republic of Bulgaria, Promulgated, State Gazette No. 26/2.04.1968.
[1735] En ce sens, F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, *op. cit*., p. 116.
[1736] En ce sens, L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 960-962.
[1737] En ce sens, A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, *op. cit*., p. 787.

retrouver »[1738]. Il s'agirait d'une rupture avec les dispositions de la Charte constitutionnelle de 1920 qui attribuaient une nature pénale à la « haute trahison »[1739]. L'auteur souligne également que le cadre définissant la responsabilité constitutionnelle du Président a subi un changement notable, lors de l'introduction de l'élection directe du chef de l'Etat, lorsqu'il relève que les dernières réminiscences pénales de la « haute trahison » ont été supprimées à l'occasion de la révision de la Constitution de 2013, la destitution et l'inéligibilité du Président n'étant plus considérées comme des « punitions »[1740].

**986.** A l'inverse, la juriste polonaise Sabina Grabowska considère que le rattachement de la notion de « haute trahison » à la responsabilité constitutionnelle opéré par certains auteurs est sans fondement. Ce crime doit relever de la responsabilité pénale. Il s'agit d'une infraction qui est « punissable en vertu des dispositions du droit pénal, ce qui est logique, car elle ne doit en aucun cas être liée à une violation de la constitution »[1741]. Cela s'expliquerait également par le fait que « la possibilité de commettre de telles infractions n'est pas limitée aux seules personnes exerçant la fonction de président ou de ministre » mais concerne l'ensemble des citoyens[1742]. Dans le même sens, Bianca Selejan-Gutan considère, à propos de la situation de la ROUMANIE, que la « haute trahison » vise « un cas particulier impliquant la responsabilité juridique (pénale) du Président »[1743]. Cette analyse est partagée par Elena Simina Tanasescu et Carmen Popovici qui qualifient la « haute trahison », selon cette même formule laconique, de responsabilité « juridique (pénale) » du Président[1744].

**987.** D'autres auteurs envisagent plutôt la notion de « haute trahison » comme un mécanisme de responsabilité mixte, à la fois juridique et politique. Mircea Valentin Cârlan estime ainsi qu'elle « se situe à la frontière entre la politique et le droit ; c'est un crime politique, consistant en des abus dans les fonctions par une action contraire à la Constitution et aux intérêts

[1738] « The President could be prosecuted before the Constitutional Court on the basis of impeachment charges of the Senate for high treason. The only sanction could be the loss of the presidential office and the eligibility to regain it », J. KUDRNA, « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *op. cit.*, p. 47. Dans le même sens, v. ég., M. KOWALSKA, « Constitutional responsibility of the president in post-communist countries – case study (Lithuania, Romania, the Czech Republic) », *Facta Simonidis*, 2017, no. 1 (10), p. 22-24.
[1739] En ce sens, *Ibid.*, p. 43-44.
[1740] En ce sens, *Ibid.*, p. 53.
[1741] « Punishable under the provisions of the criminal law, which is logical, because it does not have to be related with violation of the constitution in any way », S. GRABOWSKA, « The Head of State's Constitutional Liability », *op. cit.*, p. 164.
[1742] « The opportunity to commit such offenses is not limited only to persons holding the office of a president or a minister », *Ibid.*, p. 164.
[1743] « A special case entailing the legal (criminal) accountability of the President », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 124.
[1744] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 61 ; C. POPOVICI, *Roumanie : Intégration européenne et consolidation démocratique. La révision constitutionnelle de 2003*, Paris, LGDJ, Fondation Varenne, coll. des Thèses, 2012, p. 382.

supérieurs du pays »[1745]. C'est également un point de vue adopté par Olivier Beaud en France. Avant que la rédaction de l'article 68 de la Constitution ne soit modifiée pour supprimer toute référence à la notion de « haute trahison », il considérait qu'il s'agissait d'une procédure de responsabilité politique « habillée en responsabilité pénale » puisqu'elle instaurait « une responsabilité politique et exceptionnelle […] fort différente de la responsabilité pénale de droit commun »[1746].

**988.** La frontière entre les différents mécanismes de responsabilité est mince. Cette porosité entre les responsabilités pénale, constitutionnelle et politique se remarque également dans l'utilisation de formules vagues par certaines constitutions européennes, telles que la destitution pour « mauvaise conduite avérée » en IRLANDE[1747], ou celle pour « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat »[1748] en FRANCE. Leur nature exacte est indéterminée. En IRLANDE, la destitution a pour but de sanctionner un président « qui devient un voyou » sans que les actions visées ne soit clairement identifiées[1749]. Michael Gallagher relève ainsi que les constituants estimaient que ces questions devaient être laissées « à la sagesse et au sens de la convenance de ceux qui sont chargés de hautes fonctions publiques »[1750]. En FRANCE, la rédaction large de l'article 68 de la Constitution renforce elle aussi la porosité entre les différents mécanismes de responsabilité. Des auteurs y voient la reconnaissance « d'une responsabilité politique réduite devant les Chambres »[1751]. D'autres considèrent, au contraire, qu'elle n'est pas vraiment politique « puisqu'elle ne vise pas tous les actes qui seraient politiquement désapprouvés par la majorité, mais seulement les actes qui sont manifestement incompatibles avec l'exercice du mandat présidentiel »[1752]. Certains, enfin, font le choix d'une solution intermédiaire. Ils estiment qu'« il serait sans doute préférable […] d'évoquer un régime mixte à dominante politique. Elle est politique sans être dépourvue de tout lien avec la responsabilité de type civil ou pénal »[1753].

---

[1745] « Lies at the border between politics and law; it is a political crime, consisting in abuses in office for an action contrary to the Constitution and the country's superior interests », M. V. CARLAN, « Legal Responsibility of the President of Romania », *Internal Auditing & Risk Management*, Year XIII, Supplement No. 1, June 2018, p. 55.
[1746] O. BEAUD, « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République. Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *op. cit.*, p. 1187.
[1747] Article 12 § 10, 1° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1748] Article 68, alinéa 1er de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.
[1749] « Who goes rogue », M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit.*, p. 57.
[1750] « To the wisdom and sense of propriety of those entrusted with high public office », *Ibid.*, p. 58
[1751] L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Vème République*, *op. cit.*, p. 103.
[1752] M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 514.
[1753] S. PINON, « Le statut du Président de la République : quelle loi organique pour l'article 68 de la Constitution ? », *op. cit.*, p. 358.

**989.** Le problème est, qu'en raison de cette perméabilité, il est possible que les mécanismes de responsabilité pénale ou constitutionnelle des présidents, soient la cible d'une instrumentalisation. C'est ainsi que la responsabilité constitutionnelle des présidents semble faire l'objet d'une « politisation continue » dans la mesure où « un parlement hautement politisé joue un rôle clé dans la responsabilité du chef de l'Etat. Les motivations des initiateurs de la responsabilité constitutionnelle sont souvent de nature politique »[1754]. Il n'est pas rare que des parlementaires se servent des mécanismes juridiques de responsabilité pour tenter de destituer des présidents de la République en réponse à certaines de leurs initiatives politiques. Il existe donc un risque de voir ces procédures instrumentalisées dans un objectif politique, en particulier lorsque les conditions requises pour les engager sont floues[1755].

**990.** A ce titre, le Sénat tchèque, chercha à engager la responsabilité de Vaclav Klaus pour haute trahison, en mars 2013. Les raisons invoquées par les sénateurs étaient que, pendant longtemps, il n'avait pas nommé de juges à la Cour constitutionnelle et n'avait pas signé certains traités. Toutefois, dans la pratique, il s'agissait d'une mesure de rétorsion à l'encontre de V. Klaus à la suite de l'exercice de son droit de grâce qui avait conduit à l'abandon de nombreuses poursuites pour corruption[1756]. Cette instrumentalisation est problématique car elle cherche à parvenir « à la déstabilisation du chef de l'État de nature soit à le conduire à la démission, soit en toute hypothèse, à le mettre en position de faiblesse »[1757]. L'action du Sénat tchèque s'inscrit dans cette logique. Elle a en effet été perçue comme « un coup symbolique, principalement contre la réputation et la personne de Vaclav Klaus » qui était à la fin de son second mandat et ne pouvait plus se représenter[1758].

**991.** Un phénomène similaire se retrouve lorsqu'il est question de l'engagement de la responsabilité pénale. Pour pallier l'irresponsabilité politique des présidents, certaines activités présidentielles vont faire l'objet d'une pénalisation. La difficulté est qu'« ici, la frontière entre le politique et le pénal est bien plus difficile à établir » car les faits reprochés ne constituent pas nécessairement des actes illégaux mais plutôt des erreurs, des « fautes

---

[1754] « Ongoing politicization » ; « a highly politicized parliament plays a key role in holding the head of state liable. Motives of the initiators of constitutional liability are often of a political nature », S. GRABOWSKA, « The Head of State's Constitutional Liability », *op. cit*., p. 163.

[1755] S. GRABOWSKA, « Constitutional Responsibility of the President of Slovenia », *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 2016, t. 17, p. 73.

[1756] En ce sens, V. HLOUSEK, « The Political Role of Presidents in the Countries of Central and Eastern Europe : Some Tentatives Conclusions », *op. cit*., p. 288.

[1757] L. FAVOREU, « De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République », *op. cit*., p. 19.

[1758] « A symbolic blow, mainly in reputation and person of Vaclav Klaus », M. KOWALSKA, « Constitutional responsibility of the president in post-communist countries – case study (Lithuania, Romania, the Czech Republic) », *op. cit*., p. 23-24.

professionnelles »[1759]. Le risque est alors de voir la responsabilité politique disparaître en étant absorbée par la responsabilité pénale ou se confondre avec elle[1760].

**992.** Au bout du compte, la frontière entre les responsabilités pénale, constitutionnelle et politique des présidents de la République est mince. Ces mécanismes sont effectivement interconnectés. Le problème est que les deux premières sont parfois détournées afin de suppléer l'irresponsabilité politique des présidents, ce qui ne fait que rajouter de la confusion quant à la signification de la responsabilité du chef de l'Etat. Les responsabilités pénale ou constitutionnelle ne pouvant devenir exclusivement politiques, leur utilisation pour manifester la rupture de la confiance accordée au Président n'est pas satisfaisante. Elles sont aussi susceptibles de poser un problème sur le plan démocratique si elles servent de prétexte afin de destituer le Président pour des motifs politiques. Le caractère mixte de leur nature se remarque également dans les procédures devant être suivies pour les mettre en œuvre.

### 2- Des procédures à la fois politiques et juridiques

**993.** Les conditions requises pour engager la responsabilité constitutionnelle ou pénale des présidents européens diffèrent quelques peu selon les Etats et selon la procédure mise en œuvre. Cependant, il apparaît systématiquement que la mise en accusation est réservée aux parlementaires (a), tandis que le jugement est confié soit aux assemblées, soit à un organe juridictionnel (b). La Lituanie sera évoquée à part, étant le seul Etat où les procédures ont effectivement abouti.

#### a- Une mise en accusation parlementaire

**994.** Les procédures qui visent à engager la responsabilité pénale ou constitutionnelle des présidents ne sont pas exactement identiques. Il ressort toutefois de l'observation comparative que la mise en accusation du chef de l'Etat par le Parlement est systématiquement la première étape à suivre afin de les mettre en œuvre. Cela permet de souligner que « la responsabilité qui est ici mise en jeu est une responsabilité « mixte », à la fois politique et juridique, parce que la mise en accusation apparaît comme un acte politique, puisqu'entre les mains du ou des

[1759] B. FRANCOIS, *Misère de la Vème République. Pourquoi il faut changer les institutions*, *op. cit*., p. 126.
[1760] En ce sens, O. BEAUD, « Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé », *RDP.*, juillet-août 1997, n°4, p. 1004.

organes parlementaires »[1761]. Ces derniers apprécient librement de l'opportunité de son engagement. La décision ne repose pas nécessairement sur des critères juridiques.

**995.** Le caractère politique de la mise en accusation du chef de l'Etat se retrouve au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Seules les Chambres peuvent décider de l'initier. En POLOGNE, la mise en accusation du Président ne peut être prononcée que par l'Assemblée nationale. Il s'agit de la réunion des deux chambres du Parlement : la Diète et le Sénat. La procédure est identique que le Président soit poursuivi au titre de la responsabilité pénale ou constitutionnelle. Elle débute par le dépôt d'une requête d'ouverture d'instruction. L'initiative appartient exclusivement aux parlementaires. Elle doit être signée par au moins 140 membres de l'Assemblée nationale[1762]. Une fois la requête déposée, « la Commission de responsabilité constitutionnelle examinera les motions préliminaires pour tenir une personne constitutionnellement responsable devant le Tribunal d'État »[1763]. La commission soumet ensuite un rapport à l'Assemblée nationale, en lui demandant soit d'adopter une résolution pour mettre en accusation le chef de l'Etat à la majorité des deux tiers de ses membres, soit de mettre fin à la procédure. Si la mise en accusation est prononcée, le Président est suspendu de ses fonctions jusqu'à ce qu'une décision soit rendue.

**996.** Au PORTUGAL, la procédure de mise en accusation présidentielle, lorsqu'il commet un crime de responsabilité, débute après la réception d'une proposition signée par au moins un cinquième des députés en exercice[1764]. L'Assemblée de la République créé ensuite une commission parlementaire *ad hoc* dont la mission est d'élaborer un rapport quant à la nécessité de lever l'immunité du chef de l'Etat[1765]. Lorsque ses travaux sont terminés, la commission transmet son rapport au Président de l'Assemblée de la République. Enfin, « à la clôture des débats, le Président de l'Assemblée met aux voix la question de l'initiative de la procédure. Cette dernière est acquise avec le vote favorable de la majorité des deux tiers des députés en exercice »[1766].

**997.** En ROUMANIE, la proposition de mise en accusation du Président au titre de la « haute trahison » est initiée par une majorité de députés et sénateurs. Elle est immédiatement notifiée au chef de l'Etat qui peut fournir des explications aux accusations portées à son encontre[1767].

---

[1761] S. PEYROU-PISTOULEY, « Les immunités du pouvoir exécutif en Autriche », *RFDC*, 2002/3, n°51, p. 699.
[1762] M. GRANAT, K. GRANAT, *The Constitution of Poland: A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 94.
[1763] « The Constitutional Accountability Committee shall considered preliminary motions to hold a person constitutionally accountable before the Tribunal of State », Article 127, The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland of 30 july 1992.
[1764] Article 130 § 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1765] Article 252, Règlement de l'Assemblée de la République n° 1/2007 du 20 août 2007.
[1766] Article 253, Règlement de l'Assemblée de la République n° 1/2007 du 20 août 2007.
[1767] Article 96 § 2 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

Le Parlement décide ensuite, lors d'une session conjointe, de la mise en accusation effective du Président à la majorité des deux tiers de ses membres[1768].

**998.** La mise en accusation du Président de la République appartient aussi exclusivement aux parlementaires lorsque le régime est « à présidence symbolique ». En AUTRICHE, la procédure pour engager la responsabilité constitutionnelle et celle pour engager la responsabilité pénale sont identiques. L'initiative appartient concurremment au Conseil national et au Conseil fédéral. Sur la décision à la majorité simple d'une des deux Chambres, le Chancelier doit convoquer l'Assemblée fédérale[1769]. Pour que celle-ci décide de mettre effectivement le Président en accusation, il faut « la présence de plus de la moitié des membres de chacune des deux assemblées et une majorité des deux tiers des suffrages exprimés »[1770].

**999.** En IRLANDE, les deux Chambres du Parlement sont également en concurrence à propos de la formulation de l'accusation à l'encontre du chef de l'Etat puisque le *Dail* et le Sénat disposent tous deux de cette compétence[1771]. Pour être valable, la proposition d'accusation doit être signée par écrit par au moins trente membres de la chambre concernée[1772]. Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers des membres[1773].

**1000.** En SLOVENIE, l'initiative de la procédure de destitution du Président appartient à l'Assemblée nationale. Elle doit être proposée par au moins trente députés et inclut les violations de la Constitution ou de la loi reprochées au chef de l'Etat[1774]. La mise en accusation est approuvée à la majorité des voix exprimées par les membres présents[1775].

**1001.** La mise en accusation du Président est également le fait exclusif des parlementaires en BULGARIE puisqu'elle est proposée par au moins un quart des députés. Elle doit ensuite être votée par au moins deux tiers d'entre eux[1776]. Cela s'applique indifféremment à la responsabilité pénale et constitutionnelle.

---

[1768] Article 96 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[1769] Article 68 § 2 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1770] Article 68 § 3 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1771] Article 12 § 10, 2° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1772] Article 12 § 10, 3° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1773] Article 12 § 10, 4° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1774] Article 187, Rules of Procedure of the National Assembly of 2 April 2002 (PoDZ-1 –Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 35/02).
[1775] Article 84, Rules of Procedure of the National Assembly of 2 April 2002 (PoDZ-1 –Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 35/02). Celui-ci indique que les décisions sont prises selon cette majorité, sauf lorsqu'une majorité différente est prévue par la Constitution, par la loi ou par le règlement, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne la mise en accusation du Président.
[1776] Article 103 § 2 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.

**1002.** En CROATIE, une motion destinée à mettre en accusation le Président peut être déposée au Parlement par un cinquième des députés[1777]. Elle est acquise à la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres du *Sabor*[1778].

**1003.** En FINLANDE, si les parlementaires peuvent être alertés par le Chancelier de justice, l'ombudsman ou le Gouvernement que le Président a commis des actes susceptibles d'engager sa responsabilité pénale, ils sont les seuls à décider de sa mise en accusation. Celle-ci est prononcée à la majorité des trois quarts des voix exprimées[1779].

**1004.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, il est prévu que le Sénat peut déposer une plainte constitutionnelle à l'encontre du chef de l'Etat devant la Cour constitutionnelle. Cependant, cela n'est possible qu'avec l'accord de la Chambre des députés[1780]. La requête doit être déposée par au moins un tiers des sénateurs. Il faut qu'elle contienne une description précise des actions reprochées au Président ainsi que des éléments de preuve. Une commission sénatoriale se réunit ensuite afin d'adopter un avis sur l'opportunité d'approuver ou rejeter la plainte[1781]. La saisine de la Chambre des députés n'est possible que si les sénateurs ont approuvé la plainte à la majorité des trois cinquièmes des membres présents. La mise en accusation du Président de la République doit être adoptée à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble des députés. Si, à l'expiration du délai de trois mois, la Chambre des députés ne s'est pas prononcée, la requête est présumée avoir été rejetée[1782].

**1005.** Enfin, en SLOVAQUIE, c'est également le Conseil national de la République slovaque qui décide de mettre le Président en accusation. Il le fait à la majorité des trois cinquièmes de tous les députés[1783].

**1006.** Le caractère politique de la mise en accusation du chef de l'Etat apparaît également au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle ». Les Chambres sont les seules compétentes. En FRANCE, avant même que le Président ne soit accusé, l'Assemblée nationale ou le Sénat, ainsi que l'indique l'article 68, alinéa 2 de la Constitution, doivent proposer de réunir la Haute Cour. Cette proposition est « adoptée par une des assemblées du Parlement » avant d'être « aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours ». Elle doit être motivée et présenter les motifs susceptibles de constituer un manquement au sens de

[1777] Article 118, Standing Orders of the Croatian Parliament (Consolidated Text) (Official Gazette Narodne novine nos. 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20 – Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, and 123/20).
[1778] Article 105, alinéa 2 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[1779] Article 113 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[1780] Article 65 § 2 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[1781] Article 137, Loi 107/1999 Sb. du 11 mai 1999 sur le Règlement du Sénat.
[1782] Article 65 § 3 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[1783] Article 107 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.

l'alinéa 1er de l'article 68. La proposition est signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle est déposée[1784]. Le Bureau de l'assemblée devant laquelle la proposition de résolution a été déposée vérifie sa recevabilité et transmet la proposition de résolution pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles s'il estime que les conditions nécessaires sont remplies. La commission des lois doit conclure à l'adoption ou au rejet de la proposition. C'est seulement si elle l'accepte qu'un vote peut avoir lieu au sein de la première Chambre[1785]. Lorsque la proposition est adoptée, elle est transmise à l'autre assemblée. La même commission se prononce sur son adoption ou son rejet avant que la deuxième Chambre ne puisse voter sur la question[1786]. Le Sénat et l'Assemblée doivent voter la proposition de résolution en des termes identiques. La majorité des deux tiers des membres est requise à chaque fois[1787].

**1007.** En CROATIE (1990-2000), l'article 105 de la Constitution, dans sa rédaction initiale, prévoyait que c'était la Chambre des députés qui était compétente pour mettre en accusation le Président de la République. La majorité des deux tiers de tous les membre était requise.

**1008.** Il apparaît que les mécanismes de responsabilité pénale et constitutionnelle disposent effectivement d'une dimension politique, permettant de souligner leur nature mixte. L'intervention des parlementaires ne repose pas exclusivement sur des éléments juridiques mais laisse une large place à une appréciation en opportunité. Si des conditions, comme la motivation ou un nombre minimal de signataires, sont parfois posées, celles-ci sont avant tout formelles. Elles renforcent la dimension politique de la mise en accusation puisque les exigences de quorum ou de majorité réservent l'usage de la procédure à la majorité parlementaire. Le caractère politique de la mise en accusation est par exemple apparu nettement en FRANCE lors du rejet de la requête par le Bureau de l'Assemblée nationale de la proposition de destitution de François Hollande, en 2016, par le Bureau de l'Assemblée nationale. Son contrôle, censé être formel, a permis en réalité de lui conférer « un véritable droit de veto au premier stade de la procédure en se prononçant sur le fond de la proposition de résolution »[1788]. En revanche, le caractère juridique des responsabilités pénale ou constitutionnelle se manifeste plus clairement lors de la phase du jugement.

---

[1784] Article 1er de la Loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

[1785] Article 2 de la Loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

[1786] Article 3 de la Loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

[1787] Article 68, alinéa 4 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.

[1788] J. BENETTI, « Un président ne devrait pas être destitué pour ça. Du contrôle par le Bureau de l'Assemblée nationale de la recevabilité de la proposition de résolution visant à réunir le Parlement en Haute Cour en vue de la

### b- Une procédure de jugement à la nature juridique plus affirmée

**1009.** Une fois que le Président de la République a été mis en accusation au titre de sa responsabilité constitutionnelle ou pénale, s'ouvre la phase du jugement. Il s'agit de l'étape juridique de la procédure puisque ce sont les violations du droit qui sont examinées, plutôt que les questions relevant de l'opportunité politique. Il convient toutefois de distinguer les régimes parlementaires européens en fonction de la nature de l'organe chargé du contrôle. Il s'agit d'un organe juridictionnel dans la plupart des Etats étudiés, sauf en Irlande et en France où il possède une nature politique. Il existe deux types d'organes juridictionnels chargés de se prononcer sur la destitution des présidents de la République : les cours constitutionnelles et les juridictions spécialisées. Les premières interviennent en Autriche, en Slovénie, en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque et en Slovaquie. Les secondes sont mises en place en Pologne, au Portugal, en Roumanie et en Finlande. Toutes se caractérisent par le recours à une procédure juridictionnelle et écartent les appréciations de nature politique.

**1010.** La compétence de la Cour constitutionnelle pour juger de l'accusation du Président de l'AUTRICHE, au titre de la responsabilité constitutionnelle, est affirmée par l'article 142 § 2, a) de la Constitution et par l'article 143 en ce qui concerne la responsabilité pénale. Leur caractère juridique apparaît ici clairement. Une véritable procédure juridictionnelle doit être respectée. Les procédures à suivre devant la Cour constitutionnelle pour engager une de ces responsabilités sont largement similaires. Elles débutent par le dépôt d'une copie certifiée conforme du procès-verbal de la séance de l'Assemblée fédérale au cours de laquelle le Président a été mis en accusation[1789]. Lorsque la responsabilité pénale du chef de l'Etat est engagée, « les actes criminels reprochés à l'accusé doivent être énumérés selon l'ensemble de leurs caractéristiques juridiques » dans l'acte d'accusation transmis au juge constitutionnel. Il faut aussi indiquer les dispositions pénales dont l'application est demandée[1790]. L'Assemblée fédérale doit également désigner ses membres qui seront chargés de représenter l'acte d'accusation devant la Cour constitutionnelle[1791]. Une phase d'instruction s'ouvre ensuite. L'enquête préliminaire est menée par un juge d'instruction nommé par le Président de la Cour constitutionnelle parmi ses membres[1792]. Après la clôture de l'instruction, une audience orale

destitution du chef de l'État (Proposition de résolution n°4213 du 10 novembre 2016 [groupe Les Républicains]) », *Constitutions*, 2016, p. 586

[1789] Article 72 § 1, Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 –VfGGStF: BGBl. Nr. 85/1953.

[1790] « In der Anklageschrift die dem Beschuldigten zur Last gelegten strafbaren Handlungen nach allen ihren gesetzlichen […] anzuführen », Article 73, Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 –VfGGStF: BGBl. Nr. 85/1953.

[1791] Article 72 § 2, Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 –VfGGStF: BGBl. Nr. 85/1953.

[1792] Article 74, Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 –VfGGStF: BGBl. Nr. 85/1953.

publique est organisée en présence du Président, de son avocat et des parlementaires devant défendre l'accusation[1793]. Si la culpabilité du chef de l'Etat est prouvée, la Cour prononce « la déchéance de la fonction et, au cas de circonstances particulièrement aggravantes, la privation temporaire des droits civiques »[1794]. Elle peut aussi appliquer les dispositions du Code pénal si le Président est reconnu coupable d'une infraction de cette nature[1795].

**1011.** En SLOVENIE, la responsabilité du Président de la République est établie par la Cour constitutionnelle. La résolution mettant le chef de l'Etat en accusation doit être transmise par le Président de l'Assemblée nationale au Président de la Cour constitutionnelle. Elle doit contenir une description de la violation alléguée de la Constitution ou de la violation grave de la loi ainsi que les preuves proposées à ce titre[1796]. La Cour conduit une audience publique au cours de laquelle les députés présentent leur demande de destitution[1797]. Si elle juge que la mise en accusation n'est pas fondée, la Cour rend une décision d'acquittement. Si elle constate une violation de la Constitution ou une violation grave de la loi, elle établit par une décision que la mise en accusation est justifiée et elle peut également décider que le Président de la République cesse d'exercer ses fonctions. Ces deux décisions sont prises à la majorité des deux tiers de tous les juges[1798].

**1012.** En BULGARIE, les décisions relatives à la mise en accusation du président ou du vice-président sont transmises à la Cour constitutionnelle accompagnées des motifs, des pièces justificatives et du procès-verbal des séances[1799]. Le Président de la Cour engage ensuite la procédure, désigne trois juges comme rapporteurs, fixe la date de l'audience et informe le chef de l'Etat de sa mise en accusation[1800]. Le Président peut se faire assister d'un conseil juridique. La Cour ne peut tenir l'audience que si les trois quarts de ses membres sont présents[1801]. La décision de destituer le Président est prise à la majorité de tous les juges[1802].

**1013.** En CROATIE, la procédure pour destituer le Président n'a pas été modifiée par la révision constitutionnelle de l'an 2000. La Cour constitutionnelle « se prononce sur la responsabilité du président de la République à la majorité des deux tiers de l'ensemble des juges »[1803]. La résolution transmise à la Cour contient la description des faits, la qualification

[1793] Article 75, Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 –VfGGStF: BGBl. Nr. 85/1953.
[1794] Article 142 § 4 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1795] Article 143 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1796] Article 63 § 2, Constitutional Court Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 64/07.
[1797] Article 64 § 2 Constitutional Court Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 64/07.
[1798] Article 109 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[1799] Article 23 § 1, Constitutional Court Act n°67/16, August 1991.
[1800] Article 23 § 2, Constitutional Court Act n°67/16, August 1991.
[1801] Article 24 § 1, Constitutional Court Act n°67/16, August 1991.
[1802] Article 15 § 2, Constitutional Court Act n°67/16, August 1991.
[1803] Article 105, alinéa 3 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

juridique ainsi que la preuve de la violation de la Constitution dont le Président est accusé[1804]. Si l'empêchement est retenu, le chef de l'Etat est destitué[1805].

**1014.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, la Cour constitutionnelle statue sur l'action du Sénat dirigée contre le Président. L'acte d'accusation doit contenir une description précise de la conduite par laquelle le Président aurait commis une haute trahison ou une violation grave de la Constitution. Les preuves sur lesquelles l'accusation repose doivent être fournies[1806]. Un rapporteur peut être désigné afin de compléter l'enquête menée par le Sénat avant que l'audience ne se tienne. Une fois l'audience terminée, la Cour doit soit confirmer l'accusation, soit acquitter le Président[1807]. S'il est reconnu coupable, le chef de l'Etat est destitué et déclaré inéligible[1808].

**1015.** En SLOVAQUIE, le Conseil national engage les poursuites devant la Cour constitutionnelle. Le caractère juridictionnel de la procédure est affirmé par l'article 187 § 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle qui dispose que les dispositions du Code pénal s'appliquent à la procédure de destitution du Président. Une audience publique est prévue[1809]. La reconnaissance de la culpabilité « entraîne la perte du mandat présidentiel et de l'éligibilité pour recouvrer le poste »[1810].

**1016.** Le recours aux cours constitutionnelles renforce la nature juridique de la responsabilité présidentielle. La procédure de destitution est encadrée par le droit et ne laisse pas de place à une appréciation de nature politique. Un constat similaire peut être dressé lorsque d'autres organes juridictionnels sont saisis. En POLOGNE, la détermination de la culpabilité du Président de la République est confiée au Tribunal d'Etat[1811]. Celui-ci peut le tenir responsable pour une violation de la Constitution, un crime ou les deux à la fois. La procédure est la même quelle que soit la nature de l'accusation. Les dispositions du Code de procédure pénale s'appliquent dans tous les cas. Si le chef de l'Etat est reconnu coupable d'une violation de la Constitution, il perd la plupart de ses droits civiques, est interdit de détenir une fonction publique, est dépouillé de ses titres honorifiques et est démis de ses fonctions[1812]. Le Président encourt les mêmes sanctions si le Tribunal d'Etat approuve l'engagement de sa responsabilité

[1804] Article 83 § 1, Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia, Official Gazette No. 49/02 of May 3, 2002.
[1805] Article 105, alinéa 5 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990
[1806] Article 97 § 2, Constitutional Court Act 182/1993 Sb. of 16 June 1993.
[1807] Article 104 § 1, Constitutional Court Act 182/1993 Sb. of 16 June 1993.
[1808] Article 104 § 2, Constitutional Court Act 182/1993 Sb. of 16 June 1993.
[1809] Article 59, i), Law 314/2018 of 24 October 2018 on the Constitutional Court of the Slovak Republic.
[1810] Article 107 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[1811] Article 145 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997. Sur le Tribunal d'Etat, voir *supra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, II) B) 1) a°.
[1812] Article 25, Law of 26 March 1982 on Tribunal of State.

pénale, à la différence que le juge pourra prononcer, en plus, une sanction prévue par le Code pénal. Il agit alors comme juge répressif[1813].

**1017.** Au PORTUGAL, « le Président de la République répond des crimes qu'il commettrait dans l'exercice de ses fonctions devant le Tribunal suprême de justice »[1814]. Il s'agit de l'organe supérieur de la hiérarchie des tribunaux judiciaires[1815]. Les règles de la procédure pénale de droit commun s'appliquent. Si le Tribunal suprême de justice reconnaît que le Président est coupable des faits qui lui sont reprochés, « la condamnation entraîne la destitution et l'impossibilité d'être réélu »[1816]. Pour que la décision soit définitive, il incombe au Tribunal constitutionnel de « constater la perte de charge du Président de la République », en se réunissant en séance plénière dans les vingt-quatre heures qui suivent la décision du juge judiciaire[1817].

**1018.** Le jugement de l'accusation portée contre le Président, au titre de la « haute trahison », est également confié au juge judiciaire en ROUMANIE. L'article 96 § 4 de la Constitution reconnaît en effet la compétence de la Haute Cour de Cassation et de Justice. Si le Président est déclaré coupable, il est démis de ses fonctions *de jure*.

**1019.** En FINLANDE, lorsque l'*Eduskunta* a décidé de mettre le Président en accusation, la procédure se poursuit devant la Haute Cour de Justice[1818]. Il s'agit d'une juridiction spécialisée dans l'examen des accusations portées contre les détenteurs de hautes fonctions publiques ou judiciaires. Elle est composée « du président de la Cour suprême, qui assume la présidence, et de membres qui sont le président de la Cour administrative suprême, trois présidents de cours d'appel ayant le plus d'ancienneté dans leur fonction, et cinq membres désignés par le Parlement pour un mandat de quatre ans »[1819]. Les membres nommés par le Parlement sont choisis en son sein. À l'issue d'une audience, la Haute Cour de Justice rend un jugement sur l'accusation qui vise le Président. Ses décisions sont définitives. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucun appel[1820]. Aucune sanction précise n'est prévue par la Constitution ou la loi si le Président est condamné mais la peine la plus probable est sa destitution simple.

**1020.** Le recours à une juridiction spécialisée pour juger des accusations portées à l'encontre des présidents de la République contribue à renforcer le caractère juridique des procédures

---

[1813] En ce sens, L. GARLICKI, « Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction en Pologne », *op. cit.*, p. 293.
[1814] Article 130 §1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1815] Article 210 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1816] Article 130 § 3 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1817] Article 222 § 2, c) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[1818] Article 113 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[1819] Article 101, alinéa 2 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[1820] J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 147-148.

prévues par les constitutions. La dimension politique de la mise en accusation est contrebalancée par l'obligation d'apprécier, en droit, les actes reprochés aux chefs d'Etat. Les procédures de destitution instaurées par les régimes parlementaires européens se distinguent, sur ce point, assez nettement, de la procédure d'*impeachment* prévue aux Etats-Unis.

**1021.** Si le jugement n'est pas confié à un organe juridictionnel, les aspects juridiques s'entremêlent davantage avec des éléments politiques plus ou moins prépondérants, atténuant la prégnance des premiers. C'est en IRLANDE que la dimension politique de la responsabilité présidentielle semble être la plus importante puisque l'organe chargé du jugement est de nature parlementaire. En effet, « si l'accusation a été portée par l'une des deux chambres du Parlement, l'autre chambre doit enquêter sur l'accusation ou faire examiner cette accusation »[1821]. Si l'enquête aboutit à ce qu'une une résolution soit approuvée « avec le soutien d'au moins deux tiers du nombre total des membres de la chambre du Parlement qui a enquêté sur l'accusation ou l'a faite examiner, déclarant que l'accusation portée contre le Président est fondée et que la mauvaise conduite, objet de l'accusation, est telle qu'elle le rend inapte à poursuivre son mandat, cette résolution a pour effet de destituer le Président de ses fonctions »[1822]. L'élément politique semble ici plus affirmé que l'élément juridique dans la mesure où l'ensemble du processus de destitution est contrôlé par les parlementaires.

**1022.** Un processus assez similaire est à l'œuvre en FRANCE. Le jugement du Président de la République relève également des parlementaires. Comme l'indique l'article 68, alinéa 1er de la Constitution, « la destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour ». De plus, le Bureau de la Haute Cour, qui est chargé d'en organiser les travaux, est lui-même composé de « vingt-deux membres désignés, en leur sein et en nombre égal, par le Bureau de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat, en s'efforçant de reproduire la configuration politique de chaque assemblée »[1823], tandis qu'une commission constituée de six vice-présidents de l'Assemblée nationale et de six vice-présidents du Sénat est aussi mise en place. Sa mission est de recueillir toutes les informations nécessaires au bon déroulement de la procédure[1824].

**1023.** Serait ainsi « définitivement tranchée l'ambiguïté de la nature politique ou pénale de la procédure » car « hormis l'appellation « Haute Cour » dont on sait qu'elle n'est dorénavant

[1821] Article 12 § 10, 5° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1822] Article 12 § 10, 7° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[1823] Article 5, alinéa 2 de la Loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.
[1824] Article 6, alinéa 1er de la Loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

qu'une assemblée parlementaire, est banni l'emploi du vocabulaire appartenant au droit pénal »[1825]. La prépondérance de l'élément politique peut toutefois être atténuée par la persistance de plusieurs références à la procédure juridictionnelle. D'une part, l'intervention de la commission mise en place par l'article 6, alinéa 1er de la loi organique se rapproche des phases d'instruction prévues devant les juridictions constitutionnelles, d'autant plus qu'elle dispose « des prérogatives reconnues aux commissions d'enquête »[1826]. D'autre part, le Président peut se faire assister ou représenter par la personne de son choix devant cette commission et devant la Haute Cour[1827]. Enfin, il a la possibilité de prendre la parole en dernier lors de son procès en destitution[1828]. La procédure de destitution n'a pas supprimé tous ses liens avec la logique juridique. Elle possède donc un caractère mixte plutôt qu'exclusivement politique.

**1024.** La nature des responsabilités constitutionnelle ou pénale n'est donc pas uniquement juridique. Si la phase du jugement s'inscrit, la plupart du temps, dans un cadre juridictionnel classique, la mise en accusation des présidents constitue au contraire l'étape politique de la procédure en étant entre les seules mains des parlementaires. Elles possèdent une dimension politique plus ou moins importante. La logique juridique reste toutefois prédominante car les présidents ne peuvent être destitués que s'il est prouvé qu'ils ont violé le droit pénal ou constitutionnel. L'utilisation éventuelle de ces mécanismes afin de souligner la rupture de la confiance accordée au chef de l'Etat ne serait pas satisfaisante. Malgré leur nature mixte, ils ne constituent pas des instruments adaptés pour engager la responsabilité politique des présidents élus par le peuple. Cette mixité, et ses limites, ont pu se manifester concrètement à l'occasion de la destitution du Président lituanien Rolandas Paksas en 2004.

### B- Une mixité à l'œuvre en pratique : l'exemple de la destitution du Président lituanien Rolandas Paksas en 2004

**1025.** La Lituanie est le seul régime parlementaire européen au sein duquel un président de la République a été destitué. Il s'agit de Rolandas Paksas en 2004. Il a été démis de ses fonctions

[1825] F. SAVONITTO, « Un président enfin responsable politiquement. Enfin presque... », *Constitutions*, 2014, p. 450.
[1826] Article 6, alinéa 2 de la Loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.
[1827] Articles 6, alinéa 3 et 7, alinéa 4 de la Loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.
[1828] Article 7, alinéa 3 de la Loi organique n°2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

pour avoir violé la Constitution et son serment. L'observation de la mise en œuvre (1), du contrôle opéré par le juge constitutionnel (2) et de l'aboutissement effectif (3) de la procédure de destitution souligne la nature mixte des mécanismes de responsabilité des présidents.

1- L'appréciation parlementaire des actes pouvant fonder la destitution du Président

**1026.** L'article 74 de la Constitution de la Lituanie prévoit trois motifs de destitution du Président de la République : la violation grossière de la Constitution, la trahison du serment ou la commission d'un acte délictueux. D'un point de vue formel, il semble que ces trois chefs d'accusation peuvent être employés de manière équivalente à l'occasion d'une procédure de mise en accusation contre le chef de l'Etat. Cependant, Vaidotas A. Vaicatis relève que « la destitution du Président Rolandas Paksas a montré, qu'en pratique, la troisième charge ne peut être utilisée contre le Président de la République car il bénéficie d'une immunité constitutionnelle »[1829].

**1027.** La Cour constitutionnelle est la seule entité compétente pour porter une appréciation sur les accusations portées contre le Président sur le plan juridique. Les juridictions de droit commun ne peuvent pas intervenir, tandis que les parlementaires ne disposent pas du pouvoir d'engager des poursuites pénales contre le chef de l'Etat. Si le Président a commis un crime grave, la Cour ne doit pas traiter l'accusation comme une infraction pénale mais plutôt comme une violation grossière de la Constitution ou une rupture du serment[1830]. Les poursuites pénales ne pourront intervenir qu'une fois le Président démis de ses fonctions.

**1028.** La possibilité de destituer le chef de l'Etat pour trahison de son serment peut être soulignée. Il s'agit d'une particularité lituanienne. Peu de régimes parlementaires prévoient cette hypothèse car « un serment est avant tout un concept moral »[1831]. Cette dimension morale a été soulignée par la Cour constitutionnelle puisque, selon elle, « le serment du Président de la République élu reflète les principales valeurs inscrites dans la Constitution, qui sont liées par la Nation à la fonction de Président de la République »[1832]. En l'occurrence, le Président

[1829] « The impeachment of President Rolandas Paksas showed that in practice the third impeachment charge cannot be used against the President of the Republic since he enjoys constitutional immunity », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit*., p. 1048-1049.
[1830] *Ibid*., p. 1049.
[1831] « An oath is primarily a moral concept », *Ibid*., p. 1049.
[1832] « The oath of the elected President of the Republic reflects the main values entrenched in the Constitution, which are linked by the Nation with the office of the President of the Republic », The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Case No. 14/04, 31 March 2004, « Conclusion on the compliance of actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an impeachment case has been instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania », p. 15.

nouvellement élu ne peut entrer en fonction que s'« il a prêté serment au peuple d'être fidèle à la République de Lituanie et à la Constitution, d'exercer ses fonctions avec conscience et de se montrer juste avec chacun »[1833]. Le problème est que sa rupture est difficile à évaluer. Afin de contourner cette difficulté, la Cour a considéré qu'« une violation du serment est, parallèlement, une violation grossière de la Constitution, tandis qu'une violation grossière de la Constitution est, parallèlement, une violation du serment »[1834].

**1029.** Les évènements ayant conduit à la destitution de Rolandas Paksas débutèrent à la fin du mois d'octobre en 2003 lorsqu'il annonça sa décision de nommer le nouveau chef d'un des services secrets lituaniens. Le 30 octobre 2003, un mémo secret du service en question a été divulgué dans les médias par le bureau du président du *Seimas*. La note contenait une déclaration selon laquelle certains des conseillers de R. Paksas avaient des liens avec des criminels mafieux russes. Des enregistrements de conversations du Président furent également dévoilés au public[1835].

**1030.** Si le chef de l'Etat est soupçonné d'avoir commis un crime, il est prévu que le *Seimas* peut former une commission spéciale d'enquête. Une demande en ce sens doit être déposée par au moins un quart des parlementaires[1836]. La commission est composée de membres du *Seimas*. Elle ne peut pas comprendre plus de douze membres et reflète l'orientation politique de la Chambre[1837]. Sa mission est « d'examiner la validité des propositions soumises pour engager une procédure de mise en accusation et de préparer des conclusions sur les motifs de l'ouverture de la procédure de mise en accusation »[1838]. La commission tient des réunions lors desquelles elle peut recevoir des témoins et des experts. Lorsque son enquête est close, la commission rédige un rapport comportant ses propositions quant à l'engagement d'une procédure de mise en accusation, les circonstances factuelles des actions reprochées et les justifications apportées par le Président de la République[1839]. Ce rapport, ainsi que tous les autres documents pertinents, sont ensuite adressés au Président du *Seimas* afin d'être soumis aux débats à la prochaine séance de l'assemblée. C'est lors de cette séance que le Parlement

[1833] Article 82, alinéa 1er de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[1834] « A breach of the oath is, alongside, a gross violation of the Constitution, while a gross violation of the Constitution is, alongside, a breach of the oath », The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Case No. 14/04, 31 March 2004, *op. cit*., p. 15
[1835] Z. NORKUS, *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania. A Qualitative Comparative Analysis of Patterns in Post-Communist Transformation*, Budapest, Central European University Press, 2012, p. 314.
[1836] Article 228, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.
[1837] Article 232, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.
[1838] « To investigate the validity of the submitted proposals to institute impeachment proceedings and to prepare conclusions concerning the grounds for instituting impeachment proceedings », Article 231 § 2, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.
[1839] Article 236, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.

décide, à la majorité des membres présents, d'approuver ou de rejeter les conclusions de la commission d'enquête[1840]. Lorsqu'il a approuvé les conclusions de la commission spéciale d'enquête selon lesquelles il y a lieu d'engager une procédure de mise en accusation, le *Seimas* adopte une résolution pour engager cette procédure contre le Président et saisir la Cour constitutionnelle afin de déterminer si des actions spécifiques du chef de l'Etat sont en conflit avec la Constitution[1841].

**1031.** En l'espèce, l'assemblée a nommé une commission d'enquête spéciale dirigée par le social-démocrate Vytautas Sakalas afin qu'elle enquête sur la conduite du Président et de ses conseillers. Les réunions de la commission au cours desquelles les conseillers de R. Paksas et d'autres responsables ont été appelés à témoigner aboutirent à ce que la commission mette en avant l'existence de six chefs d'accusation indiquant que le Président avait commis des actes répréhensibles et qu'il y avait un risque pour la sécurité nationale de la Lituanie. Le 19 février 2004, la commission a conclu que la plupart des accusations étaient justifiées, permettant ainsi de commencer la procédure de destitution. Le *Seimas* approuva ses conclusions et saisit la Cour constitutionnelle le même jour[1842].

**1032.** Six charges furent soumises à l'appréciation de la Cour afin de savoir si les actions du Président avaient violé grossièrement la Constitution. D'après les parlementaires, Rolandas Paksas aurait pris, en faveur Jurij Borisov un citoyen russe et président de la société Avia Baltika qui lui avait fait don de 400 000 dollars durant sa campagne électorale, des engagements incompatibles avec les intérêts de la nation et de l'Etat et aurait été influencé par ce dernier durant l'exercice de son mandat afin d'agir en sa faveur, notamment en lui attribuant illégalement la nationalité lituanienne en récompense de son soutien. Il aurait également trahi des secrets d'Etat en informant Jurij Borisov des poursuites judiciaires menées à son encontre. Il était également reproché au Président d'avoir utilisé son statut pour donner des ordres illégaux à ses conseillers afin qu'ils influencent la vente d'une entreprise au bénéfice de ses proches. Ces trois premières charges aboutissent à la formulation d'une quatrième : R. Paksas n'aurait pas suffisamment séparé ses intérêts privés et public lors de son mandat. Il est également accusé d'avoir discrédité les autorités publiques par les actions précédentes mais aussi par ses critiques envers le *Seimas* et la Cour constitutionnelle. Enfin, il aurait donné des

[1840] Articles 238 et 239 § 1, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.
[1841] Articles 239 § 1, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.
[1842] V. A. VAICAITIS, « Impeachment of the President of the Lithuanian Republic: The Procedure and its Peculiarities », *in* K. HOBER (dir.), *The Uppsala Yearbook of East European Law 2004*, London, Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2005, p. 259-260.

ordres illégaux à ses conseillers et n'a pas empêché pas leur comportement abusif qui a consisté à collecter des informations sur la vie privée de quarante-quatre personnes[1843].

### 2- L'appréciation juridictionnelle des actes reprochés

**1033.** Une fois la Cour constitutionnelle saisie, s'ouvre la phase juridique de la destitution. La Cour est un acteur essentiel de la procédure. Il s'agit effectivement « du seul tribunal disposant de la compétence pour déterminer s'il existe des motifs constitutionnels et juridiques justifiant la destitution »[1844]. Cependant, ce n'est pas elle qui prononce la destitution. Seul le *Seimas* dispose de cette compétence[1845]. Le juge constitutionnel possède plutôt un pouvoir de blocage dans la mesure où le Parlement ne peut pas révoquer le Président de ses fonctions si la Cour est d'avis que le chef de l'Etat a agi dans les limites de son pouvoir et n'a pas violé grossièrement la Constitution[1846]. L'article 107 § 2 de la Constitution dispose que « les décisions de la Cour constitutionnelle sur les questions relevant de sa compétence sont définitives et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours ». Le juge considère que cela signifie que le *Seimas* « ne peut rejeter, modifier ou remettre en question la conclusion de la Cour constitutionnelle selon laquelle des actions concrètes du Président de la République sont (ou ne sont pas) en conflit avec la Constitution »[1847]. L'assemblée est donc liée par les conclusions de la Cour.

**1034.** Or, comme le Président ne peut être destitué qu'en cas de violation grossière de la Constitution et que la Cour est seule compétente pour déterminer l'existence de la violation, cela signifie, d'une part, que le *Seimas* n'a pas le pouvoir de décider si des actions concrètes du Président de la République sont en conflit avec la Constitution et, d'autre part, qu'il ne peut pas être destitué si la Cour a conclu qu'il n'a pas violé le texte constitutionnel[1848]. A l'inverse, si la juridiction considère que le Président a commis une telle violation, l'assemblée n'est pas tenue de suivre sa position. Elle peut autoriser un président reconnu coupable à rester en fonction, étant la seule compétente pour le démettre de ses fonctions. Cette répartition des compétences s'explique par le fait que « la constatation d'une violation de la Constitution est

[1843] The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Case No. 14/04, 31 March 2004, *op. cit*., p. 2-4.
[1844] « The only court with competence to determine whether there are constitutional and legal grounds for the impeachment », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1050.
[1845] Article 107 § 3 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[1846] Article 240 § 7, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.
[1847] « May not reject, change or question the Constitutional Court's conclusion that concrete actions of the President of the Republic are (or are not) in conflict with the Constitution », The Constitutional Court of the Republic of Lithuania, Case No. 14/04, 31 March 2004, *op. cit*., p. 18.
[1848] *Ibid*., p. 18-19.

une question d'appréciation juridique mais non politique » qui, par conséquent, ne peut être établie que par « une institution du pouvoir judiciaire, la Cour constitutionnelle »[1849].

**1035.** Le contrôle de la Cour cherche simplement à apprécier la constitutionnalité des actions reprochées au Président. Dans sa décision du 31 mars 2004, le juge a finalement établi que le chef de l'Etat était coupable de violations graves de la Constitution, ainsi que de la violation du serment prêté lors de sa nomination, pour avoir octroyé illégalement la citoyenneté lituanienne à Jurij Borisov en récompense de son soutien, notamment financier, pour avoir sciemment laissé entendre à Jurij Borisov qu'il était l'objet d'une enquête judiciaire et que ses conversations téléphoniques étaient écoutées et, enfin, pour avoir utilisé son statut afin de favoriser les intérêts patrimoniaux de personnes privées proches de lui[1850].

**1036.** Il s'agit de violations grossières de la Constitution car, en octroyant illégalement la nationalité lituanienne, Rolandas Paksas a suivi son intérêt personnel et n'a pas traité J. Borisov de façon égale aux autres citoyens. Il a donc brisé son serment, ce qui est une violation grossière de la loi fondamentale[1851]. De plus, en compromettant des secrets d'Etat, le Président n'a pas respecté les dispositions de l'article 77 § 2 de la Constitution selon lesquelles « il représente l'Etat lituanien et exerce toutes les obligations qui lui sont conférées par la Constitution et par les lois »[1852]. L'utilisation de son influence au profit d'intérêts privés constitue une rupture du serment et du principe d'égalité car R. Paksas n'a pas basé ses décisions sur l'intérêt public[1853].

**1037.** En revanche, les déclarations du Président critiquant le *Seimas* et la Cour constitutionnelle ne constituent pas une violation de la Constitution. Celle-ci prévoit effectivement que tous les citoyens peuvent critiquer leurs institutions sans être persécutés. C'est un droit qui bénéficie également au chef de l'Etat. Des critiques ne discréditent pas les institutions même si certains propos sont incorrects[1854]. Enfin, en ce qui concerne les enquêtes sur la vie privée, la Cour relève qu'il n'y a « aucun élément de preuve dans l'affaire permettant d'affirmer que le Président de la République Rolandas Paksas a donné instruction à son conseiller […] de recueillir des informations sur la vie de certaines personnes »[1855]. Les charges sont sur ce point sont donc rejetées.

---

[1849] « The establishment of a violation of the Constitution is a matter of a legal but not political assessment » ; « an institution of judicial power, the Constitutional Court », *Ibid.*, p. 19.
[1850] *Ibid*., p. 71-72.
[1851] *Ibid*., p. 29.
[1852] *Ibid*., p. 43-44.
[1853] *Ibid*., p. 58.
[1854] *Ibid*., p. 66-67.
[1855] « Not any evidence in the case that would permit asserting that the President of the Republic Rolandas Paksas gave an instruction to his advisor […] to collect information about private lives of certain persons », *Ibid*., p. 70.

**1038.** Après que la Cour constitutionnelle a rendu sa décision, le processus de destitution du Président de la République retourne devant le Parlement. Il retrouve alors une dimension politique importante. Quand le chef de l'Etat est reconnu coupable d'avoir violé grossièrement la Constitution, le *Seimas* fixe la date de la séance lors de laquelle les accusations et la destitution seront discutées. Le Président a le droit de participer à cette séance mais ne peut pas prendre la parole directement. Une fois les débats sur la révocation terminés, le Président ou le Vice-Président du *Seimas* présente aux parlementaires un projet de résolution pour chaque charge, contenant les conclusions de la Cour constitutionnelle, la décision de destituer le Président, ainsi que l'information que la résolution produira des effets dès le jour de sa publication[1856]. La résolution est adoptée si elle est approuvée à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble des membres de l'assemblée[1857]. L'application de cette procédure à Rolandas Paksas aboutit à sa destitution le 6 avril 2004.

### 3- Les conséquences politiques et juridiques de la destitution

**1039.** La dimension politique de la responsabilité constitutionnelle du Président apparaît clairement dans les conséquences pratiques de la destitution. Celle-ci entraîne immédiatement la perte du mandat et l'organisation d'une nouvelle élection présidentielle. La Constitution reste toutefois silencieuse quant aux restrictions pouvant être imposées au Président destitué. En conséquence, à la suite de sa révocation, R. Paksas a exprimé son intention de se présenter aux élections présidentielles suivantes. En réponse, le *Seimas* a amendé la loi sur les élections présidentielles en insérant une disposition interdisant aux personnes démises de leurs fonctions par le *Seimas* d'être élues à la présidence de la République pendant cinq ans. La Cour constitutionnelle a renforcé l'interdiction en jugeant que l'esprit de la Constitution exigeait plutôt une disqualification permanente et complète de l'arène politique[1858]. Cette décision a entraîné la condamnation de la Lituanie par la Cour européenne des droits de l'Homme puisque, dans un arrêt du 6 janvier 2011, la Cour a jugé que l'application de cette règle de la « disqualification politique permanente » de R. Paksas était disproportionnée[1859].

**1040.** La destitution conduit également le Président à devoir assumer la responsabilité des infractions commises en vertu du droit pénal ordinaire[1860]. Etant désormais dépourvu de toute

[1856] Article 242 § 1, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.
[1857] Article 74 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[1858] V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit*., p. 1051.
[1859] Cour EDH, [GC], 6 janvier 2011, *Paksas c. Lituanie*, n°34932/04.
[1860] Article 242 § 3, Statute of the Seimas of 17 February 1994 No I-399.

immunité, Rolandas Paksas a été mis en examen pour avoir divulgué des informations classifiées en tant que secret d'Etat. Cependant, le 13 décembre 2005, la Cour suprême abrogea le jugement de la Cour d'appel qui avait déclaré R. Paksas coupable en raison de preuves insuffisantes. Les deux autres charges retenues par la Cour constitutionnelle ne permettaient pas de le poursuivre devant le juge pénal[1861].

**1041.** L'exemple lituanien souligne que la violation des dispositions légales et constitutionnelles mais aussi l'exercice abusif de ses fonctions par le Président de la République peuvent conduire à sa destitution. Il met également en exergue le caractère mixte de la responsabilité constitutionnelle, la procédure suivie alternant entre des phases politique et juridique. Cependant, cette mixité peut être problématique si elle est utilisée afin d'amener le chef de l'Etat à quitter ses fonctions pour des motivations politiques. Or, d'après Zenonas Norkus, « les événements ont été déclenchés par la tentative opportuniste des opposants politiques de Paksas de profiter d'une occasion favorable pour l'évincer de la présidence »[1862]. Son départ était effectivement l'intérêt commun d'une « large coalition comprenant les conservateurs qui considéraient Paksas comme un « traître » ; les libéraux amers contre leur ancien chef ; les sociaux-libéraux désireux de se venger […] de la défaite humiliante lors de l'élection présidentielle de 2002 ; et les post-communistes […] qui […] pouvaient se présenter ainsi comme un parti politiquement correct »[1863]. Leur objectif était de le pousser à la démission, plutôt que d'assurer le respect de la Constitution[1864]. Dans le même sens, les décisions de la Cour constitutionnelle ont pu être interprétées comme « des avertissements contre les tendances populistes de l'électorat lituanien »[1865], tandis que la révocation du Président aurait permis de réduire son rôle dans les institutions. Alors que R. Paksas essayait d'accroître son influence et avait un comportement conflictuel avec le Gouvernement et le *Seimas*, « le Parlement a prouvé sa capacité à défier le Président par le biais du mécanisme de destitution »[1866].

---

[1861] Z. NORKUS, *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania. A Qualitative Comparative Analysis of Patterns in Post-Communist Transformation*, *op. cit*., p. 331.

[1862] « The events were started by the opportunistic attempt of Paksas' political opponents to use the favorable occasion to oust him from the president's office », Z. NORKUS, « Carl Schmitt as a Resource for Democratic Consolidation Studies. The Case of the President's Impeachment in Lithuania », *op. cit*., p. 795.

[1863] « Broad coalition including conservatives who considered Paksas a "traitor"; liberals resentful of their former leader; social liberals […] eager to take revenge […] for the humiliating defeat during the president's election in 2002; and post-communists […] who […] could profile themselves as the politically correct party », *Ibid*., p. 795.

[1864] *Ibid*., p. 795.

[1865] « As warnings against the populist tendencies of the Lithuanian electorate », K. MATSUZATO, L. GUDZINSKAS, « An Eternally Unfinished Parliamentary Regime ? Semipresidentialism as a Prism to View Lithuanian Politics », *op. cit*., p. 167.

[1866] « Parliament has proved its ability to challenge the president through the mecanism of impeachment », A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit*., p. 81.

**1042.** L'observation comparative souligne que l'utilisation des mécanismes de responsabilité constitutionnelle ou pénale n'est pas strictement juridique. Ils comportent une dimension politique marquée plus ou moins fortement selon les Etats. Cela se manifeste tant dans leur nature que dans les procédures suivies pour les mettre en œuvre. Le problème est que la mixité des responsabilité pénale et constitutionnelle les conduit à être parfois utilisées dans un objectif politique. Les parlementaires ne cherchent alors pas à réparer une violation de la Constitution ou à punir la commission d'une infraction mais à évincer un président ne bénéficiant plus de leur confiance en le destituant ou en le poussant à la démission. A ce titre, la révocation de R. Paksas est ambiguë. L'intervention de la Cour constitutionnelle permet d'assurer le caractère juridique de la procédure en vérifiant si le chef de l'Etat a respecté la loi fondamentale. Elle empêche les recours abusifs. Cependant, en permettant au *Seimas* de prendre la décision finale, la Constitution donne un poids significatif à l'élément politique, aboutissant à ce que la procédure se trouve dans une situation intermédiaire peu satisfaisante.
**1043.** En fin de compte, l'utilisation déformée des responsabilités pénale ou constitutionnelle peut s'expliquer par l'effacement de la responsabilité politique des présidents qui conduit à ce qu'il y ait une rupture entre pouvoir et responsabilité. Les responsabilités pénale ou constitutionnelle sont alors susceptibles de servir de palliatif à l'irresponsabilité présidentielle. Toutefois, ces mécanismes ne sont pas adaptés pour amener les chefs d'Etat parlementaires à rendre compte de leur action sur le plan politique. Aussi, afin de remédier à l'irresponsabilité politique des présidents élus au suffrage universel direct, une responsabilité devant le peuple est recherchée.

## **Section 2 : La recherche supplétive d'une responsabilité politique devant le peuple**

**1044.** Dans le cadre du parlementarisme, la responsabilité politique se limite, en principe, à constituer « un mécanisme d'imputation par lequel on attribue aux gouvernants une bonne ou une mauvaise conduite »[1867]. Plus particulièrement, l'expression « gouvernants » désigne généralement les détenteurs d'une fonction publique qui ont l'obligation de répondre d'une activité de gouvernement. L'utilisation de cette définition restrictive conduit à ce que la responsabilité politique ne puise viser que les ministres sans pouvoir être appliquée aux parlementaires ou aux présidents de la République. Une conception plus large de la

[1867] O. BEAUD, « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n°92, 2000, p. 22.

responsabilité politique mériterait d'être retenue afin de remédier à la disproportion qui existe entre le statut et la capacité des chefs d'Etat à rendre compte de leur action, en particulier au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle » et « à modération présidentielle ». En persistant à en retenir une définition limitée, les institutions présidentielles de ces régimes continuent à être exclues des mécanismes de responsabilité politique. Si cette compréhension est en accord avec les principes traditionnels du parlementarisme, elle semble en décalage avec les besoins contemporains des régimes parlementaires. Une telle conception restrictive est également problématique car elle envisage la responsabilité politique exclusivement au travers du prisme des assemblées. Elle « conduit à dénier le qualificatif de responsabilité politique à toute forme de responsabilité devant le peuple »[1868]. Pourtant, il pourrait être opportun d'envisager l'existence d'un mécanisme de cette sorte afin de concilier les principes du parlementarisme avec l'exigence démocratique d'un pouvoir responsable. La responsabilité politique des présidents devant le peuple est susceptible de prendre deux formes principales. Il serait d'abord possible de mettre en avant « une forme de responsabilité politique qui est commune à toutes les démocraties dès lors que le pouvoir procède du suffrage universel, c'est la responsabilité électorale »[1869]. La réalité de son existence paraît cependant contestable (I). Elle semble d'autant moins convaincante que certains Etat ont recours à une autre forme de responsabilité devant le peuple en prévoyant une procédure de révocation populaire du Président (II).

## I- L'élection présidentielle directe comme mécanisme insatisfaisant de responsabilité devant le peuple

**1045.** L'élection présidentielle directe a pu être envisagée comme un mécanisme permettant d'établir « la confirmation ou l'infirmation de la confiance du peuple dans un élu à l'occasion de sa réélection »[1870]. Selon cette conception, l'élection « ne consiste pas uniquement en la désignation de gouvernant mais participe de l'alternance, et de la sanction d'une politique conduite par les gouvernants »[1871]. Elle serait donc un véritable contrôle politique exercé à la fin du mandat du chef de l'Etat (A). Cette idée apparaît cependant illusoire en raison des

[1868] *Ibid*., p. 22.
[1869] M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 343-344.
[1870] D. BARANGER, « Responsabilité politique », *in* D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1358.
[1871] C. AMAR, *Le président de la République dans les régimes parlementaires bireprésentatifs européens*, *op. cit*., p. 410.

nombreuses limites juridiques auxquelles se heurte l'hypothèse d'une responsabilité politique électorale (B).

### A- Un contrôle politique populaire exercé à l'occasion de l'élection présidentielle directe

**1046.** Il n'est pas rare que l'hypothèse d'une responsabilité politique électorale soit évoquée. Lorsqu'elle est envisagée dans un cadre parlementaire, il semble s'agir d'une responsabilité par défaut, destinée à atténuer la disproportion qui existe entre le statut et la responsabilité du Président (1). En revanche, d'après les auteurs anglo-saxons qui étudient les régimes dits « semi-présidentiels », la responsabilité électorale serait consubstantielle à ces régimes (2).

#### 1- Une responsabilité par défaut dans les régimes parlementaires

**1047.** Il est fréquent que l'existence d'une responsabilité politique du Président devant le peuple soit mise en avant. Cette responsabilité s'exercerait principalement à l'occasion de la désignation du chef de l'Etat au suffrage universel direct. L'élection est alors envisagée comme le moyen, pour les électeurs, d'exercer un contrôle politique. Par l'intermédiaire de leur désignation directe, les présidents de la République feraient l'objet d'un contrôle politique populaire. L'élection apparaît alors comme une sanction, positive ou négative, de leur action. Marie-Claire Ponthoreau considère, en ce sens, qu'« il existe un droit à la sanction, la sanction électorale »[1872].

**1048.** Plus particulièrement, c'est à l'occasion de leur réélection que les présidents mettraient en jeu leur responsabilité politique puisque « les institutions représentatives visaient à soumettre les gouvernants au jugement des gouvernés. C'est la reddition des comptes qui, depuis l'origine, constitue l'élément démocratique fondamental du lien représentatif. Aujourd'hui comme hier, la représentation comporte ce moment souverain où le peuple rend son verdict sur les actions passées des gouvernants »[1873]. La non-reconduction du chef de l'Etat dans ses fonctions constituerait ainsi la manifestation d'un refus de la confiance dans la mesure où, en France notamment, « la responsabilité politique de fait joue uniquement à l'occasion du renouvellement du mandat »[1874]. Le vote sanction est donc susceptible d'être

[1872] M-C. PONTHOREAU, « Pour une réforme de la responsabilité politique du président de la République française », *op. cit*. p. 309.
[1873] B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995, rééd. 2012, p. 301.
[1874] M-C. PONTHOREAU, « Pour une réforme de la responsabilité politique du président de la République française », *op. cit*. p. 310.

envisagé comme « une simple révocation politique » par laquelle « les électeurs sanctionnent ainsi le Président de la République qui aura mal honoré son contrat en ne le reconduisant pas dans son poste »[1875]. Une des caractéristiques centrales des démocraties représentatives résiderait dans la répétition à intervalles réguliers des élections. De cette manière, il est possible d'attribuer aux électeurs « la faculté de renvoyer les gouvernants au terme de leur mandat si la politique que ceux-ci ont mené ne les a pas satisfaits »[1876].

**1049.** L'établissement d'une responsabilité politique électorale semble surtout constituer une responsabilité par défaut. Elle est recherchée et mise en œuvre parce que les mécanismes traditionnels échouent à faire rendre des comptes aux présidents sur le plan politique. Les responsabilités pénale ou constitutionnelle ne sont pas adaptées, tandis que les techniques appliquées à l'encontre du Gouvernement ne peuvent être transposées au chef de l'Etat en raison des caractéristiques du parlementarisme. La responsabilité électorale est essentiellement appliquée au Président français. Compte tenu de son rôle, de l'importance de ses prérogatives dépourvues de contreseing, il devrait effectivement être amené à rendre compte de ses actions. A ce titre, René Capitant estimait qu'il était dans la logique des institutions de la Vème République de considérer la présidence responsable devant le suffrage universel puisque, selon lui, « dès lors que l'on tient compte de l'ensemble des dispositions constitutionnelles […] et qu'en outre on se réfère à l'esprit dans lequel les institutions ont été appliquées, on constate que […] le Président de la République est bel et bien responsable de sa politique ; toutefois, à la différence du Premier ministre, il en est responsable directement devant le peuple et non pas seulement devant l'Assemblée nationale »[1877].

**1050.** Il ressort des travaux de certains auteurs étrangers qu'il s'agirait bien d'une spécificité française. Le juriste autrichien Christoph Hofstätter l'indique explicitement. Il relève ainsi, à propos de la Vème République, que « la responsabilité du [Président de la République] envers le peuple est plus clairement visible lorsqu'il se présente pour un second mandat »[1878]. Toutefois, la situation serait différente en AUTRICHE dans la mesure où aucune autre forme de responsabilité politique que la révocation populaire prévue à l'article 60 § 6 de la Constitution n'est mentionnée dans la littérature constitutionnelle. « Naturellement, à

[1875] C. AMAR, *Le président de la République dans les régimes parlementaires bireprésentatifs européens*, *op. cit.*, p. 412.
[1876] B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit*., p. 226.
[1877] R. CAPITANT, « Election ou plébiscite ? », *in* R. CAPITANT, *Ecrits politiques*, Paris, Flammarion, 1971, p. 23.
[1878] « Am deutlichsten sichtbar wird die Verantwortlichkeit des PR vor dem Volk anlässlich seiner Kandidatur um zweite Amtszeit », », C. HOFSTÄTTER, *Der Präsident und die Gesetzgebende Gewalt. Frankreich. Österreich. Ein Rechtsvergleich*, *op. cit*., p. 49.

l'occasion d'une éventuelle réélection, le Président sera également jugé sur ses fonctions antérieures » mais cela ne saurait être envisagé comme une responsabilité politique par la doctrine constitutionnaliste autrichienne, contrairement à la doctrine française[1879]. Manuel Gutan formule une idée similaire, en ROUMANIE, lorsqu'il se demande pourquoi le système constitutionnel roumain ne pourrait pas emprunter la responsabilité politique française du Président, destinée à contrebalancer ses pouvoirs informels considérables au lieu de se concentrer sur une responsabilité juridique inefficace[1880].

**1051.** Cette spécificité française ressort également de l'absence de reconnaissance de toute forme de responsabilité politique électorale au sein de certains régimes parlementaires européens par la doctrine étrangère. Elle est souvent relevée de manière implicite par les auteurs. C'est ainsi qu'Algis Krupavicius constate, qu'en LITUANIE, la présidence est parfois capable d'agir de manière autonome, « sans être directement responsable de ses actes au sein du système semi-présidentiel »[1881], alors que le chef de l'Etat y est élu directement. Dans le même sens, Miroslaw Wyrzykowski et Agnieszka Cielen indiquent, qu'en POLOGNE, « le Président n'est pas politiquement responsable devant le Parlement ou tout autre organe »[1882]. Aucune sorte de responsabilité politique ne peut donc être envisagée, y compris devant le corps électoral. En SLOVENIE, « ni l'Assemblée nationale ni les électeurs qui l'ont élu ne peuvent révoquer le Président de la République »[1883]. Il a aussi été relevé que l'introduction de l'élection présidentielle directe en REPUBLIQUE TCHEQUE n'a rien changé pour la responsabilité du chef de l'Etat[1884].

**1052.** Plus largement, lorsque la question de la responsabilité des présidents de la République est abordée dans les autres régimes parlementaires européens, l'élection populaire ne figure jamais parmi les mécaniques, formelles ou informelles, par lesquelles les chefs d'Etat sont amenés à rendre compte de leur action. La situation de la SLOVAQUIE constitue un exemple pertinent pour s'en apercevoir. Lorsque Darina Malova et Marek Rybar évoquent la question de la responsabilité politique du Président, par l'intermédiaire de sa révocation populaire,

---

[1879] « Natürlich wird auch der BPräs anlässlich der möglichen Wiederwahl an seiner bisherigen Amtsführung gemesse », *Ibid*., p. 51.

[1880] M. GUTAN, « Romanian Semi-Presidentialism in Historical Context », *op. cit*., p. 300.

[1881] « Without being directly accountable for his or her actions within the semi-presidential system », A. KRUPAVICIUS, « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », *op. cit*., p. 226.

[1882] « The President is not politically accountable to Parliament or any other body », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit*., p. 263.

[1883] « Neither the National Assembly nor the voters who elected him cannot dismiss the President of the Republic », F. GRAD, I. KAUCIC, M. POGACNIK, B. TICAR, *Constitutional system of the Republic of Slovenia. Structural Survey*, *op. cit*., p. 132.

[1884] En ce sens, L. KOPECEK, J. MLEJNEK, « Different confessions, same sins ? Vaclav Havel and Vaclav Klaus as Czech Presidents », *op. cit*., p. 71.

l'élection par le peuple n'est jamais mentionnée comme constituant une technique complémentaire, ou parallèle, à ce mécanisme, ni aux procédures traditionnelles[1885].

**1053.** Ces exemples renforcent l'idée que la responsabilité politique électorale du Président est une responsabilité par défaut. Il n'est pas fréquent que les régimes parlementaires européens cherchent à la mettre en place soit parce que des techniques spécifiques sont déjà prévues, soit parce que la place occupée par le chef de l'Etat dans les institutions parlementaires ne la rend pas nécessaire. C'est le décalage entre les pouvoirs et la responsabilité du Président qui explique qu'elle soit envisagée comme un substitut aux procédures traditionnelles. Pourtant, la doctrine constitutionnaliste et politiste anglo-saxonne considère que la responsabilité politique électorale est étroitement liée aux caractéristiques des régimes dits « semi-présidentiels ».

### 2- Une responsabilité consubstantielle aux régimes dits « semi-présidentiels »

**1054.** L'assimilation de l'élection populaire du Président de la République à un mécanisme de responsabilité politique se manifeste particulièrement lorsque les auteurs constitutionnalistes et politistes anglo-saxons étudient le fonctionnement des régimes dits « semi-présidentiels ». Le lien entre responsabilité et élection présidentielle semble particulièrement clair dans la mesure où, « considérée comme la capacité des électeurs à récompenser ou à sanctionner les titulaires du pouvoir » la responsabilité dépend de deux conditions différentes : « la capacité des électeurs à attribuer la responsabilité des résultats de performance aux titulaires du pouvoir et la capacité des électeurs à agir sur la base de ces attributions de responsabilité »[1886]. Si les électeurs savent qui est responsable mais ne disposent pas des mécanismes pour agir en conséquence, alors la responsabilité sera impossible. L'élection est donc amenée à jouer un rôle important pour sanctionner les gouvernants puisqu'elle offrirait aux citoyens un véritable moyen d'action.

**1055.** La responsabilité politique électorale constitue ainsi l'instrument le plus simple pour comprendre et mettre en œuvre la responsabilité démocratique de la présidence de la République au sein des régimes « semi-présidentiels ». Certains auteurs estiment que le semi-présidentialisme est plus compliqué à saisir que le présidentialisme ou le parlementarisme

[1885] En ce sens, D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit.*, p. 185-187.

[1886] « Understood as the voters' capacity to reward or sanction incumbents » ; « voters' ability to assign responsibility for performance outcomes to incumbents and voters' ability to act upon those assignments of responsibility », T. HELLWIG, D. J. SAMUELS, « Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regime », *British Journal of Political Science*, 2008, 38, p. 68.

lorsque la responsabilité des gouvernants doit être établie[1887]. Dans le cadre du régime présidentiel ou du régime parlementaire, ce sont respectivement le chef de l'Etat et le Gouvernement qui sont identifiés comme les responsables principaux de la politique suivie. A l'inverse, le régime « semi-présidentiel » repose sur le Parlement et le Président. Cette situation conduit le Gouvernement à posséder un rôle différent que dans les régimes parlementaire ou présidentiel « mais crée également un sérieux problème de responsabilité : que se passe-t-il si le Président et la majorité législative sont divergents ? »[1888]. Cette complication pourrait être aggravée si le Président est puissant car il serait susceptible de « confier à son Premier ministre la responsabilité de résoudre des crises économiques difficiles […] puis d'attendre les résultats. Le Président prend alors le crédit de toute amélioration substantielle de l'économie ; et enfin, il peut sacrifier son Premier ministre si les politiques économiques du Gouvernement aggravent la crise »[1889]. Le caractère dualiste du pouvoir exécutif permettrait alors de protéger le Président face aux crises et de se servir du Premier ministre comme d'un bouclier. Le régime « semi-présidentiel » permettrait donc plus facilement au chef de l'Etat d'éviter d'engager sa responsabilité politique.

**1056.** L'élection populaire du Président de la République serait le seul moyen susceptible de remédier à cette complexité. Elle offrirait au corps électoral la possibilité d'exercer, par lui-même, un contrôle politique. La responsabilité constituerait alors la force des régimes où la présidence est élue par le peuple[1890]. Plusieurs conditions doivent être remplies pour qu'une telle responsabilité puisse être assignée par l'intermédiaire de l'élection présidentielle directe. Selon Timothy Hellwig et David J. Samuels, le premier de ces facteurs est que « la responsabilité électorale dépend de la capacité des électeurs à faire la différence entre les acteurs politiques et, en conséquence, à *attribuer* la responsabilité politique »[1891]. La « clarté de la responsabilité » constitue un facteur important lorsque les électeurs sont amenés à

[1887] En ce sens, J-W. LIN, « The Rules of Electoral Competition and the Accountability of Semi-Presidential Governments », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP, Y-S. WU (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011, p. 75.

[1888] « But also creates a serious problem of accountability: what if the president and the legislative majority are incongruent? », *Ibid*., p. 75.

[1889] « Put his prime minister in charge of solving difficult economic crises […] and then wait for the results. The president then takes the credit for any substantial improvement in the economy; and finally, he can sacrifice his Prime Minister if the government's economic policies aggravate the crisis », C. SKACH, *Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany And the French Fifth Republic*, *op. cit*., p. 125.

[1890] En ce sens, P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Citizens, Presidents and Assemblies : The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz », *op. cit*., p. 884.

[1891] « Electoral accountability is shaped by whether voters can differentiate between political actors and, accordingly, assign policy responsibility », T. HELLWIG, D. J. SAMUELS, « Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regime », *op. cit*., p. 69. Les auteurs soulignent.

décider s'ils doivent récompenser ou sanctionner le chef de l'Etat[1892]. Plus la responsabilité pourra être attribuée clairement et facilement, plus l'exercice d'un contrôle politique populaire à l'occasion des élections présidentielles sera simple à mettre en œuvre. Cette idée de « clarté de la responsabilité » souligne que la désignation des présidents au suffrage universel constituerait un instrument privilégié pour engager la responsabilité politique du chef de l'Etat. Si des auteurs reconnaissent que « les élections sont des instruments imparfaits pour encourager la responsabilité entre les citoyens et les élus », ils considèrent malgré tout qu'« elles donnent aux titulaires du pouvoir un signal indiquant que les électeurs sont satisfaits ou mécontents des résultats des politiques suivies »[1893]. Or, il serait plus simple d'adresser de tels signaux dans les régimes « semi-présidentiels » que dans les régimes parlementaires, particulièrement en raison de la présence de l'élection présidentielle directe.

**1057.** Pour qu'il y ait une véritable responsabilité politique électorale, il faut encore que les électeurs puissent agir en fonction de leur appréciation. Ils doivent être en mesure de récompenser ou sanctionner les décideurs politiques sur cette base[1894]. Le régime « semi-présidentiel » bénéficierait, sur ce point, d'un avantage vis-à-vis du régime parlementaire puisqu'il permet l'existence d'élections législatives et présidentielles séparées. La responsabilité y serait alors plus forte dans la mesure où « une caractéristique déterminante du gouvernement parlementaire est que l'exécutif sert au gré de la législature – les membres du Parlement, et non les électeurs, choisissent l'exécutif et peuvent le tenir responsable entre les élections régulières »[1895]. Dans le même sens, T. Hellwig et D. J. Samuels estiment que l'organisation simultanée, ou proche dans le temps, des scrutins présidentiels et législatifs peut renforcer la capacité des électeurs à agir, et partant, la responsabilité politique électorale. Ils considèrent que « la concordance accentue non seulement l'accent mis sur la performance du gouvernement dans son ensemble, mais elle donne également aux électeurs qui estiment que les deux branches sont coresponsables de la performance des politiques, la possibilité de tenir

[1892] « Clarity of responsibility », G. B. POWELL, G. D. WHITTEN, « Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context », *American Journal of Political Science*, Volume 37, Issue 2 (May 1993), p. 398

[1893] « Elections are imperfect instruments to foster accountability between citizens and elected officials » ; « they provide incumbents with a signal that voters are pleased or displeased with policy outcomes », T. HELLWIG, D. J. SAMUELS, « Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regime », *op. cit.*, p. 83.

[1894] *Ibid*., p. 69.

[1895] « A defining feature of parliamentary government is that the executive serves at the pleasure of the legislature – members of parliament, not voters, select the executive and can hold it to account between regularly scheduled elections », *Ibid*., p. 69.

les deux branches responsables »[1896]. Les candidats sont alors incités à coordonner les campagnes électorales, permettant d'associer les deux branches du gouvernement dans l'esprit des électeurs[1897]. La coordination des campagnes électorales semble ainsi devoir aboutir à une coordination de la responsabilité. Or, une telle synchronisation ne serait possible qu'au sein des régimes « semi-présidentiels », le chef de l'Etat étant élu par l'assemblée dans les régimes parlementaires.

**1058.** Au bout du compte, l'élection populaire du Président de la République constituerait l'instrument le plus adapté, voire le seul, pour engager la responsabilité politique du chef de l'Etat. Le régime « semi-présidentiel » se distinguerait ainsi du présidentialisme et du parlementarisme. Il posséderait « des atouts distincts en permettant aux électeurs d'assurer la responsabilité effective de leurs politiciens, et plus particulièrement des deux parties de l'exécutif dualiste, par le biais d'élections présidentielles et législatives séparées »[1898]. Cependant, cette assimilation de la désignation du Président par le peuple à un mécanisme de responsabilité politique peut être questionnée.

### B- Une hypothèse insatisfaisante sur le plan juridique

**1059.** L'hypothèse d'une responsabilité politique électorale des présidents de la République se heurte à plusieurs difficultés juridiques « qui interdisent d'assimiler une élection à l'examen de la responsabilité politique d'un gouvernant »[1899].

**1060.** La non-réélection d'un président ne peut pas être assimilée à une révocation. L'objet d'une élection n'est pas d'infliger une sanction ou de destituer le titulaire d'un mandat mais de désigner le meilleur candidat pour occuper un poste particulier. Lorsque le chef de l'Etat se présente pour obtenir le renouvellement de ses fonctions, le bilan du mandat qu'il vient d'effectuer exerce nécessairement une influence sur le résultat du scrutin. Cependant, « le bilan du Président sortant […] n'est qu'un élément parmi d'autres […], pris en considération

[1896] « Concurrence not only sharpens the focus on the entire government's performance, it also gives voters who believe both branches are co-responsible for policy performance the ability to hold both branches to accounts », *Ibid*., p. 69.
[1897] D. J. SAMUELS, « Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective », *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 3, August 2004, p. 3.
[1898] « Distinct strengths by enabling voters to ensure the effective accountability of their politicians, and specifically, of the two parts of the dual executive, through separate presidential and assembly elections », P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Citizens, Presidents and Assemblies : The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz », *op. cit.*, p. 885.
[1899] P. SEGUR, *La responsabilité politique*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1998, p. 78.

par les électeurs pour former leur opinion »[1900]. L'excellence d'un bilan n'est pas l'assurance d'être réélu. Contrairement au fonctionnement d'une procédure de destitution, un jugement positif des actes présidentiels n'entraîne pas, mécaniquement, le maintien dans les fonctions, tandis qu'une appréciation négative n'aboutit pas forcément à son éviction.

**1061.** Il est effectivement difficile de connaître les motivations conduisant les électeurs à accepter ou à refuser de renouveler le mandat du Président. En pratique, les facteurs idéologiques ou politiques ne jouent pas nécessairement un rôle important lors du scrutin. Il est possible que des caractéristiques tirées de la personnalité des candidats soient privilégiées, limitant de ce fait la capacité de l'élection présidentielle à amener le chef de l'Etat à rendre compte de son action réelle devant les citoyens[1901]. En raison de la prégnance des éléments personnels, le fait d'être le Président sortant constituerait alors un avantage. Il existe une littérature anglo-saxonne abondante sur ce point. Elle découle en grande partie du schéma des élections législatives et présidentielles américaines où le taux de réélection est élevé. Elle a été étendue par l'auteur portugais Carlos Jalali aux régimes parlementaires ayant recours à l'élection populaire du Président de la République.

**1062.** Le fait d'être le titulaire du mandat procurerait des avantages directs, comme une plus grande exposition, mais surtout indirects[1902]. Ce sont les avantages indirects qui auraient l'importance la plus grande. Ils conduisent à ce que les sortants soient confrontés à des opposants de plus faible qualité car ils seront perçus comme des candidats plus redoutables à la fin de leur mandat. Plus les caractéristiques personnelles des candidats sont importantes pour le comportement de vote, plus la présence du titulaire du mandat lors du scrutin aura un effet dissuasif. A l'inverse, si l'élection implique de choisir d'abord un parti, une ligne politique, alors l'élément personnel ne jouera plus qu'un rôle secondaire[1903]. Appliquant ces principes aux régimes parlementaires où l'élection présidentielle directe a été mise en place, Carlos Jalali relève que « l'impact des qualités personnelles des candidats sur le comportement électoral est susceptible d'être corrélé aux pouvoirs et au rôle exécutif d'un président »[1904]. Plus les pouvoirs présidentiels sont limités, plus les caractéristiques

[1900] P. ARDANT, « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *op. cit*., p. 479.
[1901] C. JALALI, « The 2011 Portuguese Presidential Elections : Incumbency Advantage in Semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 242.
[1902] En ce sens, G. W. COX, J. N. KATZ, « Why did the incumbency advantage in U.S. House elections grow? », *American Journal of Political Science*, vol. 40, no. 2, p. 478
[1903] En ce sens, *Ibid*., p. 482-483.
[1904] « The impact of personal candidate qualities on voting behaviour is likely to be correlated to the powers and executive role of a president », C. JALALI, « The 2011 Portuguese Presidential Elections : Incumbency Advantage in Semi-presidentialism ? », *op. cit*., p. 241-242.

personnelles des candidats seront importantes. Lorsque le Président joue un rôle cérémoniel, les élections présidentielles sont personnalisées alors que, dans les cas où le statut du chef de l'Etat est éminent, d'autres facteurs, comme l'idéologie ou l'esprit de parti, vont exercer une influence déterminante sur le comportement électoral[1905]. Il semble donc, selon cette hypothèse, que c'est uniquement quand le Président est puissant que la question de sa reconduction en fonction dépendrait de ses actions passées. Ce serait donc uniquement dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » que l'élection populaire pourrait être perçue comme un mécanisme de responsabilité. Or, pour qu'une responsabilité politique électorale puisse être envisagée, il faut qu'elle soit applicable à l'ensemble des régimes parlementaires.

**1063.** Par ailleurs, l'assimilation de l'élection populaire du Président à une procédure de destitution est d'autant moins convaincante que les conséquences de l'absence de renouvellement du mandat et celles d'une révocation ne sont pas identiques sur le plan juridique. En effet, pour le chef de l'Etat, « sa non-réélection ne constitue pas, à proprement parler, une sanction juridique s'apparentant à une révocation. Il ne perd pas le pouvoir puisque son mandat est arrivé à son terme. Il n'est simplement pas réélu »[1906]. Comme le relève également Marie-Anne Cohendet, « on ne doit parler de véritable responsabilité politique que lorsque la sanction est une obligation de quitter le pouvoir, et qu'elle peut être prononcée à tout moment, et pas seulement au terme du mandat »[1907]. L'aboutissement d'une procédure de destitution oblige le Président de la République à quitter le pouvoir de manière anticipée comme cela a pu être le cas pour Rolandas Paksas en Lituanie. Une défaite électorale conduit simplement à une cessation normale des fonctions. De plus, la révocation éventuelle du chef de l'Etat est susceptible d'être accompagnée de procédures supplémentaires, comme des poursuites devant le juge pénal si un crime a été commis, ou de sanctions complémentaires, comme l'infliction d'une peine ou d'une perte de droits politiques. Ce n'est jamais le cas lorsque le mandat du Président n'est pas renouvelé.

**1064.** L'hypothèse d'une responsabilité politique électorale des présidents peut être écartée pour une raison supplémentaire. A supposer qu'il existerait bien une responsabilité des présidents devant le peuple lorsqu'ils sollicitent un renouvellement de leur fonction, celle-ci ne subsisterait plus lors du second mandat. L'ensemble des constitutions des régimes

[1905] En ce sens, *Ibid*., p. 242.
[1906] CHAGNOLAUD DE SABOURET D., DE MONTALIVET P., *Droit constitutionnel contemporain 2. Le régime politique de la France*, Paris, Dalloz, 10ème Ed., 2022, p. 480.
[1907] M-A. COHENDET, *Le Président de la République, op. cit*., p. 46.

parlementaires européens interdisent effectivement à leurs présidents de se présenter une troisième fois. Il s'agit soit d'une interdiction de faire plus de deux mandats[1908], soit de faire plus de deux mandats consécutifs[1909]. Un empêchement de cette sorte implique donc, qu'à partir du moment où un président est réélu, la responsabilité politique électorale de la présidence ne fonctionnerait qu'une fois tous les deux scrutins. En dehors d'une telle hypothèse, il est également très facile pour un Président d'échapper à l'exercice de cette responsabilité en ne se représentant pas. Le titulaire de la fonction présidentielle n'est jamais obligé de présenter sa candidature à l'exercice d'un second mandat, ou d'un troisième si la Constitution le permettait. Cette éventualité n'est pas si rare. Cela a été le cas d'Algirdas Brazauskas en LITUANIE en 1998[1910], d'Emil Constantinescu en ROUMANIE en 2000[1911], de Kurt Waldheim en AUTRICHE en 1992[1912], de Janez Drnovsek en SLOVENIE en 2008[1913], de Mary Robinson en IRLANDE en 1997[1914], de Rossen Plevneliev en BULGARIE en 2016[1915], d'Andrej Kiska en SLOVAQUIE en 2018[1916], ainsi que de François Mitterrand, de Jacques Chirac (pour cause de maladie) et de François Hollande en FRANCE en 1995, en 2007 et en 2017[1917].

**1065.** Le problème est que l'engagement de la responsabilité politique électorale repose alors exclusivement sur la volonté du Président. Il est possible que le renoncement du chef de l'Etat soit motivé par la volonté d'éviter une défaite probable. Cependant, y compris dans une telle éventualité, ce renoncement ne saurait être assimilé, d'un point de vue juridique, à l'infliction d'une sanction. Le Président de la République ne pouvant ou ne souhaitant plus se représenter, il en redeviendrait automatiquement irresponsable. Or, un des principes fondamentaux des mécanismes de responsabilité, qu'ils soient juridiques ou politiques, est qu'ils peuvent être engagés à tout moment afin de remédier à une situation exceptionnelle. Ce n'est pas le cas si

---

[1908] C'est le cas en Lituanie, en Pologne, en Roumanie, en Irlande, en Slovénie, en Bulgarie, en Croatie, en Finlande et en République tchèque.
[1909] C'est le cas au Portugal, en Autriche, en Slovaquie et en France.
[1910] A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit.*, p. 74.
[1911] T. GALLAGHER, V. ANDRIEVICI, « Romania : political irresponsibility without constitutional safeguards », *op. cit.*, p. 150-151.
[1912] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 110.
[1913] A. KRASOVEC, D. LAJH, « The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic », *op. cit.*, p. 160.
[1914] Y. GALLIGAN, « Activists Presidents and Gender Policy, 1990-2011 », *in* J. COAKLEY, K. RAFTER (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 133.
[1915] P. KOSTADINOVA (2016), « Bulgaria elects an opposition candidate as its next President and incumbent PM resigns », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=5612, 15 novembre 2016.
[1916] M. RYBAR (2019), « In Slovakia, voters elect Zuzana Čaputová the first female president in Central Europe », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=9452, 8 avril 2019.
[1917] J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Vème République. 1958-2017*, Paris, Dalloz, 16ème édition, 2017, p. 404, p. 528 et p. 647.

la responsabilité présidentielle ne s'exerce qu'à l'occasion du renouvellement de son mandat et que sa mise en œuvre dépend de la volonté exclusive du chef de l'Etat, même s'il est possible, dans certaines hypothèses, que la menace d'une sanction lors des prochaines élections puisse influencer l'action des présidents.

**1066.** En fin de compte, plusieurs difficultés juridiques font obstacle à ce qu'une responsabilité politique électorale puisse être exercée à l'encontre des présidents de la République à l'occasion du renouvellement de leur mandat. L'utilisation de cette technique apparaît surtout comme un supplétif destiné à atténuer la disproportion qui existe entre pouvoir et responsabilité du Président au sein de certains régimes parlementaires. Il semble finalement que c'est seulement « en faisant appel à l'arbitrage populaire en cas de conflit entre deux organes élus » que la responsabilité présidentielle pourra s'inscrire « dans une logique réellement « politique » »[1918].

## II- Le recours inévitable à des mécanismes de révocation populaire

**1067.** Les procédures de révocation populaire des présidents de la République constituent des mécanismes de responsabilité politique. Parmi les régimes parlementaires de l'espace européen ayant recours à l'élection présidentielle directe, trois constitutions permettent au peuple de destituer le chef de l'Etat. Il s'agit des lois fondamentales de la Roumanie, de l'Autriche et de la Slovaquie. L'observation des procédures prévues par les textes constitutionnels de ces pays souligne leur dimension politique. Elles sont effectivement dominées par les parlementaires. Les considérations juridiques n'ont qu'une place réduite (A). Il n'y a qu'en Roumanie que la révocation populaire a été utilisée. La mise en œuvre de la procédure confirme sa dimension politique (B).

### A- Un mécanisme adapté

**1068.** La procédure à suivre pour mettre en œuvre la procédure de révocation populaire des présidents roumains, autrichiens et slovaques est dominée par des caractéristiques politiques (1). Cela fait de ce mécanisme un instrument adapté pour engager la responsabilité politique des chefs d'Etat (2).

[1918] S. PINON, « Le statut du Président de la République : quelle loi organique pour l'article 68 de la Constitution ? », *op. cit.*, p. 358.

### 1- Un mécanisme de nature politique

**1069.** Les constitutions roumaine, autrichienne et slovaque ont instauré une procédure de révocation du Président de la République par le peuple. Le corps électoral de ces trois Etats est en mesure de prononcer la destitution du titulaire de la fonction présidentielle avant le terme normal de son mandat. La destitution du Président par le peuple est une reprise du mécanisme instauré par l'article 43 de la Constitution de Weimar. Ce dernier prévoyait, à son premier paragraphe, que « le mandat du Président du Reich dure sept ans. Une réélection est admise », mais, au second, qu'« avant l'expiration de ce terme, le Président du Reich peut, à l'initiative du Reichstag, être destitué par une votation populaire. La résolution du Reichstag requiert la majorité des deux tiers. A partir de cette résolution, le Président du Reich ne peut plus exercer ses fonctions. Le rejet de la destitution par la votation populaire vaut nouvelle élection et entraîne la dissolution du Reichstag ».

**1070.** La procédure prévue par cette disposition a été reproduite à l'identique dans les constitutions de l'Autriche et de la Slovaquie, tandis que c'est un mécanisme quelque peu différent qui s'applique en Roumanie. La différence principale entre les trois Etats réside dans le fait que, dans les deux premiers, le déclenchement de la révocation populaire n'est soumis à aucune condition matérielle. Il n'est pas nécessaire qu'une faute ait été commise par le Président. Il est simplement indiqué, en AUTRICHE, que « le Président de la Confédération peut être révoqué par une votation populaire avant le terme de l'expiration de ses fonctions »[1919]. La Constitution de la SLOVAQUIE est rédigée dans des termes presqu'identiques puisqu'elle se contente d'indiquer que « le Président peut être destitué de ses fonctions avant la fin de son mandat par un référendum »[1920]. Le détachement de la révocation de toute idée de faute, au sens juridique, souligne le caractère politique de la procédure. Elle peut être mise en œuvre sur la base d'un simple désaccord politique.

**1071.** Au contraire, en ROUMANIE, la destitution de la fonction n'est possible que si le Président « commet des faits graves violant les dispositions de la Constitution »[1921]. Il semble donc s'agir d'un mécanisme visant à engager la responsabilité constitutionnelle du chef de l'Etat plutôt que de l'amener à rendre des comptes sur le plan politique. Cette impression est renforcée par l'obligation de consulter la Cour constitutionnelle avant que le Parlement ne se prononce sur l'opportunité de suspendre le Président de ses fonctions. C'est d'ailleurs la Cour

[1919] Article 60 § 6 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1920] Article 106 § 1 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[1921] Article 95 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

qui a défini la notion de « faits graves violant les dispositions de la Constitution », la rédaction de l'article 95 § 1 étant particulièrement laconique[1922]. Selon elle, considérant l'objet de la transgression, un fait, envisagé comme une action ou une inaction, qui ne respecte pas les réglementations constitutionnelles est nécessairement grave. Toutefois, n'importe quelle violation de la Constitution ne justifie pas la suspension de la fonction de Président. Le juge pose quatre critères pour en apprécier la gravité : la valeur préjudiciée ; les conséquences nuisibles, produites ou potentielles de la transgression ; les moyens employés ; la personne de l'auteur du fait et le but dans lequel elle a commis le fait[1923]. Il ressort de l'application de ces critères que la notion de « fait grave violant les dispositions de la Constitution » désigne les actions ou inactions par lesquelles « le Président de la Roumanie empêcherait le fonctionnement des autorités publiques, supprimerait ou […] restreindrait les droits et les libertés des citoyens, troublerait l'ordre constitutionnel ou […] poursuivrait le changement de l'ordre constitutionnel ou d'autres faits de la même nature [qui] auraient ou [qui] pourraient avoir des effets similaires »[1924]. La nécessité d'une faute et la consultation obligatoire de la Cour constitutionnelle contribuent à renforcer l'impression que la procédure, malgré la présence de la révocation populaire, possèderait une nature plus juridique que politique. Le mécanisme se rapprocherait ainsi de la responsabilité applicable en Lituanie.

**1072.** Cependant, si le juge constitutionnel roumain doit être saisi, il ne fait que rendre un avis consultatif qui n'est pas contraignant pour le Parlement[1925]. Les Chambres ne sont donc pas obligées de tenir compte de l'opinion de la Cour au moment de prendre la décision de suspendre le Président. A ce titre, « si en 1994 l'avis consultatif négatif rendu par la Cour constitutionnelle à l'égard du président Ion Iliescu avait été suivi par le Parlement, en 2007 et 2012 il en a été autrement »[1926]. En 2007, par exemple, les assemblées ont préféré suivre le rapport de la commission d'enquête parlementaire qu'elles avaient institué, sans tenir compte de l'avis consultatif de la Cour, pour décider de suspendre le Président Basescu[1927]. Les parlementaires exercent donc un contrôle complet sur l'ensemble de la procédure. Ce sont eux qui décident de la mise en accusation du chef de l'Etat, qui choisissent quels « faits graves violant les dispositions de la Constitution » lui sont reprochés et qui décident si ces faits

[1922] Avis consultatif n° 1 du 5 avril 2007. Publié au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie Ière, no. 258 du 18 avril 2007, p. 3.
[1923] *Ibid*., p. 3.
[1924] *Ibid*., p. 3
[1925] B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 121.
[1926] E. S. TANASESCU, « Suspension du président de la Roumanie – *Non bis in idem* », *op. cit*., p. 551
[1927] E. S. TANASESCU, « The President of Romania, or : The Slippery Slope of a Political System », *op. cit*., p. 88.

constituent effectivement une violation de la loi fondamentale de nature à organiser le référendum révocatoire. Au bout du compte, malgré une apparence juridique, la révocation populaire possède bel et bien une nature politique, comme en Autriche et en Slovaquie.

**1073.** Mis à part cette différence sur les conditions de déclenchement, les procédures de révocation du Président par le peuple qui ont été instaurées par les constitutions roumaine, autrichienne et slovaque sont identiques. Elles se rapprochent du mécanisme prévu par la Constitution de Weimar. Elles soulignent la dimension politique de la révocation. En ROUMANIE, la procédure débute par l'adoption d'une résolution parlementaire visant à mettre le chef de l'Etat en accusation. La proposition de suspension de la fonction « peut être présentée par un tiers au moins du nombre des députés et des sénateurs »[1928]. Le Président est immédiatement informé de la demande de suspension. Il peut fournir des explications quant aux faits qui lui sont reprochés devant la Chambre des députés et le Sénat réunis en session conjointe. Les présidents des deux assemblées indiquent ensuite aux députés et aux sénateurs si les données existantes sont suffisantes pour notifier la demande à la Cour constitutionnelle ou s'il est nécessaire de créer une commission d'enquête. La décision est approuvée par un vote de la majorité du nombre total des députés et sénateurs. Une fois que l'avis consultatif de la Cour a été reçu par le Parlement, celui-ci organise une session conjointe dans les 24 heures. Le chef de l'Etat peut à nouveau prendre la parole lors des débats. La décision finale d'organiser le référendum révocatoire est prise à la majorité des voix de tous les députés et sénateurs[1929].

**1074.** En AUTRICHE, la procédure est ouverte par la demande du Conseil national de convoquer l'Assemblée fédérale. Le Chancelier doit s'y conformer si la décision a été prise en présence d'au moins la moitié des députés et à la majorité des deux tiers des voix exprimées[1930]. L'organisation de la votation ne peut avoir lieu que si l'Assemblée fédérale le demande à la majorité simple.

**1075.** En SLOVAQUIE, la procédure de révocation est déclenchée sur la base d'une résolution du Conseil national de la République, adoptée par une majorité de trois cinquièmes de tous les députés. Si cette majorité est atteinte, le référendum de destitution est fixé par le Président

[1928] Article 95 § 2 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[1929] Article 67, Regulation on the Joint Meetings of the Chamber of Deputies and of the Senate, approved by the Decision of the Parliament of Romania No 4 of 3 March 1992, published in the Official Journal of Romania, Part I, No 34 of 4 March 1992.
[1930] Article 60 § 6 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.

du Conseil national de la République slovaque dans les trente jours qui suivent l'adoption de cette résolution[1931].

**1076.** Le vote des parlementaires en faveur de l'organisation du référendum révocatoire entraîne automatiquement la suspension des présidents roumain et autrichien de leurs fonctions jusqu'à ce que les résultats de la votation soient connus[1932].

**1077.** L'appel au peuple pour trancher la dissension qui existe entre le Président de la République et les parlementaires conforte encore la dimension politique de la révocation populaire. Contrairement à la responsabilité politique électorale, la question posée porte clairement sur le maintien en fonction du chef de l'Etat. Les bulletins de vote l'indiquent explicitement. En ROUMANIE, les citoyens doivent répondre par « oui » ou par « non » à la question leur demandant « êtes-vous d'accord avec la révocation du Président ? »[1933]. En AUTRICHE, l'annonce de la tenue du référendum contient nécessairement « l'information selon laquelle le peuple décidera lors de ce vote si le Président fédéral doit être révoqué »[1934]. Les bulletins de vote comportent la question « Le Président fédéral doit-il être destitué ? »[1935]. En SLOVAQUIE, les bulletins doivent indiquer le texte suivant : « je soutiens la révocation du Président de la République slovaque ; je ne soutiens pas la révocation du Président de la République slovaque »[1936].

**1078.** Le processus référendaire peut se conclure de deux manières. Soit le peuple refuse la révocation du chef de l'Etat, soit il l'approuve. La désapprobation de la révocation du Président de la République n'entraîne pas les mêmes conséquences pour le fonctionnement des institutions roumaines, que pour celui des institutions autrichiennes et slovaques. En ROUMANIE, il est simplement prévu que le chef de l'Etat retrouve ses fonctions et continue à les exercer jusqu'au terme normal de son mandat. A l'inverse, les constitutions de l'AUTRICHE et de la SLOVAQUIE ont, sur ce point, repris le dispositif instauré par la Constitution de Weimar. L'échec du référendum révocatoire aboutit, d'une part, à la réélection

---

[1931] Article 106 § 1 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.

[1932] Article 95 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991. Article 60 § 6 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.

[1933] « Do you agree with the dismissal of the President », Article 9, Law No. 3 of 22 February 2000 on the Organisation and Conduct of the Referendum.

[1934] « Den Hinweis, dass das Bundesvolk bei dieser Abstimmung entscheiden wird, ob der Bundespräsident abgesetzt werden soll », Article 2 § 2, c), Volksabstimmungsgesetz 1972 – VAbstG BGBl. Nr. 79/1973 in der Fassung BGBl. I Nr. 115/2013.

[1935] « Soll der Bundespräsident abgesetzt werden? », Article 9 § 3, Volksabstimmungsgesetz 1972 – VAbstG BGBl. Nr. 79/1973 in der Fassung BGBl. I Nr. 115/2013.

[1936] « I support recalling of the president of the Slovak Republic, I do not support recalling of the president of the Slovak Republic », Article 42 § 1, b), Act no.46/1999 Coll. of 18 March 1999 on election of the president of the Slovak Republic, plebiscite, recalling of president and amending of some other acts.

du Président et, d'autre part, à la dissolution du Conseil national et du Conseil national de la République slovaque[1937].

**1079.** Si, en revanche, la révocation est approuvée, cela entraîne la cessation immédiate du mandat. La fonction présidentielle devient vacante et une nouvelle élection doit être organisée[1938]. En ROUMANIE, la majorité requise pour révoquer le Président est double puisqu'un certain seuil de voix doit être atteint et qu'un quorum de participation est fixé. La révocation du Président est approuvée si, à l'issue du référendum, la proposition a recueilli la majorité des voix valablement exprimées[1939]. La procédure est valable si au moins 30% du nombre de personnes inscrites sur les listes électorales ont participé[1940]. Ces règles ont cependant connu plusieurs évolutions à l'occasion des votations organisées en 2007 et en 2012.

**1080.** Initialement, la loi organique relative au référendum prévoyait que la consultation était approuvée si la majorité absolue des inscrits se prononçait en faveur de la destitution[1941]. Cependant, en 2007, le Parlement modifia la loi sur le référendum afin de calculer les résultats du référendum par rapport au nombre des suffrages exprimés, sans quorum de participation. La Cour constitutionnelle confirma la constitutionnalité de la modification lorsqu'elle certifia les résultats du référendum alors que le taux de participation était de 44,45 % des inscrits[1942]. Cette règle connut de nouvelles évolutions en 2012. Le Gouvernement intérimaire de Mihai Razvan Ungureanu (février 2012-mai 2012) releva le seuil de participation à 50 % plus un des citoyens inscrits sur les listes électorales permanentes, avant que, le 26 juin 2012, la nouvelle majorité parlementaire, ne revienne en arrière en n'exigeant plus qu'une majorité des voix exprimées[1943]. Saisie une nouvelle fois, la Cour décida, par un revirement de jurisprudence, que le référendum révocatoire est valide uniquement si la participation au référendum est d'au moins la moitié plus une des personnes inscrites dans les listes électorales permanentes[1944].

---

[1937] L'article 60 § 6 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920 dispose effectivement que « le refus de la révocation par la votation populaire vaut réélection et entraîne la dissolution du Conseil national », tandis que l'article 106 § 3 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992 prévoit que « si le Président n'est pas destitué lors du référendum, le Président dissout le Conseil national de la République slovaque dans les trente jours de l'annonce des résultats du référendum. Dans ce cas, un nouveau mandat présidentiel commence ».

[1938] Article 97 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991. Article 64 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920. Article 103 § 3 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.

[1939] Article 10, Law No. 3 of 22 February 2000 on the Organisation and Conduct of the Referendum.

[1940] Article 5 § 2, Law No. 3 of 22 February 2000 on the Organisation and Conduct of the Referendum.

[1941] P. TAILLON, J. PROCTOR, « Une institution qui n'a pas tenu ses promesses : le référendum de révocation présidentielle en Roumanie », *op. cit*., p. 82.

[1942] V. PERJU, « The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis », *International Journal of Constitutional Law*, 13, 2015, p. 268.

[1943] *Ibid*., p. 267-268.

[1944] E. S. TANASESCU, « Suspension du président de la Roumanie – *Non bis in idem* », *op. cit*., p. 552.

L'application de cette solution, en 2012, aboutit à ce qu'avec une participation de 46 %, et malgré plus de 80 % des voix exprimées en faveur de la destitution, les résultats du référendum furent invalidés[1945]. Finalement, le changement vers la réglementation actuelle a eu lieu en 2013. La Cour constitutionnelle le valida « en s'appuyant sur les principes de « stabilité juridique » et de loyauté dans la consultation des citoyens »[1946].

**1081.** Les règles sont en revanche plus claires et stables en AUTRICHE et en SLOVAQUIE. Les référendums sont considérés comme adoptés à la majorité absolue des voix exprimées aussi bien dans le premier Etat[1947], que dans le second[1948]. La procédure de la révocation populaire des présidents est dominée par des caractéristiques politiques. Celles-ci sont nécessaires afin de rendre les chefs d'Etat responsables politiquement.

### 2- Une signification politique nécessaire

**1082.** La mise en place des procédures de révocation populaire en Roumanie, en Autriche et en Slovaquie est nécessaire. Ces procédures possèdent effectivement une dimension démocratique certaine. Comme le relève Charles-Edouard Sénac, les mécanismes de révocation populaire sont la marque « d'une compétence juridique qui traduit un parallélisme des formes : ce que les électeurs ont fait, ils peuvent le défaire »[1949]. A ce titre, il peut être relevé que la destitution par le peuple est systématiquement adoptée en même temps que l'élection présidentielle directe. Elle a en effet été mise en place dès 1991 en ROUMANIE[1950] et a été instaurée à l'occasion de l'introduction du suffrage universel direct en AUTRICHE[1951], mais aussi en SLOVAQUIE[1952]. Plus particulièrement, « l'essence de cette institution est que, en cas d'infraction politique grave du Président, il lui est possible de prendre la responsabilité directement de ceux qui l'ont amené en fonction […], c'est-à-dire que les citoyens peuvent le révoquer de son poste avant la fin de son mandat »[1953]. Les présidents étant élus directement

[1945] B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 51.
[1946] P. TAILLON, J. PROCTOR, « Une institution qui n'a pas tenu ses promesses : le référendum de révocation présidentielle en Roumanie », *op. cit*., p. 83.
[1947] Article 45 § 1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[1948] Article 106 § 2 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[1949] Ch-E. SENAC, « Le contrôle populaire des élus », *in* C. SENIK (dir.), *Crises de confiance ?*, Paris, La Découverte, 2020, p. 67.
[1950] E.S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 63.
[1951] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 121.
[1952] D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit*., p. 185-187.
[1953] « The essence of this institution is that, in the event of a serious political trespass by the president, it is possible for him to take liability directly from those who brought him to the office […], that is, the citizens may recall him from his post before the end of his term of office », B. SRAMEL, P. HORVATH, J. MACHYNIAK, « Peculiarities

par le peuple, il est logique qu'ils puissent être destitués par ce dernier pour des raisons de nature exclusivement politique. Le recours à la révocation populaire présente effectivement l'avantage de pérenniser la démocratie « en permettant au corps électoral, et non à une opinion publique dont la consistance est souvent équivoque, de sortir de son sommeil »[1954]. La révocation populaire semble donc beaucoup plus adéquate pour engager la responsabilité politique des présidents qu'une hypothétique responsabilité électorale.

**1083.** L'autre bénéfice de cette procédure est qu'elle permet d'adapter le parlementarisme au cadre républicain. Au sein d'une république, aucune institution ne saurait être totalement irresponsable sur le plan politique[1955]. La révocation populaire offre ainsi la possibilité de ne pas « transposer purement et simplement le principe d'irresponsabilité du monarque » [1956], celui-ci étant parfois susceptible de générer des difficultés démocratiques et politiques, notamment lorsqu'il existe une disproportion importante entre le statut et la responsabilité du chef de l'Etat. Ces caractéristiques renforcent la nature politique des procédures de révocation populaire et soulignent qu'elles sont nécessaires pour rendre des chefs d'Etat républicains responsables politiquement dans le cadre du parlementarisme.

**1084.** L'utilité des mécanismes de révocation populaire du Président de la République ressort également de la capacité de ces procédures à résoudre les blocages institutionnels[1957]. En effet, le recours à l'élection présidentielle directe dans les régimes parlementaires facilite l'apparition d'une situation de cohabitation ou de « gouvernement minoritaire et divisé ». Des blocages institutionnels sont alors susceptibles de survenir, en particulier lorsque le fonctionnement des institutions, dans une de ces deux configurations, est conflictuel. Dans cette perspective, il peut être nécessaire d'instaurer un mécanisme spécifique afin de trancher le conflit qui oppose le Président au Parlement ou au Gouvernement.

**1085.** Toutefois, pour que la révocation populaire reste bénéfique, les parlementaires ne doivent pas être en mesure d'en faire un usage abusif[1958]. S'interrogeant sur le fonctionnement de cette procédure en Roumanie, Vlad Perju estime que « la solution de nature constitutionnelle pourrait être de modifier l'article 95 dans le sens d'un mécanisme existant

---

of Prosecution and Indictment of the President of the Slovak Republic: Is Current Legal Regulation Really Sufficient? », *op. cit.*, p. 2.

[1954] C-E. SENAC, « Le contrôle populaire des élus », *op. cit.*, p. 68.

[1955] En ce sens, J. KUDRNA, « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *op. cit.*, p. 50.

[1956] A. LE DIVELLEC, « La responsabilité des présidents de la République dans les pays d'Europe du Nord », *in* C. GUETTIER, A. LE DIVELLEC (dir.), *La responsabilité pénale du président de la République*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 132.

[1957] V. PERJU, « The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis », *op. cit.*, p. 263.

[1958] En ce sens, *Ibid.*, p. 264.

dans la Constitution autrichienne »[1959]. La faiblesse principale du mécanisme de révocation populaire prévue par la loi fondamentale roumaine réside effectivement dans le fait, qu'en ne prévoyant pas la dissolution possible de la Chambre des députés en cas d'échec du référendum révocatoire, la Constitution accorde une immunité politique au Parlement. Or, une telle immunité est susceptible de générer une utilisation abusive de la révocation du Président par le peuple. Un alignement sur les procédures autrichienne et slovaque « rétablirait l'équilibre institutionnel entre le Président et la majorité parlementaire qui soutient le Premier ministre en sanctionnant l'exercice abusif des pouvoirs constitutionnels de part et d'autre »[1960]. Ainsi, le recours à la révocation populaire est adapté afin de rendre responsables politiquement les présidents élus par le peuple. Cette procédure détient des avantages démocratiques, républicains et juridiques que ne possède pas la responsabilité politique électorale. Sa nature politique a pu s'observer à l'occasion de sa mise en œuvre multiple en Roumanie.

### B- Une pratique politique de la révocation populaire : les exemples roumains de 1994, 2007 et 2012

**1086.** Dès 1991, le régime juridique du mécanisme de responsabilité instauré par l'article 95 de la loi fondamentale roumaine était considéré comme questionnable, notamment à cause de l'ambiguïté qui entoure les « faits graves violant les dispositions de la Constitution »[1961]. Il a ainsi été relevé qu'« un important malentendu subsiste en Roumanie quant aux motifs pouvant conduire à un référendum de révocation »[1962]. L'exigence d'une faute laisse effectivement penser que la responsabilité posséderait une nature juridique. Pourtant, la doctrine constitutionnaliste roumaine estime qu'il s'agit d'une responsabilité politique. En plus d'une procédure de révocation dominée par le Parlement, cette qualification s'explique par l'existence d'« un décalage entre le droit et la pratique »[1963], d'un « contraste entre les interprétations juridiques et politiques du mécanisme de suspension du Président »[1964]. Ce ne sont pas des considérations strictement juridiques mais bien des motivations politiques qui

[1959] « The solution of constitutional design might be to tweak article 95 along the lines of a mechanism that exists in the Austrian constitution », *Ibid*., p. 264.
[1960] « Would reestablish the institutional equilibrium between the president and the parliamentary majority that supports the prime minister by sanctioning abusive exercise of constitutional powers on both sides », *Ibid*., p. 264.
[1961] E.S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 63.
[1962] P. TAILLON, J. PROCTOR, « Une institution qui n'a pas tenu ses promesses : le référendum de révocation présidentielle en Roumanie », *op. cit*., p. 88.
[1963] *Ibid*., p. 88.
[1964] « Contrast between the legal and political interpretations of the mechanism of suspension of the president », V. PERJU, « The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis », *op. cit*., p. 260.

expliquent la triple mise en œuvre de l'article 95 de la Constitution en 1994, en 2007 et en 2012. Plus particulièrement, il semble que la procédure soit engagée lorsque le Président quitte son rôle de modérateur.

**1087.** En 1994, Ion Iliescu a été accusé par l'opposition parlementaire d'avoir violé le principe de la séparation des pouvoirs en raison de son immixtion dans des procédures judiciaires. Il avait en effet déclaré que « les décisions judiciaires définitives et incontestables, qui reconnaissaient le droit de propriété sur les maisons nationalisées, sont invalides parce qu'elles n'ont pas de base légale […] et ne doivent pas être mis en œuvre par l'administration publique »[1965].

**1088.** En 2007, les charges dressées à l'encontre de Traian Basescu portaient principalement sur les relations du Président avec le Parlement, le Gouvernement et le pouvoir judiciaire. Vis-à-vis des Chambres, le Président est accusé d'avoir violé l'Etat de droit, les principes du pluralisme politique, les règles régissant les rapports entre la présidence et les assemblées ainsi que d'avoir ignoré le rôle du Parlement en tant qu'organe représentatif suprême[1966]. Plus précisément, il lui est reproché « d'avoir refusé ou négligé l'organisation des consultations avec les partis politiques lorsqu'il y a eu des moments tendus ou même de crise qui auraient imposé des actions de médiation »[1967]. Cette accusation fait notamment référence à la désignation, en 2004, de Calin Popescu Tariceanu à la fonction de Premier ministre sans que les partis politiques aient été consultés. T. Basescu est également accusé de ne pas avoir respecté son obligation constitutionnelle de neutralité politique en soutenant ouvertement le Parti Démocrate, en traitant tous les autres partis avec dédain et en faisant des accusations qui ont conduit à des blocages ou des conflits au sein du Parlement et sur la scène politique[1968]. Il a enfin été reproché au chef de l'Etat d'avoir affaibli l'autorité du Parlement lorsqu'il a sollicité la révocation des présidents des deux Chambres ou qu'il a affirmé publiquement que les assemblées travaillaient dans l'intérêt de groupements mafieux[1969].

**1089.** Plusieurs accusations ont aussi été formulées par rapport aux relations du Président avec le Gouvernement. T. Basescu a ainsi été accusé d'avoir critiqué et fait pression publiquement

[1965] « The final and incontestable judicial rulings, which recognized the right of ownership over nationalized houses, are invalid because they do not have a legal basis […] and should not be implemented by the state administration », V. A. DIMULESCU, « Presidential Impeachment in Semi-Presidential System. Case Study: Romania 2007 », *Europolis*, vol. 4, no. 1/2010, p. 119.
[1966] *Ibid*., p. 123.
[1967] Avis consultatif n° 1 du 5 avril 2007. Publié au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie Ière, no. 258 du 18 avril 2007, p. 4.
[1968] *Ibid*., p. 5.
[1969] *Ibid*., p. 6-7.

sur le Premier ministre pour qu'il remette sa démission[1970]. Ce comportement a été considéré comme abusif car il n'y avait pas de crise gouvernementale. Il n'y avait donc aucune raison légitime susceptible de justifier la démission du Premier ministre, en particulier à un moment où la stabilité du Gouvernement était nécessaire[1971]. L'autre accusation principale relative aux relations entre le Président et le Gouvernement était que le chef de l'Etat aurait abusé de son droit de participer à des réunions gouvernementales en étant présent à des Conseils des ministres qui ne traitaient pas de ce que la Constitution considère comme des questions d'intérêt national[1972].

**1090.** Enfin, il est reproché au Président Basescu de ne pas avoir respecté le principe de la séparation des pouvoirs en portant atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Plusieurs exemples sont mis en avant par les parlementaires : il aurait demandé aux procureurs de rouvrir des dossiers de poursuite pénale ; intimidé les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature et des magistrats ; influencé l'élection du président du Conseil Supérieur de la Magistrature; s'est substitué aux instances judiciaires en accordant la grâce ; nommé des juges et des procureurs en ignorant le Conseil Supérieur de la Magistrature ; critiqué la Cour Constitutionnelle et manifesté son désaccord envers certaines décisions de celle-ci[1973].

**1091.** En 2012, les accusations portées à l'encontre de T. Basescu ont également été nombreuses. Quatre charges principales peuvent être relevées[1974]. D'après les parlementaires, la démocratie et l'Etat de droit auraient subi un processus d'érosion important au cours duquel l'action et la volonté politiques se sont concentrées de manière discrétionnaire et inconstitutionnelle entre les mains du Président[1975]. De plus, il aurait usurpé les pouvoirs du Premier ministre en intervenant dans des domaines relevant de la compétence du Gouvernement. Ainsi, « par son comportement politique, le Président promeut un état continu de violation du cadre constitutionnel »[1976]. Le Président est également accusé d'avoir « violé de manière répétée les droits et libertés fondamentaux des citoyens » par son soutien aux mesures d'austérité du Gouvernement à l'occasion de la crise économique de 2008 mais

[1970] *Ibid*., p. 5-6.
[1971] V. A. DIMULESCU, « Presidential Impeachment in Semi-Presidential System. Case Study: Romania 2007 », *op. cit*., p. 124.
[1972] Avis consultatif n° 1 du 5 avril 2007. Publié au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie Ière, no. 258 du 18 avril 2007, p. 9.
[1973] *Ibid*., p. 10.
[1974] E. S. TANASESCU, « Suspension du président de la Roumanie – *Non bis in idem* », *op. cit*., p. 552.
[1975] Advisory opinion No. 1 of 6 July 2012 on the proposal for the suspension from office of the President of Romania, Mr. Traian Băsescu, p. 2.
[1976] « By his political behaviour, the President promotes a continual state of violation of the constitutional framework », *Ibid*., p. 4.

également par des discours insultants à l'égard de la communauté rom[1977]. Enfin, le Président a déposé une proposition de révision de la Constitution inconstitutionnelle et a violé la procédure de révision prévue par la loi fondamentale en persistant dans sa volonté de modifier le texte constitutionnel malgré l'invalidation, par la Cour constitutionnelle, de certaines dispositions de la loi soumise au Parlement[1978].

**1092.** Le rejet de ces accusations par la Cour constitutionnelle, en 1994, en 2007 et en 2012 renforce le caractère politique de l'initiative référendaire. En effet, dans les deux dernières hypothèses, l'appréciation juridique du juge n'a pas été pris en compte par les parlementaires. Ils ont décidé de suspendre le Président malgré l'avis défavorable de la Cour. En 1994, elle ne considéra pas que les déclarations d'Ion Iliescu étaient une violation grave de la Constitution. L'argumentation de la juridiction constitutionnelle reposait sur le fait que « le titulaire de la fonction présidentielle a le droit d'exprimer des opinions politiques ou de proposer - et non d'imposer - des moyens de résoudre le problème en question puisque ses déclarations ne sont pas censées avoir des effets juridiques sur les pouvoirs publics »[1979]. En 2007 et en 2012, la Cour releva que l'attitude du Président n'était pas irréprochable mais « elle jugea que les actions de M. Basescu ne constituaient pas des actes suffisamment graves pour justifier une suspension aux termes de l'article 95 »[1980].

**1093.** Lors de la première suspension de T. Basescu, la Cour constitutionnelle estima que le comportement et les déclarations du Président n'étaient que l'expression d'une opinion politique qui étaient donc couvertes par l'immunité dont bénéficie le chef de l'Etat[1981]. Cependant, les parlementaires décidèrent, le 19 avril 2007, de suspendre le Président. Le référendum révocatoire eut lieu le 19 mai. Avec une participation de 44,4 % des électeurs, la Cour confirma sa validité. Le rejet de la révocation à 74,5 % permit de rétablir le Président dans ses fonctions[1982].

**1094.** A l'occasion de la deuxième suspension, la Cour a soutenu en partie les accusations formulées contre le Président. Elle a ainsi reconnu que les actes de T. Basescu dépassaient la simple expression d'une opinion politique pour chercher à déterminer les décisions du

---

[1977] « Repeatedly violated fundamental rights and freedoms of citizens », *Ibid*., p. 6.
[1978] *Ibid*., p. 10.
[1979] « The holder of the presidential office is entitled to express political opinions or to propose – not impose – ways of solving the issue at hand since his/ her statements are not supposed to have any legal effects on the public authorities », V. A. DIMULESCU, « Presidential Impeachment in Semi-Presidential System. Case Study: Romania 2007 », *op. cit*., p. 119.
[1980] P. TAILLON, J. PROCTOR, « Une institution qui n'a pas tenu ses promesses : le référendum de révocation présidentielle en Roumanie », *op. cit*., p. 90.
[1981] En ce sens, B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 122.
[1982] *Ibid*., p. 122.

Gouvernement : « le fait que le Président de la Roumanie, par son comportement politique, ait publiquement pris l'initiative de prendre des mesures socio-économiques avant leur adoption par le Gouvernement, en assumant ses responsabilités, peut être considéré comme une tentative de diminuer le rôle et les pouvoirs du Premier Ministre »[1983]. La juridiction constitutionnelle rejeta les autres accusations. Elle refusa de reconnaître le Président coupable d'une violation grave de la loi fondamentale mais considéra malgré tout qu'il « n'avait pas rempli avec une efficacité et une rigueur maximales le rôle de médiateur entre les pouvoirs de l'État, ainsi qu'entre l'État et la société »[1984]. La majorité parlementaire décida de suspendre le Président le 6 juillet 2012. La crise se termina avec le rétablissement dans ses fonctions de T. Basescu dans la mesure où, si 87,52 % des voix exprimées étaient favorables à sa destitution, la Cour invalida le référendum en raison d'une participation insuffisante de 46,24%[1985].

**1095.** Il ressort de l'observation de la mise en œuvre de la révocation populaire du Président roumain qu'elle a bien été engagée selon des motivations politiques. L'utilisation fréquente de l'article 95 de la Constitution « témoigne de l'ambiguïté des rapports aménagés par la loi fondamentale entre le Parlement et le Président »[1986]. C'est particulièrement le cas lors de la suspension décidée en 2007 puisque la plupart des accusations portées contre le chef de l'Etat relevaient finalement de désaccords quant à la répartition des compétences entre les différentes institutions.

**1096.** La dimension politique se manifeste également dans le fait que la révocation populaire est devenue « un mécanisme particulièrement attrayant pour relâcher la pression politique lorsque les tensions au sein de l'exécutif dualiste atteignent un point d'orgue »[1987]. Il apparaît effectivement que « le fait que la responsabilité politique du Président roumain ait été engagée trois fois en l'espace de vingt ans d'application de la Constitution - et à chaque fois d'une manière plus agressive -, témoigne de la grave détérioration du climat politique général et des graves dysfonctionnements du système politique roumain »[1988]. Le recours à la révocation

[1983] « The fact that the President of Romania, through its political behaviour, publicly assumed the initiative to take socio-economic measures before adoption thereof by the Government, by assuming responsibility, can be considered as an attempt to diminish the role and powers of the Prime Minister », Advisory opinion No. 1 of 6 July 2012 on the proposal for the suspension from office of the President of Romania, Mr. Traian Băsescu, p. 5-6.
[1984] « Did not fulfil with maximum efficiency and rigor the role of mediator between State powers, as well as between State and the society », *Ibid*., p. 13.
[1985] B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 123.
[1986] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 64.
[1987] « An especially appealing mechanism for releasing political pressure when tensions within the dual executive reach a boiling point », V. PERJU, « The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis », *op. cit*., p. 263.
[1988] E. S. TANASESCU, « Suspension du président de la Roumanie – *Non bis in idem* », *op. cit*., p. 552.

populaire a été utilisé, en 2012, « dans le contexte de la cohabitation, comme un outil de revanche politique contre le Président »[1989]. Enfin, la suspension des fonctions peut être considérée comme une sanction d'une attitude présidentielle jugée incompatible avec le rôle de modérateur du chef de l'Etat puisque, par des violations du principe de séparation des pouvoirs ou l'usurpation du pouvoir gouvernemental, le Président fait obstacle au bon fonctionnement des institutions au lieu de le favoriser.

**1097.** Au bout du compte, la révocation populaire du Président de la République constitue bien un mécanisme permettant d'engager la responsabilité politique du chef de l'Etat. Le recours à cette procédure semble inévitable dans la mesure où il s'agit de l'instrument le plus adapté pour que les présidents soient amenés à rendre compte de leurs actions sur le plan politique. La révocation présente effectivement un avantage démocratique en permettant au peuple de défaire ce qu'il a fait auparavant. Elle est également susceptible d'atténuer la disproportion qui existe parfois entre le statut et la responsabilité du chef de l'Etat en soumettant au contrôle du peuple des présidents qui ne pouvaient voir que leur responsabilité juridique engagée.

[1989] « In the context of cohabitation, as a tool for political revenge against the President », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis, op. cit*., p. 124.

## Conclusion du Chapitre 2

**1098.** Il ressort de l'observation des mécanismes de responsabilité applicables aux présidents de la République que leur responsabilité politique est particulièrement limitée. Son caractère restreint n'est pas surprenant dans la mesure où il s'inscrit dans le cadre classique du parlementarisme. Traditionnellement, en effet, le chef de l'Etat y est irresponsable politiquement. Cependant, le problème est qu'une telle irresponsabilité n'est pas nécessairement adaptée au fonctionnement de l'ensemble des régimes parlementaires européens.

**1099.** Pour qu'elle soit acceptable, il convient que le statut du Président soit effacé et que le Gouvernement constitue l'organe politique prééminent. Ce n'est pas le cas dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », ni forcément dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Dans les premiers, l'irresponsabilité du chef de l'Etat est prévue par la Constitution alors que ce dernier exerce une action gouvernementale. Le déséquilibre est donc considérable entre la fonction éminente des présidents directeurs et l'impossibilité pour eux de rendre compte de leurs actions. Le maintien de « ce statut privilégié, resté longtemps une question accessoire, est devenu tout à fait inadapté avec l'avènement de la prééminence présidentielle sous la Ve République » mais aussi dans la Croatie des années 1990[1990]. Dans les seconds, une certaine disproportion existe également entre le pouvoir et la responsabilité des présidents. L'établissement d'un mécanisme de responsabilité politique pourrait s'avérer utile afin de sanctionner des abus éventuels de la part des présidents modérateurs.

**1100.** Une rupture entre pouvoir et responsabilité est ainsi susceptible d'être relevée dans ces régimes parlementaires. Ce décalage est d'autant plus marqué que les mécanismes traditionnels qui peuvent être utilisés pour remettre en cause le statut des présidents ne permettent pas de les destituer pour des raisons d'opportunité politique. Ce sont des procédures qui sont créées pour sanctionner la commission d'une faute, de nature pénale ou constitutionnelle, par le chef de l'Etat. La difficulté est que ces mécanismes font parfois l'objet d'une instrumentalisation par les parlementaires. Si leur nature est pénale ou constitutionnelle, ils ne sont pas imperméables à des considérations politiques, que ce soit dans la procédure à suivre pour les déclencher ou dans les motivations qui expliquent leur mise en œuvre. Les

[1990] E. KOHLHAUER, *Le droit politique comme théorie constitutionnelle. Proposition de systématisation*, *op. cit.*, p. 182.

utiliser afin d'atténuer l'irresponsabilité politique des présidents directeurs ou modérateurs risque de conduire à une dénaturation de ces procédures et de la responsabilité présidentielle.

**1101.** Aussi, les procédures classiques du parlementarisme n'étant pas adaptées pour renforcer le contrôle politique exercé sur les présidents élus directement par les citoyens, le recours à d'autres formes de responsabilité apparaît nécessaire. C'est ainsi qu'une responsabilité devant le peuple peut être envisagée afin de rendre politiquement responsables les chefs d'Etat européens. L'hypothèse d'une responsabilité politique électorale, qui est parfois avancée, n'est pas satisfaisante, l'élection ne pouvant être assimilée, d'un point de vue juridique, à un mécanisme de responsabilité. Le recours à des mécanismes de révocation populaire des présidents semble donc inévitable. Prévues en Roumanie, en Autriche et en Slovaquie, ces procédures présentent l'avantage démocratique de solliciter la participation directe des citoyens et peuvent être utilisés sur la base d'un simple dissentiment entre le Président et le Parlement. Ils constituent l'instrument le plus pertinent pour contrôler la responsabilité politique des présidents tout en s'inscrivant dans un cadre parlementaire.

## Conclusion du Titre 1

**1102.** Les conséquences de l'élection présidentielle directe sur le statut des présidents de la République sont relativement limitées. Il ressort effectivement de l'observation comparative que le recours au suffrage universel n'est pas nécessairement la source d'une autorité plus éminente, ni l'instrument d'une plus grande responsabilité politique.

**1103.** Il est fréquent que la désignation directe du Président génère un décalage entre le statut dévolu à la fonction présidentielle par le texte constitutionnel et la manière dont il est perçu par les citoyens. Une relation de causalité entre pouvoir et élection est susceptible de se mettre en place. L'élection présidentielle directe peut alors être utilisée comme une justification des compétences du chef de l'Etat. Cependant, la réalité de ce rapport entre élection et puissance est beaucoup moins certaine en pratique. Les conséquences institutionnelles de l'élection populaire peuvent effectivement être nuancées. L'introduction du suffrage universel direct n'entraîne pas mécaniquement un renforcement de l'institution présidentielle. L'observation comparative des régimes parlementaires de l'espace européen souligne ainsi que la décision de recourir à ce mode de scrutin est d'abord le fruit d'un choix pragmatique, qui s'explique par les circonstances nationales.

**1104.** L'élection populaire n'est pas non plus la source d'une responsabilité politique renforcée des présidents. Celle-ci est, au contraire, particulièrement limitée, faute d'instruments pertinents pour l'engager. Si l'irresponsabilité politique des chefs d'Etat se justifie par les règles de fonctionnement traditionnel du parlementarisme, selon lesquelles les ministres endossent, par l'intermédiaire du contreseing, la responsabilité des actes présidentiels et exercent la fonction gouvernementale, il convient que le Cabinet soit l'organe politique prééminent pour qu'elle puisse être acceptable d'un point de vue démocratique. La difficulté est qu'il existe, en particulier dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à direction présidentielle », une rupture entre les pouvoirs et la responsabilité des présidents, c'est-à-dire que certains chefs d'Etat auront un rôle important, voire exerceront une activité de nature gouvernementale, sans être aucunement responsable des actions réalisées à ce titre.

**1105.** Cette problématique ne peut pas être résolue par l'utilisation des mécanismes classiques de responsabilité présidentielle. Même si elles ne sont pas fermées à des considérations politiques, les responsabilités pénale et constitutionnelle des présidents ne sont pas adaptées pour engager la responsabilité politique des chefs d'Etat car elles supposent la réalisation d'une faute pour être déclenchées. Les utiliser pour punir un dissentiment politique reviendrait

à les dénaturer. L'utilisation de l'élection populaire du Président de la République n'est pas non plus satisfaisante. Si elle semble parfois constituer une responsabilité par défaut qui serait recherchée, dans la pratique, pour atténuer l'irresponsabilité présidentielle, elle ne saurait être assimilée, d'un point de vue juridique, à un véritable mécanisme de responsabilité politique devant le peuple. Seules les procédures de révocation populaire des présidents mises en place en Roumanie, en Autriche et en Slovaquie peuvent être considérées comme tel.

**1106.** Il est ainsi possible de relativiser les conséquences de l'élection populaire du Président de la République pour le statut du chef de l'Etat, celle-ci n'étant ni le fondement unique de sa puissance, ni celui de sa responsabilité politique.

## Titre 2 : Les conséquences limitées de l'élection présidentielle directe sur le fonctionnement des institutions parlementaires

**1107.** Il est généralement attendu que l'introduction de l'élection populaire du Président de la République dans un régime parlementaire bouleverse le fonctionnement de celui-ci. Il existerait une différence marquée entre les institutions parlementaires selon le mode de désignation, direct ou indirect, du chef de l'Etat. Ce type de scrutin constituerait effectivement une source très puissante de légitimité politique pour les présidents dans la mesure où « les élections populaires fournissent souvent des justifications aux demandes présidentielles pour une plus grande implication dans les affaires exécutives »[1991]. Ce sont donc les relations à l'intérieur du pouvoir exécutif qui pourraient être d'abord modifiées.

**1108.** Plus précisément, les premières conséquences du recours au suffrage universel direct seraient susceptibles de se manifester à propos de l'exercice de la fonction gouvernementale. Parmi les caractéristiques déterminantes des régimes dits « semi-présidentiels », c'est-à-dire des régimes parlementaires ayant instauré l'élection présidentielle directe, figurerait le potentiel pour l'établissement d'un certain degré de contrôle conjoint sur le Gouvernement par le Président et le Parlement[1992]. Du fait de leur élection populaire, les présidents pourraient ainsi posséder une influence renforcée sur la politique de la nation par l'intermédiaire du contrôle qu'ils exerceraient sur l'existence et le fonctionnement du Cabinet. La classification ternaire proposée souligne cependant que l'ascendant des présidents sur le Gouvernement est, en pratique, relativement limité. Il ne semble pas dépendre de leur mode de désignation mais plutôt de leurs prérogatives. C'est principalement au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle » que le chef de l'Etat pourra peser sur l'action gouvernementale. Son influence est plus réduite lorsque le régime est « à modération présidentielle » ou « à présidence symbolique » (Chapitre 1).

**1109.** La mise en place de l'élection présidentielle directe aboutirait également à renforcer le risque de voir apparaître des conflits institutionnels à l'intérieur du pouvoir exécutif ou entre le Président et la majorité parlementaire. Les régimes parlementaires dans lesquels le chef de l'Etat est élu par le peuple seraient « sans doute plus enclin aux conflits exécutifs que le parlementarisme ou le présidentialisme dans le sens où des différends surgissent entre le

[1991] « Popular elections often provide justifications for presidential demands for a greater involvement in executive matters », O. PROTSYK, « Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe », *op. cit*., p. 136-137.

[1992] En ce sens, P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Citizens, Presidents and Assemblies : The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz », *op. cit*., p. 885.

Président et le Premier ministre et le Gouvernement »[1993]. Le dualisme de l'exécutif favoriserait l'apparition d'une hostilité entre les institutions. Il semble toutefois que la survenance possible de ces conflits ne soit pas liée uniquement au mode de désignation du chef de l'Etat. Si son influence ne saurait être niée, d'autres facteurs interviennent aussi (Chapitre 2).

[1993] « Arguably more prone to executive conflict than parliamentarism or presidentialism in the sense that disputes arise between the president and the prime minister and the government », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 19.

## Chapitre 1 : Une intervention limitée des présidents dans l'exercice de la fonction gouvernementale

**1110.** Le dualisme du pouvoir exécutif implique que le Président de la République et le Gouvernement « aient des statuts et des compétences différentes, mais que ces différences soient perçues comme correspondant à des fonctions différentes »[1994]. C'est ainsi qu'il est possible de distinguer, d'une part, l'existence d'une fonction exécutive, entendue dans un sens strict, qui consiste essentiellement en l'exécution matérielle des lois et, d'autre part, une fonction exécutive plus large qui permet à son titulaire d'exercer la direction et la conduite de la politique de la nation. Il s'agit alors de la fonction gouvernementale. Cette distinction se rapproche notamment de celle opérée par René Capitant qui distinguait le pouvoir administratif « qui correspond au pouvoir « exécutif » pris dans son sens étroit » et le pouvoir gouvernemental « qui consiste à « gouverner » »[1995]. Dans le cadre du parlementarisme, la fonction gouvernementale appartient, en principe, au Cabinet. Elle s'oppose notamment à la fonction délibérante et à la fonction de contrôle qui appartiennent au Parlement.

**1111.** Différentes attributions, utilisées afin de mettre concrètement en œuvre la politique intérieure et extérieure de l'Etat, sont susceptibles de relever de la fonction gouvernementale. La difficulté est que les présidents de la République sont parfois tentés d'intervenir dans son exercice. Les prérogatives pouvant appartenir à la fonction gouvernementale ne sont cependant pas toutes confiées uniformément aux ministres. L'exercice de certaines compétences implique parfois une participation active du chef de l'Etat. C'est particulièrement le cas lorsqu'il est question de leurs domaines d'intervention considérés comme traditionnels, à l'instar des relations extérieures ou des situations de crises institutionnelles. L'influence concrète du Président semble dépendre du rôle conféré au Gouvernement. En effet, « le Président et le Premier ministre devraient être davantage incités à rechercher une coopération lorsqu'il y a une répartition plus équilibrée du pouvoir entre les deux têtes de l'exécutif et/ou si les deux dirigeants se partagent le pouvoir dans un domaine politique particulier »[1996]. A l'inverse, si le chef de l'Etat ou le Gouvernement sont clairement

[1994] M. TROPER, « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », *op. cit*., p. 307.
[1995] R. CAPITANT, « L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l'État », *Encyclopédie française*, t. 10, 1964 (extraits des pages 143 à 163), in CAPITANT R., *Écrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, p. 142.
[1996] « The president and the prime minister should have stronger incentives to seek cooperation when there is a more balanced distribution of power between the two executives and/or if the two executives share power in a particular policy area », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 29.

dans une position dominante, la coopération sera plus difficile à établir (Section 2). L'influence présidentielle sur le Gouvernement ne se manifeste pas uniquement lors du fonctionnement de l'organe ministériel. Elle pèse d'abord sur son existence même, c'est-à-dire que les présidents, par l'exercice de certaines de leurs prérogatives, sont capables de participer à la formation ou à la révocation du Gouvernement. Il est toutefois rare que le Cabinet se trouve dans une situation de dépendance complète vis-à-vis du chef de l'Etat (Section 1).

## **Section 1 : Une influence réduite sur l'existence du Gouvernement**

**1112.** Le recours à l'élection présidentielle directe au sein d'un régime parlementaire serait susceptible d'exercer une influence sur la composition et la pérennité des gouvernements. Cette question « est depuis longtemps un sujet central dans le débat à propos du semi-présidentialisme »[1997]. Deux points de vue opposés s'expriment sur ce sujet parmi la doctrine constitutionnaliste et politiste anglo-saxonne. D'une part, il ressortirait de certaines études que la désignation populaire du Président permettrait « une flexibilité accrue pour assurer la formation et la survie des gouvernements, même dans des circonstances politiques difficiles, car le Cabinet peut potentiellement bénéficier du soutien du Président ou de l'assemblée »[1998]. D'autres part, l'élection directe pourrait favoriser les crises ministérielles, compliquerait la formation d'une coalition gouvernementale et encouragerait la nomination de cabinets ne disposant pas du soutien de la majorité parlementaire. Cela serait problématique car le lien entre le peuple et ses représentants pourrait s'en trouver affaibli[1999].

**1113.** La classification ternaire proposée souligne toutefois que l'influence des présidents de la République sur l'existence du Gouvernement n'est pas liée à leur mode de désignation. Lors du processus de formation du Gouvernement, c'est « la fonction « élective » du Parlement » qui joue un rôle déterminant[2000]. La création du Cabinet est effectivement « la première et principale fonction du Parlement dans un système parlementaire »[2001]. Dans ce cadre, si la participation des présidents est fréquemment prévue, puisque ces derniers se comportent « en

---

[1997] « Has long been a central subject in the debate about semi-presidentialism », P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Citizens, Presidents and Assemblies : The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz », *op. cit*., p. 885.

[1998] « An enhanced flexibility to ensure the formation and survival of governments even in difficult political circumstances because the cabinet can potentially draw support from president or assembly », *Ibid*., p. 885.

[1999] En ce sens, J. J. LINZ, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit*., p. 58 ; C. SKACH, « The "newest" separation of powers: Semipresidentialism », *op. cit*., p. 99.

[2000] A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit*., p. 55.

[2001] *Ibid*., p. 569.

tant qu'agents de l'électorat, qui, comme les assemblées, jouent un rôle dans la traduction des choix électoraux en gouvernements »[2002], ils n'exercent pas, de manière générale, l'influence la plus déterminante (I). De plus, la pérennité du Gouvernement ne sera pas plus réduite à cause de la seule présence de l'élection présidentielle directe mais est influencée par les circonstances politiques nationales et les compétences du chef de l'Etat (II).

## I- L'influence réduite des présidents dans le processus de formation du Gouvernement

**1114.** La plupart des élections législatives ne génèrent pas d'elles-mêmes des majorités claires. Les partis politiques ont besoin de former des coalitions afin d'être en mesure d'exercer le pouvoir exécutif. Les interventions des présidents de la République dans le processus de formation du Gouvernement, « entendu comme la nomination du Premier ministre et des membres du Cabinet »[2003], constituent donc un temps particulièrement fondamental car elles permettent de poser le cadre de la gouvernance future d'un pays. Les présidents peuvent ainsi être en mesure de contribuer au bon fonctionnement des institutions, en prévenant, en résolvant ou en atténuant les conséquences négatives d'une situation de blocage institutionnel, à moins qu'ils ne préfèrent chercher à accroître leur influence politique. La difficulté est d'établir la nature exacte du rôle que les chefs d'Etat parlementaires sont susceptibles de remplir. Lorsqu'ils sont élus directement, il est attendu que les présidents occupent une place stratégique quand il s'agit de former le Gouvernement[2004]. D'après Lubomir Kopecek et Milos Brunclik, « il ne fait aucun doute que [l'élection populaire] renforce potentiellement le pouvoir présidentiel global et en particulier elle donne au Président un levier supplémentaire dans le [processus de formation du Gouvernement] »[2005]. Cependant, l'observation comparative souligne que la marge de manœuvre dont disposent les présidents n'est pas fonction de leur mode de désignation mais dépend plutôt de facteurs constitutionnels et

[2002] « As agents of the electorate, who, like assemblies, play a role in translating electoral choices into governments », », P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Citizens, Presidents and Assemblies : The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz », *op. cit.*, p. 885.
[2003] « Understood as the appointment of a prime minister and cabinet members », L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *op. cit*., p. 109.
[2004] O. PROTSYK, « Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcomes », *European Journal of Political Research* 44, 2005, p. 721.
[2005] « It is beyond doubt that [popular election] potentially boosts overall presidential power and in particular it gives the president additional leverage in the [government formation process] », L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *op. cit*., p. 130.

extraconstitutionnels (A). L'interaction de ces facteurs détermine le niveau d'implication de l'institution présidentielle dans le processus de formation du Gouvernement. Sur cette base, une classification ternaire paraît pouvoir être élaborée en fonction des interventions réalisées par les présidents élus par le peuple (B).

### A- La capacité d'intervention présidentielle dépendante de facteurs constitutionnels et extraconstitutionnels

**1115.** La capacité des présidents à intervenir dans le processus de formation du Gouvernement est déterminée, d'une part, par la procédure formelle fixée par la Constitution. La marge de manœuvre du chef de l'Etat ne sera pas la même selon la manière dont la création du Cabinet est réglementée (1). D'autre part, les circonstances politiques vont également peser dans l'établissement du rôle réel des présidents (2).

#### 1- La reconnaissance constitutionnelle inégale du rôle présidentiel dans le processus de formation du Gouvernement

**1116.** Au sein des régimes parlementaires de l'espace européen, les présidents de la République jouent un rôle clé dans le processus de formation du Gouvernement, aux côtés des assemblées. La nature exacte de leur participation dépend toutefois de la manière dont l'initiative de la nomination est encadrée par les textes constitutionnels. Le chef de l'Etat possède le plus souvent le droit exclusif de proposer un candidat au poste de Premier ministre, « accordant ainsi au premier l'avantage important d'avoir l'initiative dans le jeu des nominations »[2006]. Cependant, la nécessité d'obtenir la confirmation de la nomination par le Parlement limite la liberté dont la présidence est susceptible de bénéficier. La difficulté, pour le chef de l'Etat, est alors de parvenir à désigner un candidat qui soit aussi proche que possible de ses préférences, tout en faisant en sorte qu'il soit acceptable pour les parlementaires. Il apparaît ainsi que, selon la manière dont est encadrée le processus de formation du Cabinet, la désignation du Gouvernement par le Président pourra s'apparenter à l'exercice d'une compétence liée ou, à l'inverse, lui laisser une certaine marge d'appréciation. D'autres Etats, enfin, prévoient la nomination par le chef de l'Etat sans intervention parlementaire.

[2006] « Thus, awarding the former with the important advantage of having the initiative in the appointment game », O. PROTSYK, « Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcomes », *op. cit.*, p. 724.

**1117.** Au Portugal, en Irlande, en Slovénie, en Bulgarie et en Finlande, la Constitution n'attribue qu'un rôle formel au chef de l'Etat dans le processus de formation du Gouvernement. La participation du Président est prévue mais sa mission n'est que passive. Ce sont les parlementaires qui décident de la nomination et de la composition du Cabinet. C'est ainsi qu'au PORTUGAL, la marge de manœuvre présidentielle est extrêmement réduite. Son intervention est conditionnée par le respect de la logique du parlementarisme dans la mesure où il nomme le Premier ministre « compte tenu des résultats électoraux, après avoir recueilli l'avis des partis représentés à l'Assemblée de la République »[2007]. La compétence du Président est liée car il « ne fait que désigner le leader du parti victorieux aux élections législatives »[2008]. Son rôle est donc essentiellement formel. Ce formalisme se retrouve également lors de la nomination des ministres qui se fait « sur proposition du Premier ministre »[2009]. Si elle est limitée, la nomination présidentielle demeure importante car elle constitue le point de départ de l'existence juridique du Gouvernement, même si son action se limite alors « à l'exercice des actes strictement nécessaires à la gestion des affaires publiques »[2010]. Pour être de plein droit, le Cabinet doit être investi par l'Assemblée de la République. Le Premier ministre soumet son programme à l'examen du Parlement dans les dix jours qui suivent sa nomination. La confiance parlementaire peut être implicite ou explicite, le texte constitutionnel ne faisant pas mention d'une quelconque obligation d'investir le Gouvernement par un vote positif[2011]. L'article 192 § 3 de la Constitution indique simplement que « tout groupe parlementaire peut proposer le rejet du programme et le Gouvernement demander l'approbation d'un vote de confiance ». Un vote négatif ne peut être adopté qu'à « la majorité absolue des députés effectivement en fonction »[2012].

**1118.** Le Président de l'IRLANDE se trouve lui aussi en situation de compétence liée. La procédure est entièrement contrôlée par les parlementaires. S'il nomme le *Taoiseach*, c'est-à-dire le chef du Gouvernement, il le fait sur la proposition du *Dail*[2013], tandis que la nomination des ministres s'effectue sur la proposition du *Taoiseach* et avec l'approbation préalable de la Chambre basse[2014].

---

[2007] Article 187 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2008] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, *op. cit.*, p. 278.
[2009] Article 187 § 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2010] Article 186 § 5 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2011] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 266-267.
[2012] Article 192 § 4 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2013] Article 13 § 1, 1° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2014] Article 13 § 1, 2° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.

**1119.** En SLOVENIE, le Président de la République ne dispose pas du pouvoir de nommer le Premier ministre et/ou le Cabinet. Le Président du Gouvernement est effectivement élu, et les ministres désignés, par l'Assemblée nationale à la majorité de tous les députés[2015]. Le chef de l'Etat n'a le droit que de proposer un candidat à la fonction primo-ministérielle. Ce droit n'est pas utilisé de manière indépendante car le Président doit prendre conseil auprès des dirigeants des groupes parlementaires[2016]. Il est également concurrencé par les députés si la première élection a échoué. Dans cette hypothèse, le Président mais aussi un groupe parlementaire ou dix députés peuvent présenter un nouveau candidat. Il est donc possible que plusieurs propositions soient déposées en même temps[2017].

**1120.** En BULGARIE, le Président se trouve en situation de compétence liée. Il ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans le processus de formation du Gouvernement. Si le chef de l'Etat nomme le Premier ministre, il est contraint de choisir le leader du groupe parlementaire le plus nombreux[2018]. Si le candidat au poste n'arrive pas à proposer les membres du Conseil des ministres, dans un délai de sept jours, le Président confie cette mission au candidat désigné par le deuxième groupe parlementaire[2019], puis, en cas de nouvel échec, au candidat désigné par un autre groupe parlementaire[2020]. En cas de réussite, l'Assemblée nationale doit ensuite élire le Premier ministre[2021]. L'échec entraîne la désignation d'un gouvernement d'office et la dissolution de la Chambre basse[2022].

**1121.** Enfin, en FINLANDE, le rôle du Président dans la nomination du Gouvernement est purement formel[2023]. Le Parlement élit le Premier ministre, qui est ensuite nommé à ses fonctions par le Président. Celui-ci nomme les autres ministres sur la proposition du Premier ministre[2024]. Avant la sélection du Premier ministre, les groupes parlementaires négocient le programme politique et la composition du Gouvernement. Le candidat est élu Premier ministre si son élection est soutenue par plus de la moitié des voix exprimées[2025].

**1122.** La Constitution reconnaît une marge de manœuvre plus large aux présidents de la Lituanie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Croatie avant et après la réforme constitutionnelle de l'an 2000, de la République tchèque et de la Slovaquie. Dans ces Etats,

---

[2015] Article 111, alinéa 2 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2016] Article 111, alinéa 1er de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2017] Article 111, alinéa 3 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2018] Article 99 § 1 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2019] Article 99 § 2 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2020] Article 99 § 3 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2021] Article 99 § 4 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2022] Article 99 § 5 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2023] H. PALOHEIMO, « The Rising Power of the Prime Minister in Finland », *op. cit*., p. 229.
[2024] Article 61, alinéa 1er de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[2025] Article 61, alinéa 2 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.

l'encadrement du processus de formation du Gouvernement n'aboutit pas nécessairement à leur conférer une compétence pleinement discrétionnaire mais leur offre la possibilité d'exercer un choix dans le cadre de la désignation du Cabinet. Les présidents n'ont aucune obligation formelle de nommer le chef du parti le plus largement représenté au Parlement au poste de Premier ministre. Ce choix reste néanmoins contraint par la nécessité de proposer un candidat qui puisse être accepté par l'assemblée.

**1123.** C'est ainsi qu'en LITUANIE le Président de la République dispose d'une certaine marge de manœuvre dans le processus de formation du Gouvernement Il nomme librement le Premier ministre. Sa liberté est limitée car l'approbation du *Seimas* est exigée. Une fois celle-ci obtenue, il approuve la composition du Cabinet puisque les ministres sont nommés sur proposition du chef du Gouvernement[2026]. La procédure se conclut lorsque « le Premier ministre, dans les quinze jours qui suivent sa nomination, présente au *Seimas* le Gouvernement qu'il a formé et qui a été approuvé par le Président de la République, et il soumet, pour examen, son programme au *Seimas* »[2027].

**1124.** En POLOGNE, trois scénarii sont prévus par le texte constitutionnel. Dans le premier, l'initiative de la nomination appartient au Président de la République. Le Président du Conseil des Ministres propose ensuite les autres membres du Conseil des Ministres. Le chef de l'Etat nomme le Président du Conseil des Ministres et les autres membres du Gouvernement dans les quatorze jours qui suivent la première session du Parlement après les élections ou dans les quatorze jours suivant l'acceptation de la démission de l'ancien Conseil des ministres[2028]. La nomination présidentielle est confirmée par le *Sejm* puisque, dans les quatorze jours, le chef du Gouvernement doit présenter devant la Diète le programme du Conseil des ministres et poser la question de confiance. Elle est adoptée à la majorité absolue des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents[2029]. Si la confiance n'est pas obtenue, s'ouvre le deuxième scénario. L'initiative de la nomination appartient alors à la Diète qui choisit le Président et les membres du Conseil des ministres à la suite d'un vote dans les mêmes conditions. Le chef de l'Etat ne dispose plus d'aucune liberté. Il est obligé de nommer le Gouvernement ainsi élu[2030]. En cas de nouvel échec, l'initiative repart vers le Président de la République qui procède aux nominations dans les mêmes conditions qu'à l'occasion de la première étape. Toutefois, la confiance ne doit plus être obtenue à la majorité simple des voix

[2026] Article 84 § 4 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2027] Article 92, alinéa 3 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2028] Article 154 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2029] Article 154 § 2 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2030] Article 154 § 3 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

en présence d'au moins la moitié des députés[2031]. Si ce troisième scénario échoue également, le chef de l'Etat prononce la dissolution du *Sejm*[2032].

**1125.** En ROUMANIE, le Président ne nomme pas le Premier ministre. Il ne peut que désigner un candidat à cette fonction après avoir consulté le parti politique ou la coalition qui détient la majorité parlementaire[2033]. Le Premier ministre désigné doit ensuite obtenir la confiance, à la majorité des voix des députés et des sénateurs[2034], à propos du programme et de la composition du Gouvernement[2035]. Le Président roumain semble donc n'avoir qu'un rôle formel dans la procédure. Il possède toutefois une certaine marge de manœuvre dans le choix du chef du Gouvernement. Il est libre de désigner n'importe quelle personne à ce poste. En effet, « la Constitution oblige seulement le Président à tenir des consultations avec les chefs des partis parlementaires, mais pas à observer le résultat de ces consultations. Lorsqu'il propose un candidat à la fonction de Premier ministre, le Président force les députés à se prononcer sur un choix déjà fait »[2036]. De plus, si la confiance est refusée, le texte constitutionnel ne précise pas si le Président peut désigner la même personne une seconde fois, sachant qu'en cas de refus de la confiance deux fois en soixante jours, l'article 89 § 1 de la Constitution prévoit que le chef de l'Etat peut dissoudre le Parlement.

**1126.** Le Gouvernement de la CROATIE est nommé par le Parlement mais le Président confie la mission de former un gouvernement à la personne de son choix[2037]. Le Premier ministre désigné présente le Cabinet ainsi que son programme au Parlement et sollicite un vote de confiance dans les trente jours. Le chef du Gouvernement est officiellement nommé, s'il a obtenu la confiance, par une décision du Président, cosignée par le Président du Parlement[2038].

**1127.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, l'article 68 § 2 de la Constitution indique que « le Président de la République nomme le Président du Gouvernement et, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement ». En dehors de cette règle, le chef de l'Etat est relativement libre. Le choix de la personnalité à désigner ne lui est pas imposé par le texte constitutionnel. Il n'y a pas non plus de délais particuliers de fixés. Seul l'article 68 § 3 de la Constitution est susceptible d'entraver sa liberté. Il dispose effectivement que le Cabinet ainsi formé a trente

---

[2031] Article 155 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2032] Article 155 § 2 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2033] Article 103 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2034] Article 103 § 3 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2035] Article 103 § 2 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2036] « The Constitution compels the President only to hold consultations with the leaders of parliamentary parties, but not to observe the outcome of these consultations. When he proposes a candidate for the office of Prime Minister, the President compels the MPs to give an opinion on a choice already made », E. S. TANASESCU, « The President of Romania, or : The Slippery Slope of a Political System », *op. cit*., p. 90.
[2037] Article 110, alinéa 1er de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[2038] Article 110, alinéa 5 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

jours pour obtenir la confiance de la chambre basse. Si la confiance n'est pas obtenue, le Président peut proposer un autre gouvernement à l'assemblée, selon les mêmes conditions. En cas de nouvel échec, il nomme le chef du Gouvernement sur proposition du Président de la Chambre des députés[2039]. Si cette dernière étape n'aboutit pas, le Président de la République a l'obligation de dissoudre la chambre basse[2040].

**1128.** Le Président de la SLOVAQUIE possède le droit exclusif de nommer le Premier ministre[2041]. Il nomme également les ministres mais sur la proposition du chef du Gouvernement. La Constitution ne précise pas comment le Premier ministre doit être choisi par le chef de l'Etat. La liberté du Président est toutefois contrainte par la nécessité, pour le Cabinet, d'obtenir, dans un délai de trente jours, la confiance du Conseil national de la République slovaque[2042].

**1129.** En CROATIE (1990-2000), la version initiale de la Constitution de 1990 prévoyait, à son article 98, que le Président nommait le Premier ministre. Les membres du Gouvernement devaient être désignés sur proposition de ce dernier. Une limite était posée au pouvoir du chef de l'Etat car l'article 112 exigeait que, dans les quinze jours de sa nomination, le nouveau Cabinet sollicite la confiance de la Chambre des représentants.

**1130.** Enfin, les constitutions d'une dernière catégorie de régimes semblent reconnaître une compétence plus discrétionnaire aux présidents de la République. La nomination du chef du Gouvernement y est libre et ne nécessite pas une investiture parlementaire. L'AUTRICHE et la FRANCE sont concernées. Dans le premier de ces deux Etats, l'initiative de la nomination appartient au Président. Il nomme le Chancelier et, sur sa proposition, les ministres[2043]. La Constitution n'exige pas que le Parlement confirme la désignation du Gouvernement. La confiance est donc présumée.

**1131.** Dans le second pays, l'article 8, alinéa 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « le Président nomme le Premier ministre ». L'alinéa second précise que les ministres sont nommés sur proposition de ce dernier. Une grande liberté est donc accordée au chef de l'Etat français. Elle est d'autant plus importante qu'aucune confirmation parlementaire de la nomination présidentielle n'est exigée, la technique de la confiance présumée étant aussi employée.

---

[2039] Article 68 § 4 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2040] Article 35 § 1, a) de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2041] Article 110 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2042] Article 113 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2043] Article 70 § 1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.

**1132.** Au bout du compte, le processus de formation du Gouvernement est réglementé de manières distinctes par les constitutions européennes. Il s'agit parfois d'une compétence liée en vertu de laquelle les présidents n'ont qu'un rôle formel. Dans d'autres hypothèses, cette prérogative nécessite une collaboration entre le chef de l'Etat et les assemblées. Il est également possible qu'aucune participation du Parlement ne soit prévue formellement. La compétence présidentielle s'apparente alors à un pouvoir discrétionnaire. Cependant, des facteurs extraconstitutionnels peuvent influencer la mise en œuvre de ces prérogatives et générer un décalage entre le texte constitutionnel et sa pratique.

### 2- L'influence possible de facteurs extraconstitutionnels

**1133.** Les différences quant à la répartition constitutionnelle des compétences entre le Président et le Parlement dans le processus de formation du Gouvernement permettent de comprendre que le rôle du chef de l'Etat n'est pas uniforme. La nature de la participation présidentielle varie selon les pays. D'autres facteurs sont également susceptibles d'exercer une influence sur la détermination de la place exacte réservée aux présidents. En effet, « même codifiée, la désignation directe du Premier ministre par le Parlement n'est qu'une procédure, qui ne dit rien de la façon dont se déroule effectivement […] le processus de constitution du Cabinet, ni des personnes que les députés portent au pouvoir »[2044]. Ces facteurs ne découlent pas des textes constitutionnels eux-mêmes mais plutôt de la capacité du Parlement à imposer son choix au Président de manière effective. Ils sont susceptibles de conduire à un renforcement du pouvoir du chef de l'Etat ou de celui des parlementaires. Leur influence concrète sur l'issue du processus de formation du Gouvernement pourra ainsi être modifiée, celle-ci n'étant pas complètement prédéterminée par le texte constitutionnel.

**1134.** En pratique, les conditions dans lesquelles la désignation du Cabinet a lieu mais également le moment où intervient le processus de formation du Gouvernement sont susceptibles d'exercer une influence sur la nature de la participation des présidents et des parlementaires. Lorsque la désignation d'un nouveau gouvernement se déroule à la suite d'élections législatives, la marge de manœuvre des présidents de la République apparaît plus limitée. La capacité de contrôle des assemblées sera plus forte dans la mesure où « la nouvelle autorité, que les électeurs accordent aux partis lors des élections législatives, affecte la

[2044] A. LE DIVELLEC, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *op. cit.*, p. 15.

composition des gouvernements semi-présidentiels et renforce l'influence des partis sur le choix des ministres »[2045].

**1135.** A l'inverse, s'il est nécessaire de modifier la composition du Cabinet après une rupture de la coalition gouvernementale ou une crise ministérielle, il semble que les chefs d'Etat pourront exercer une influence plus importante[2046]. Les difficultés des parlementaires à agir de manière coordonnée sont susceptibles de rehausser le rôle des présidents en tant que mandants alternatifs du Gouvernement. L'ascendant que ces derniers peuvent exercer sur le Cabinet se renforce en fonction de la complexité des négociations au sein des assemblées[2047]. La répartition effective des rôles entre le Parlement et le Président repose alors sur la capacité des partis « à agir ensemble comme une majorité parlementaire solide, qui n'a pas besoin de l'aide du Président dans le [processus de formation du Gouvernement] et qui est déterminée à s'opposer à la tentative éventuelle du Président d'influencer le [processus de formation du Gouvernement] plus que ce que ne souhaitent les partis »[2048]. Il n'est pas rare que certains chefs d'Etat cherchent à intervenir dans la désignation du Gouvernement avec plus d'intensité que ce que les textes constitutionnels prévoient, y compris dans des circonstances ordinaires. Seule une majorité parlementaire cohérente et disciplinée pourra faire obstacle à de telles prétentions.

**1136.** A ce titre, plus la fragmentation du Parlement augmente, plus « les partis sont susceptibles de faire face à des problèmes d'action collective importants lors de la négociation de la composition du Gouvernement »[2049]. Leur capacité et leur efficacité à assurer le contrôle partisan des postes au sein du Cabinet s'en trouveront amoindries, tandis que l'influence du Président se renforcera. Cela contribue à prolonger l'incertitude et à pérenniser la situation de blocage des institutions. Par conséquent, si le Président parvient à « exploiter ces incertitudes et utiliser son pouvoir de nomination pour choisir un candidat qui représenterait un point focal

---

[2045] « The fresh authority, which voters grant to parties in parliamentary elections, to affect the composition of semipresidential governments and to enhance party influence on the choice of ministers », P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets », *Comparative Political Studies*, 43 (11), 2010, p. 1421.

[2046] L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *op. cit*., p. 128.

[2047] P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets », *op. cit*., p. 1423.

[2048] « To act together as a firm parliamentary majority, which does not need much help from the president in the [government formation process] and which is determined to challenge a potential attempt by the president at influencing the [government formation process] more than the parties wish », L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *op. cit*., p. 128.

[2049] « Parties are likely to face greater collective action problems in negotiating cabinet composition », P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared », *European Journal of Political Research*, 48 (2009), p. 679.

autour duquel une majorité parlementaire peut se construire »[2050], il sera en mesure d'exercer une influence plus importante.

**1137.** Dans ces situations d'instabilité institutionnelle, si l'élection présidentielle est le dernier scrutin à avoir eu lieu avant la désignation du nouveau Gouvernement, le rôle du chef de l'Etat pourrait être encore renforcé car « une légitimité électorale « plus récente » du Président peut lui fournir un levier supplémentaire dans les négociations quant à l'identité du Premier ministre »[2051]. Au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique », les élections législatives et présidentielles sont déconnectées. Contrairement aux régimes parlementaires « à direction présidentielle », le constituant ne cherche pas à placer les parlementaires sous la dépendance du Président par une synchronisation du calendrier électoral. Il est donc rare que ces scrutins coïncident. De plus, le changement de Gouvernement n'est pas provoqué par l'élection présidentielle puisque la plupart des présidents n'ont pas le pouvoir de le révoquer ou de dissoudre l'assemblée de manière discrétionnaire une fois élus.

**1138.** Il semble que ce soit plutôt en cas de vacance imprévue du poste de Premier ministre que l'ancienneté de la légitimité électorale peut être amenée à influencer le déroulement du processus de formation du Gouvernement. Bénéficiant d'une légitimité plus récente, le Président pourrait alors être tenté de désigner un candidat à la fonction primo-ministérielle plus proche de ses préférences qu'en temps normal, au risque que l'assemblée ne l'accepte pas. Une telle situation serait susceptible de déboucher sur un blocage institutionnel. Il est possible que le Président l'accueille positivement, et en profite pour essayer d'accroître son influence informelle, puisque « la responsabilité politique de cette impasse peut être facilement attribuée à un Parlement « moins légitime » qui ignore la « volonté populaire » en ne soutenant pas le candidat présidentiel »[2052]. En l'absence d'intervention des présidents, le risque est que la majorité parlementaire qui décide de la composition du Gouvernement soit perçue comme étant artificielle et comme ne reflétant pas les préférences des électeurs, atténuant la légitimité démocratique du Cabinet ainsi créé[2053].

---

[2050] « Exploit these uncertainties and use his or her power of nomination to choose a candidate who would represent a focal point around which a parliamentary majority can be constructed », O. PROTSYK, « Prime ministers' identity in semi-presidential regimes: Constitutional norms and cabinet formation outcomes », *op. cit.*, p. 737.

[2051] « A "fresher" electoral legitimacy of the president may provide him or her with additional leverage in bargaining over the identity of prime minister », *Ibid.*, p. 737.

[2052] « Political blame for this stalemate can be easily attributed to a "less legitimate" parliament that ignores the "popular will" by not supporting the presidential candidate », *Ibid.*, p. 738.

[2053] S. GHERGHINA, S. MISCOIU, « The Failure of Cohabitation : Explainig the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania », *op. cit.*, p. 678.

**1139.** Le rôle des présidents de la République dans le processus de formation du Gouvernement ne dépend pas exclusivement des dispositions constitutionnelles. Si celles-ci ont une importance considérable dans l'établissement de la participation présidentielle, d'autres éléments, détachés de la Constitution, exercent également une influence. La place réelle des chefs d'Etat ressort de l'interaction de ces différents éléments. Il semble alors possible d'établir une classification ternaire du rôle des présidents dans la création du Gouvernement.

### B- Une classification ternaire du rôle des présidents dans le processus de formation du Gouvernement

**1140.** L'interaction des facteurs constitutionnels et des circonstances politiques permet l'établissement d'une classification ternaire du rôle des présidents dans le processus de formation du Gouvernement. Si les titulaires successifs de la fonction présidentielle remplissent généralement leur rôle de manière identique (1), l'évolution des circonstances politiques est parfois susceptible de conduire une modification ponctuelle de leur intervention (2).

#### 1- Un rôle présidentiel généralement stable

**1141.** Il est possible de distinguer les présidents selon qu'ils remplissent une fonction de notaire (1), de régulateur (2) ou de créateur (3) dans le processus de formation du Gouvernement.

##### a- Un rôle de « notaire » majoritairement répandu

**1142.** Les différences quant à la répartition des compétences entre les présidents et les assemblées, lorsqu'il est question de la création du Gouvernement, « ne font pas obstacle à ce que, dans la très grande majorité des Etats, le Gouvernement y soit effectivement désigné par la majorité parlementaire »[2054]. Dans cette hypothèse, le Président peut être considéré comme un « notaire », c'est-à-dire qu'il n'aura qu'une place formelle dans la nomination du Cabinet. Il ne fait que formaliser la décision prise par le Parlement.

[2054] A. LE DIVELLEC, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *op. cit.*, p. 15.

**1143.** Ce rôle limité trouve sa source dans deux séries de justifications. Il peut s'agir d'une conséquence des compétences constitutionnelles insuffisantes du chef de l'Etat. A ce titre, il est fréquent que le Président, en tant que « notaire », se trouve dans une situation de compétence liée vis-à-vis des parlementaires, la Constitution ne lui attribuant aucune marge de manœuvre. La limitation de ses prérogatives peut aussi provenir de la configuration du système partisan et de conventions de la Constitution qui vont neutraliser leur usage. Il n'est pas rare que la place de « notaire » soit imposée au Président. Dans certaines circonstances, il est possible que le chef de l'Etat cherche à un remplir un rôle plus actif, sans toutefois y parvenir, car il n'est capable ni de se substituer à la majorité parlementaire, ni de l'influencer. Ce rôle de « notaire » se retrouve au Portugal, en Pologne, en Autriche, en Irlande, en Slovénie, en Bulgarie, en Croatie, en Finlande et en Slovaquie.

**1144.** Au PORTUGAL, la position notariale occupée par le Président dans le fonctionnement pratique du processus de création du Gouvernement est en accord avec la limitation de ses compétences opérée par la Constitution. Contraint par le cadre parlementaire, « il ne revient pas au [Président de la République] de trouver des solutions alternatives »[2055]. Si certains présidents ont en revanche pu « chercher à ce qu'une solution alternative [leur] soit présentée »[2056], leurs tentatives sont restées infructueuses. C'est ainsi, qu'en 2004, après le départ de José Manuel Durao Barroso pour la Commission européenne, Jorge Sampaio essaya de faire en sorte qu'une alternative à Pedro Santana Lopes lui soit proposée. Il considérait que ce dernier n'était pas la personne la plus adéquate pour le poste de Premier Ministre et aurait donc sondé, sans succès, différentes personnalités à l'intérieur du Parti Social-Démocrate, avant d'être contraint de le nommer au poste de Premier ministre[2057]. Dans le même sens, en 2015, Anibal Cavaco Silva chercha à faire obstacle à la formation d'un gouvernement socialiste. Dans un premier temps, il renouvela le chef du Gouvernement sortant à son poste. Cependant, la coalition de droite, arrivée en tête des élections législatives, était minoritaire face à l'ensemble des forces de gauche. Le Président nomma Pedro Passos Coelho à la tête du Cabinet alors que les partis de gauche « avaient annoncé qu'ils rejetteraient ce gouvernement, affirmant leur préférence pour un gouvernement du Parti socialiste »[2058]. Finalement, le nouveau Gouvernement n'obtiendra pas la confiance des parlementaires, contraignant A.

[2055] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 267.
[2056] *Ibid*., p. 267.
[2057] *Ibid*., p. 267.
[2058] « Announced they would reject this government, stating their preference for a government of the Socialist Party », J. M. FERNANDES, C. JALALI, « A Resurgent Presidency ? Portuguese Semi-Presidentialism and the 2016 Elections », *op. cit.*, p. 128.

Cavaco Silva à désigner Antonio Costa, chef du Parti Socialiste[2059], comme Premier ministre et soulignant, en même temps, la marge de manœuvre limitée du Président.

**1145.** En POLOGNE, la Constitution ne place pas le Président dans une situation de compétence liée lorsqu'il est question de la désignation du Gouvernement. Toutefois, en pratique, le chef de l'Etat ne peut désigner le Premier ministre qu'« après des consultations politiques approfondies avec les représentants de toutes les forces politiques à la chambre basse du Parlement »[2060], atténuant ainsi sa liberté de choix. De plus, il a pu être relevé que, dans la pratique, « le *Sejm* a dominé le choix du Premier ministre »[2061], ce qui a conduit à la neutralisation des compétences présidentielles.

**1146.** L'affaiblissement de la présidence se retrouve aussi en AUTRICHE. La Constitution attribue un pouvoir presque discrétionnaire au Président. Cependant, dans la pratique, le chef de l'Etat ne joue qu'un rôle formel. Wolfgang C. Müller relève ainsi que le Président autrichien est contraint, par une convention de la Constitution, de désigner le leader du parti le plus important comme formateur du Cabinet[2062]. Manfred Stelzer souligne aussi que « c'est devenu une habitude de nommer le chef du parti qui a remporté la plupart des sièges aux élections générales »[2063]. Contrairement à ce que prévoient les dispositions constitutionnelles, le Président n'a jamais véritablement le choix. De plus, même lorsque les partis représentés au Parlement éprouvent des difficultés à constituer le Gouvernement, l'influence présidentielle reste limitée. Cela apparaît dans la formation de la coalition gouvernementale entre l'ÖVP et le FPÖ en 2000. En effet, le Président Thomas Klestil essaya de peser sur les négociations pour empêcher sa création. Il chercha également à s'opposer à la nomination de certaines personnalités du parti d'extrême-droite au sein du Cabinet. Cependant, il échoua et fut contraint de nommer ce gouvernement car il était soutenu par la majorité parlementaire[2064].

**1147.** En IRLANDE, la place réelle du Président dans la création du Cabinet est en accord avec les dispositions de la Constitution. Il joue « un rôle largement formel »[2065], voire « n'a aucun

---

[2059] *Ibid*., p. 128.

[2060] « After comprehensive political consultations with the representatives of all political forces in the lower chamber of Parliament », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit*., p. 261.

[2061] « The *Sejm* has dominated the choice of prime minister », I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit*., p. 129.

[2062] W. C. MÜLLER, « Austria », *op. cit*., p. 40.

[2063] « It became a habit to appoint the leader of the party which gained most of the seats in the general election », M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 114.

[2064] *Ibid*., p. 116-117.

[2065] « A largely formal role », O. DOYLE, *The Constitution of Ireland. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2018, p. 74.

rôle dans le processus de formation du Gouvernement »[2066]. Il se contente de formaliser la décision du *Dail* et « n'a pas le pouvoir de demander à un chef de parti en particulier chercher à former un gouvernement »[2067].

**1148.** C'est également le cas en SLOVENIE. La place du Président dans la création du Gouvernement y est réduite. Il n'est pas capable d'imposer un candidat à la fonction primo-ministérielle ou de susciter des solutions alternatives. En ce sens, Danilo Türk, en 2011, essaya de faire obstacle à la nomination de Janez Jansa au poste de Premier ministre, notamment en proposant formellement, puis de manière informelle, d'autres candidats. Sa tentative sera un échec en raison de l'opposition des parlementaires[2068], confirmant ainsi la place de « notaire » du Président slovène.

**1149.** En BULGARIE, les différents processus de formation du Gouvernement ont souligné que le Président remplit majoritairement ce rôle de « notaire ». En dehors des situations de crises politiques, le chef de l'Etat n'est pas en mesure d'utiliser ses pouvoirs, formels ou informels, pour intervenir dans la désignation du Cabinet. En cas d'échec de la procédure, il ne pourra nommer qu'un gouvernement d'office aux compétences limitées, le temps que de nouvelles élections législatives soient organisées[2069].

**1150.** En CROATIE, si la Constitution attribue une certaine marge de manœuvre au Président lorsqu'il doit nommer le Premier ministre, sa compétence est finalement limitée dans la mesure où la pratique impose au chef de l'Etat qu'il « confie le mandat pour former un Gouvernement à la personne qui jouit de la confiance de tous les députés, sur la base d'une répartition des sièges des députés au Parlement croate et après la consultation [des parlementaires] effectuée »[2070].

**1151.** Le rôle de « notaire » du Président dans le cadre du processus de formation du Gouvernement s'exprime également de manière nette en FINLANDE. La pratique confirme le formalisme de ses compétences puisque la procédure est entièrement contrôlée par les partis politiques représentés au Parlement. Les règles constitutionnelles « augmentent le pouvoir du Parlement et éliminent totalement le pouvoir du Président dans la formation du

[2066] « Is not given any role in government formation process », M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit.*, p. 43.
[2067] « Has no power to request a particular party-leader to seek to form a government », O. DOYLE, *The Constitution of Ireland. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 74.
[2068] A. KRASOVEC, D. LAJH, « The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic », *op. cit.*, p. 163-164.
[2069] En ce sens, J-P. MASSIAS, *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, *op. cit.*, p. 319-323.
[2070] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit.*, p. 27.

Gouvernement »[2071]. Le choix des partis composant le Gouvernement est réservé au formateur du Cabinet désigné par les parlementaires. L'élaboration du programme gouvernemental est le fruit d'une négociation entre les partis. La distribution des postes est le résultat d'une négociation entre les formations politiques qui se sont alliées, tandis que le choix des personnalités composant le Gouvernement leur appartient exclusivement. L'implication du chef de l'Etat ne sert donc qu'à formaliser les décisions prises par les parlementaires[2072]. L'état du système des partis ne lui permet pas non plus d'accroître son rôle de manière informelle car les principaux partis politiques finlandais ont un potentiel de coalition important, c'est-à-dire que « tous ont une position politique orientée vers le centre et propice au consensus afin de maintenir leur capacité de coalition »[2073].

**1152.** Cette fonction notariale se manifeste également en SLOVAQUIE. La fragmentation du système des partis implique la formation de coalitions gouvernementales. Cependant, le Président ne joue aucun rôle dans ce processus. S'il nomme librement le Premier ministre, le chef de l'Etat est nécessairement conduit à tenir compte des résultats électoraux[2074], tandis que, depuis la révision constitutionnelle de 1999, il n'a plus aucune influence sur la détermination de la composition du Cabinet car « il est simplement devenu l'exécutant de la volonté du Premier ministre à cet égard »[2075]. De plus, il est possible de relever que les tentatives de certains présidents pour se présenter comme un médiateur entre les partis sont restées infructueuses. C'est ainsi que Rudolf Schuster chercha, en 2002, à concevoir une doctrine permettant de surmonter la polarisation du système partisan. Son intention était de tenir des tables-rondes avec les chefs des partis représentés au Parlement. Sa proposition sera toutefois un échec dans la mesure où « l'initiative du Président n'a pas été soutenue par les partis politiques et Schuster n'avait aucun moyen de les soumettre à sa volonté »[2076], condamnant la présidence à ne jouer qu'un rôle formel dans le processus de formation du gouvernement. La majorité des présidents élus par le peuple ne joue, sur le long terme, qu'un rôle formel dans le processus de formation du Gouvernement. D'autres, en revanche, exercent un rôle plus actif.

---

[2071] « Increase the power of parliament and totally eliminate the power of the president in government formation », H. PALOHEIMO, « The Rising Power of the Prime Minister in Finland », *op. cit.*, p. 227.
[2072] En ce sens, *Ibid*., p. 226-230.
[2073] « All have a centre-orientated, consensus-prone policy stance so as to maintain their coalition capability », *Ibid*., p. 227.
[2074] D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit.*, p. 187
[2075] « He has simply become an executor of the prime minister's will in this regard », P. SPAC, « Slovakia : In Search of Limits », *op. cit*., p. 128.
[2076] « The president's initiative was not endorsed by the political parties and Schuster had no means of making them submit to his will », *Ibid*., p. 132.

b- Un rôle de « régulateur »

**1153.** Lorsque le Président remplit une fonction de « régulateur », cela signifie qu'il ne dispose pas des compétences suffisantes, ni des opportunités politiques, pour s'imposer comme le créateur exclusif du Gouvernement. Cependant, ses prérogatives et l'instabilité du système partisan lui permettent d'être impliqué dans les négociations relatives à la création du Cabinet. S'il ne prescrit pas de solutions alternatives, ses préférences peuvent être prises en compte. Il possède également un pouvoir de blocage, dans certaines situations, et peut imposer des conditions à la majorité parlementaire lorsque celle-ci est affaiblie. Ce rôle de « régulateur » s'exprime de manière durable au sein de trois Etats en particulier : la Lituanie, la Roumanie et la République tchèque.

**1154.** En LITUANIE, le Président de la République dispose d'une influence relativement importante quand il s'agit de former le Gouvernement. Plus spécifiquement, il possède « des pouvoirs considérables dans la sélection d'un ministre en particulier »[2077]. L'article 92, alinéa 3 de la Constitution prévoit effectivement que l'approbation du chef de l'Etat est nécessaire pour la nomination des ministres. D'après Algis Krupavicius, une telle règle « ouvre substantiellement des portes pour augmenter le pouvoir informel du Président »[2078]. Elle attribue ainsi à celui-ci « le pouvoir discrétionnaire de rejeter un candidat particulier pour des raisons éthiques, pour des raisons de transparence politique ou en raison d'un éventuel conflit entre les intérêts publics et privés du candidat »[2079]. A ce titre, après les élections législatives de 2004, le chef de l'Etat a rejeté un candidat au poste de ministre de l'Éducation à la suite de révélations indiquant qu'il avait signé des faux documents alors qu'il était haut fonctionnaire[2080]. Cette règle, si elle confie un pouvoir considérable au Président, ne lui permet toutefois pas de prétendre s'ériger en créateur exclusif du Gouvernement. Il semble donc que la Constitution attribue principalement un pouvoir de blocage au chef de l'Etat lituanien. Celui-ci ressort nettement du processus de formation du Gouvernement à la suite des élections législatives de 2012 lorsque Dalia Grybauskaite a tenté d'éliminer le Parti travailliste de la nouvelle coalition de centre-gauche. La Présidente ne parvint pas à empêcher sa participation

[2077] « Considerable powers in the selection of a particular minister », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1045.
[2078] « Substantially opens doors to increase the informal power of the president », A. KRUPAVICIUS, « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », *op. cit*., p. 223.
[2079] « The discretion to reject a particular candidate for ethical reasons, on grounds of political transparency or because of a possible conflict between the candidate's public and private interests », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit*., p. 1045.
[2080] *Ibid*., p. 1045.

au Gouvernement mais réussit malgré tout à bloquer la nomination de deux de ses dirigeants[2081].

**1155.** Ce rôle de « régulateur » du processus de formation du Gouvernement est également exercé en ROUMANIE. Le chef de l'Etat y joue un rôle important car, « au moment des élections législatives, le Président roumain est perçu comme une personne d'influence dans les négociations pour les futurs gouvernements »[2082]. L'ambiguïté de certaines dispositions constitutionnelles relatives à la création du Cabinet lui laisse effectivement une marge de manœuvre pour qu'il puisse devenir un acteur dans l'élaboration des coalitions gouvernementales. L'état du système des partis ne lui permet cependant pas de s'ériger en créateur exclusif du Gouvernement. Il peut exercer soit un pouvoir de blocage, soit amener les parlementaires à tenir compte de ses préférences. Dans la première hypothèse, le Président est capable de refuser la nomination d'un ou plusieurs ministres, voire du premier d'entre eux. C'est ainsi, qu'à la suite des élections législatives de 2016, Klaus Iohannis est intervenu, au moment des négociations initiales, pour refuser la nomination de Liviu Dragnea à la tête du Gouvernement en raison de sa condamnation pour fraude électorale reçue plus tôt dans l'année. Il rejeta également la désignation de Sevil Shhaideh avant de consentir à celle de Sorin Grindeanu[2083]. Dans la seconde hypothèse, le Président influence les négociations partisanes en manifestant ses préférences. A ce titre, en décembre 2004, après l'élection présidentielle directe, T. Basescu utilisa ses prérogatives pour nommer un Premier ministre susceptible de rompre les accords partisans conclus après les élections législatives du mois de novembre, lui permettant de remodeler la coalition gouvernementale[2084].

**1156.** Enfin, il ressort de l'observation de la situation de la REPUBLIQUE TCHEQUE que le Président semble également y remplir un rôle de « régulateur » dans le processus de formation du Gouvernement. La Constitution définit de manière concise le rôle présidentiel. Il possède donc une certaine liberté. Celle-ci est limitée par une convention de la Constitution qui lui impose de consulter les partis politiques représentés à la Chambre des députés et de désigner, la plupart du temps, le chef du parti vainqueur des élections législatives comme Premier ministre. Cependant, son pouvoir reste conséquent car le Gouvernement entre en fonction dès

---

[2081] A. KRUPAVICIUS, « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », *op. cit*., p. 225 -226.

[2082] « At the time of legislative elections, the Romanian president is perceived as a powerbroker in the negotiations for future governments », V. ANGHEL, « « Why Can't We Be Friends ? » The Coalition Potential of Presidents in Semi-presidential Republics – Insights from Romania », *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 32, No. 1, 2018, p. 105.

[2083] C. BUCUR (2017), « Romania – The politics of the fourth cohabitation », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=5848, 12 janvier 2017.

[2084] V. ANGHEL, « « Why Can't We Be Friends ? » The Coalition Potential of Presidents in Semi-presidential Republics – Insights from Romania », *op. cit*., p. 110-111.

qu'il est nommé. Il n'est pas nécessaire d'attendre le vote de confiance. Si ce dernier est refusé, le Gouvernement en question continue provisoirement à exercer ses fonctions jusqu'à la nomination d'un nouveau Cabinet. Par conséquent, rien n'empêche le Président de garder en poste, pour une longue durée, un gouvernement ne satisfaisant pas la majorité parlementaire, aucune limite temporelle ne lui étant imposée[2085]. La Constitution laisse ainsi une place aux négociations politiques entre les représentants des partis parlementaires et le Président. Cela permet au chef de l'Etat de disposer d'une autonomie relative lorsqu'il s'agit de former le Gouvernement.

**1157.** Cette autonomie lui a permis de s'attribuer un pouvoir de blocage dans la composition du Cabinet. Traditionnellement, le Président est lié par la proposition du Premier ministre. Toutefois, dans certaines situations, il est arrivé que le chef de l'Etat repousse la nomination d'un ministre. C'est ainsi que Vaclav Klaus refusa la désignation du ministre de la Santé en 2005. Il s'agissait d'une réaction à une situation de conflit d'intérêt contraire à la Constitution puisque le candidat était également le président du conseil des médecins tchèques. Plus tard, Milos Zeman affirma qu'il pouvait refuser de valider la proposition du Premier ministre pour des motifs politique, sans qu'il ne le fasse effectivement[2086].

**1158.** Le rôle de « régulateur » s'est également manifesté lorsque le Président a été amené à prendre une part active dans les négociations autour de la création du Gouvernement alors que l'assemblée était paralysée par sa fragmentation excessive. V. Klaus est ainsi intervenu fortement en 2006 pour faire pression afin que les partis trouvent un accord, sans proposer lui-même une solution alternative[2087]. En 2018, M. Zeman joua un rôle central dans la formation d'un gouvernement stable en laissant plusieurs mois à Andrej Babis pour constituer une coalition après que le Parlement lui eut refusé la confiance une première fois[2088]. Ainsi, les présidents lituaniens, roumains et tchèques jouent un rôle important dans la création du Cabinet. Par leurs interventions, ils permettent la formation de gouvernements stables. D'autres chefs d'Etat remplissent toutefois une mission plus active.

---

[2085] L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *op. cit*., p. 116.
[2086] J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit*., p. 158.
[2087] L. KOPECEK, J. MLEJNEK, « Different confessions, same sins ? Vaclav Havel and Vaclav Klaus as Czech Presidents », *op. cit*., p. 60-61.
[2088] M. BRUNCLIK (2018), « Czech Republic – The President and a protracted government formation process », *op. cit*.

c- Un rôle de « créateur »

**1159.** Il est possible, enfin, que le Président soit le créateur du Gouvernement. Dans cette hypothèse, il contrôle complètement le processus de formation du Cabinet et le nomme librement. La majorité parlementaire n'a qu'un rôle secondaire. Cette domination est rendue possible par les pouvoirs importants du chef de l'Etat mais aussi par la subordination des partis politiques. C'est au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle » français et croate (1990-2000) que la présidence de la République est amenée à exercer durablement cette fonction créatrice.

**1160.** En FRANCE, la compétence présidentielle de nomination du Premier ministre est, en droit, discrétionnaire. Cette liberté est néanmoins susceptible d'être relativisée. Comme la Constitution du 4 octobre 1958 indique, à son article 20, alinéa 2 que le Gouvernement « est responsable devant le Parlement », le chef du Gouvernement doit être obligatoirement choisi avec l'accord de la majorité parlementaire. En dehors des périodes de cohabitation, la marge de manœuvre du Président est donc très large puisqu'il est le chef réel de la majorité parlementaire. Il forme le Cabinet seul, en accord avec ses idées et ses propres préférences politiques. Il apparaît que « lorsque le Premier ministre bénéficie de la double confiance du Président et des députés, il dispose de pouvoirs de fait importants, mais qui restent toujours subordonnés à la volonté présidentielle »[2089].

**1161.** Dans le même sens, en CROATIE (1990-2000), la fonction créatrice du Président dans le cadre du processus de formation du Gouvernement s'explique par l'état du système des partis. Ce dernier s'est caractérisé par « l'« harmonie » politique qui a duré une décennie entre le Président et la majorité parlementaire »[2090], aboutissant à l'existence d'un « consensus politique tripartite au sein du système constitutionnel » entre le chef de l'Etat, les assemblées et le Cabinet[2091]. Un tel consensus a permis de renforcer le rôle de la présidence dans la création du Gouvernement en lui en confiant la maîtrise totale, alors que la Constitution envisageait plutôt ce mécanisme comme une collaboration. Franjo Tudjman était effectivement le véritable dirigeant du parti majoritaire, le HDZ, qui soutenait sa politique et lui garantissait l'exercice réel du pouvoir. En pratique, les majorités parlementaire et présidentielle étaient identiques. Par conséquent, « le Gouvernement était le lien entre le Président et le Parlement, qui laissait la décision de son existence au véritable dirigeant de la

[2089] M-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit*., p. 125.
[2090] « The decade-long political "harmony" between the president and the parliamentary majority », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 61.
[2091] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 23.

majorité parlementaire, le Président de la République »[2092]. C'est donc F. Tudjman qui désigna le Premier et détermina la composition du Gouvernement, sans aucune contrainte, tout le temps qu'il resta en fonction[2093]. Au bout du compte, trois sortes d'interventions présidentielles au sein du processus de formation du Gouvernement peuvent être envisagées. Le chef de l'Etat est soit un « notaire », un « régulateur » ou un « créateur ». Cependant, dans certains régimes, une évolution majeure des circonstances politiques est susceptible de modifier, temporairement, la façon dont le président exerce ses compétences en la matière.

### 2- Des variations temporaires possibles

**1162.** De manière générale, le rôle des présidents de la République dans le processus de formation du Gouvernement est stable. Cependant, dans certains régimes, il semble qu'une modification majeure des circonstances politiques habituelles puisse bouleverser la nature des interventions présidentielles dans la désignation du Cabinet. Ces variations sont susceptibles soit de neutraliser, soit de renforcer, ponctuellement, la participation du chef de l'Etat à la création du Gouvernement.

**1163.** La première hypothèse concerne certains des présidents qui jouent un rôle de « régulateur » ou de « créateur ». La neutralisation temporaire de leurs compétences les conduit à ne plus remplir qu'une fonction formelle dans la nomination du chef du Gouvernement et de ses ministres. Cette situation est susceptible de survenir lorsqu'une majorité stable et cohérente, sans lien partisan avec le Président, se dégage au Parlement. Elle se produit généralement à la suite d'élections législatives, la liberté du chef de l'Etat étant alors plus réduite. L'atténuation des compétences présidentielles a pu être observée en Roumanie, en République tchèque et en France. Dans le premier Etat, le Président de la ROUMANIE a été amené à ne jouer qu'un rôle formel en 2012 après le vote d'une motion de censure à l'encontre d'un Cabinet qu'il avait contribué à mettre en place. Les deux principaux partis d'opposition s'unirent pour renverser le Gouvernement et imposer une solution alternative au chef de l'Etat, tandis que certains des partis qui participaient à la coalition gouvernementale ne prirent pas parti dans le conflit institutionnel afin de préserver leurs chances aux futures élections. Le changement des circonstances politiques contraignit Traian Basescu à nommer Victor Ponta, le Premier ministre imposé par la majorité parlementaire. De plus, « après que les élections législatives de décembre 2012 ont confirmé que [la coalition]

[2092] *Ibid*., p. 24.
[2093] En ce sens, M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 54.

avait le soutien de 60 % des électeurs, le Président Basescu a accepté Ponta pour la deuxième fois »[2094].

**1164.** Dans le même sens, en REPUBLIQUE TCHEQUE, le Président a plusieurs fois été réduit à n'exercer qu'une fonction notariale dans le cadre de la création du Gouvernement. En raison de la stabilité du système partisan, Vaclav Havel joua régulièrement un rôle de « notaire ». S'il a pu opérer quelques interventions ponctuelles, les principaux partis politiques se sont entendus pour le cantonner, le plus possible, dans ce rôle. Cela a été le cas en 1993, en 1996, en 1998 et en 2002[2095]. La fragmentation croissante du système des partis tchèque a conduit ses successeurs à exercer une fonction plus importante dans la création du Gouvernement. Toutefois, il peut être relevé, qu'en 2009 et en 2013, la présidence retrouva cette fonction notariale. En 2009, après la chute du Cabinet, les principaux partis trouvèrent rapidement un accord pour imposer un gouvernement technique afin d'éviter une éventuelle immixtion présidentielle[2096]. En 2013, après le vote d'une motion de censure à l'encontre du Gouvernement, il était impossible de former un nouveau Cabinet. Les parlementaires décidèrent, en application de l'article 53, alinéa 2 de la Constitution, de prononcer la dissolution de la Chambre des députés. M. Zeman chercha à influencer la création du gouvernement mais les partis s'entendirent pour le contraindre à nommer le Cabinet « selon la composition exacte que le Premier ministre avait proposé »[2097], confirmant, dans cette situation spécifique, son rôle de « notaire ».

**1165.** Enfin, en FRANCE, la neutralisation de la participation du Président à la création du Gouvernement ne s'est produite qu'à trois reprises. Elle est intervenue lors des situations de cohabitation en 1986, en 1993 et en 1997. En ces occasions, « le choix présidentiel est imposé par la majorité parlementaire – dès lors qu'elle est clairement constituée : Jacques Chirac en 1986, Édouard Balladur en 1993, Lionel Jospin en 1997 »[2098]. Le Président français se trouve donc, exceptionnellement, réduit à exercer une fonction notariale.

**1166.** A l'inverse, la seconde hypothèse conduit à renforcer le rôle du chef de l'Etat dans la formation du Gouvernement. Elle aboutit à ce que des présidents « notaire » ou « régulateur »,

---

[2094] « After the parliamentary elections in December 2012 confirmed that [coalition] had the support of 60 percent of voters, President Băsescu accepted Ponta for the second time », V. ANGHEL, « « Why Can't We Be Friends ? » The Coalition Potential of Presidents in Semi-presidential Republics – Insights from Romania », *op. cit.*, p. 113.

[2095] En ce sens, L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *op. cit.*, p. 117-120.

[2096] L. KOPECEK, J. MLEJNEK, « Different confessions, same sins ? Vaclav Havel and Vaclav Klaus as Czech Presidents », *op. cit.*, p. 62-63.

[2097] « In exactly the same line-up as the prime minister had proposed », L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *op. cit.*, p. 127.

[2098] D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, A. BAUDU, *La Constitution de la Vème République. Droit constitutionnel contemporain tome 2*, *op. cit.*, p. 127.

profitant de la fragmentation excessive du Parlement et/ou de l'instabilité gouvernementale, deviennent, de manière ponctuelle, les créateurs exclusifs du Cabinet. Il s'agit donc d'une situation temporaire destinée à répondre à une situation de crise politique.

**1167.** En LITUANIE, à l'occasion des élections législatives de l'an 2000, Valdas Adamkus cherchait à avoir une majorité parlementaire favorable à sa politique. Profitant de son pouvoir de désigner le Premier ministre et de l'absence de majorité absolue d'un seul parti ou d'une coalition, il exerça « une influence substantielle sur la construction de la majorité parlementaire » en suscitant un gouvernement prêt à collaborer étroitement avec lui[2099]. Il parvint à le faire en raison de « ses pouvoirs constitutionnels de nommer un Premier ministre avec le consentement de la majorité du *Seimas* et sa capacité à négocier les nominations des ministres, mais aussi en raison de ses pouvoirs informels »[2100]. Cependant, faute d'une majorité stable, ce gouvernement présidentiel ne dépassa pas les six mois d'existence.

**1168.** Dans le même sens, le Président du PORTUGAL Antonio Ramalho Eanes refusa, en 1978, à Mario Soares la possibilité de former un gouvernement minoritaire après la rupture de la coalition le soutenant. Il profita plutôt de l'instabilité gouvernementale pour nommer successivement trois Cabinets. Cependant, « l'expérience des Gouvernements « d'initiative présidentielle » dura à peine plus d'un an et n'a plus été renouvelée depuis »[2101]. Le premier n'obtint jamais la confiance de l'Assemblée de la République. Le second démissionna rapidement après avoir anticipé le vote d'une motion de censure. Le troisième se contenta d'expédier les affaires courantes en attendant les futures élections législatives.

**1169.** En mai 2019, le rôle du Président de l'AUTRICHE se trouva, exceptionnellement, renforcé après un scandale politique ayant conduit à la dislocation de la coalition gouvernementale. Impliquant le chef du FPÖ, il amena le parti à quitter le Gouvernement. Une semaine plus tard, le Gouvernement minoritaire de Sebastian Kurz a été renversé par l'adoption de la première motion de censure dans la politique autrichienne d'après-guerre. A cette occasion, le Président Van der Bellen est devenu le créateur exclusif du gouvernement lorsqu'il désigna « la très respectée présidente de la Cour constitutionnelle, Agnes Bierlein,

[2099] « A substantial influence on the construction of a parliamentary majority », A. KRUPAVICIUS, « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », *op. cit.*, p. 225.
[2100] « His constitutional powers to nominate a prime minister with the consent of the Seimas majority, and his ability to negotiate nominations of ministers, but also because of his informal powers », *Ibid*., p. 225.
[2101] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 264.

comme chef d'un gouvernement intérimaire apolitique » jusqu'à ce que de nouvelles élections législatives soient organisées, avant de retrouver son rôle formel[2102].

**1170.** En BULGARIE, l'influence présidentielle dans le processus de formation du Gouvernement a également été renforcée de manière ponctuelle en 1990, en 1992 et en 2005. Le Président J. Jelev (1990-1997) fut effectivement capable d'influencer le choix du nouveau Premier ministre à deux reprises. Il s'agissait à chaque fois d'un Cabinet technique composé d'experts. En 1990, le chef de l'Etat se comporta comme un « régulateur », agissant avec les partis politiques afin de résoudre la crise économique et sociale frappant le pays. En 1992, il prit un rôle de « créateur » puisqu'il « nomma son conseiller aux affaires économiques à la tête d'un gouvernement intérimaire qui s'est avéré être d'assez longue durée (presque deux ans) »[2103]. En 2005, le Président Purvanov joua un rôle de « régulateur » en intervenant dans la construction de la coalition gouvernementale. Face aux difficultés rencontrées pour que le processus aboutisse, il souligna que l'intégration de la Bulgarie dans l'Union européenne serait menacée si un Cabinet n'était pas formé rapidement. A cette fin, il parvint à obtenir que le principal parti de centre-droit soutienne le nouveau gouvernement[2104].

**1171.** Enfin, en REPUBLIQUE TCHEQUE, le rôle de « créateur » a été rempli, en 2013, par Milos Zeman. Le Gouvernement démissionna après une série de scandales. Les partis participant à la coalition gouvernementale se mettent d'accord pour poursuivre leur collaboration et demandent la désignation Miroslava Nemcova, tandis que l'opposition souhaitait que la Chambre des députés soit dissoute. Après avoir consulté les partis, le Président décida de nommer un gouvernement technocratique, sans mandat politique. Son pouvoir de création se manifeste clairement car il imposa le choix de Jiri Rusnok en tant que Premier ministre et la composition du Gouvernement. Le Cabinet ainsi nommé échouera de peu à obtenir la confiance à la Chambre des députés qui préféra s'auto-dissoudre. Il resta en fonction jusqu'aux nouvelles élections[2105].

**1172.** Il ressort ainsi de l'observation comparative que le rôle des présidents européens élus par le peuple dans le cadre du processus de formation du Gouvernement n'est pas uniforme. Ils peuvent remplir trois rôles distincts selon leur capacité d'influence : « notaire »,

---

[2102] M. JENNY (2020), « The Austrian president: From shining figure to government backup during the pandemic », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=11008, 8 avril 2020.

[2103] « Appointed his economic affairs adviser as the head of an interim government, which proved to be rather long-lived (almost two years) », S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *op. cit.*, p. 44.

[2104] *Ibid*., p. 44.

[2105] L. KOPECEK, M. BRUNCLIK, « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *op. cit.*, p. 124-126.

« régulateur » ou « créateur ». L'établissement de ce rôle dépend d'abord des compétences que les constitutions leur reconnaissent. Il est également impacté par les circonstances politiques qui sont susceptibles de générer un décalage entre texte et pratique. De plus, la participation présidentielle à la création du Cabinet est susceptible de connaître des variations temporaires en cas de modifications importantes des facteurs politiques. Il est alors possible de comprendre que, dans un régime parlementaire, le rôle des présidents n'est nécessairement effacé quand il s'agit de créer le Gouvernement. Il souligne aussi que le Parlement reste l'institution la plus influente dans ce processus. Seule sa faiblesse autorise le chef de l'Etat à y avoir une place active. La naissance du Cabinet est donc principalement dépendante des assemblées, même si le rôle présidentiel n'est pas négligeable. Les présidents sont aussi amenés à intervenir dans la fin de vie du Gouvernement.

## II- L'influence limitée des présidents sur la fin de vie des gouvernements

**1173.** Au sein des régimes parlementaires où le chef de l'Etat est élu par le peuple, il a pu être avancé que « l'élection séparée des présidents et des parlements soulève des questions importantes à propos de la stabilité du Gouvernement »[2106]. Combinée à la détention de certaines prérogatives, comme la révocation du Cabinet, elle conduirait effectivement à accroître l'instabilité gouvernementale. D'après Petra Schleiter et Edward Morgan-Jones, une des différences principales entre les régimes dits « semi-présidentiels » et les régimes parlementaires résiderait dans le fait que les premiers attribueraient à leurs présidents des pouvoirs beaucoup plus significatifs pour influer sur la fin de vie des gouvernements[2107]. Un lien presque automatique semble être dressé l'élection directe et les compétences des chefs d'Etat. Cependant, la capacité des présidents à démettre unilatéralement le Gouvernement, si elle existe, est entravée par de nombreuses restrictions (A). Elles conduisent à ce que seul un certain type de présidents puissent exercer une influence décisive en la matière (B).

[2106] « The separate election of presidents and parliaments raises important questions about government stability », J. M. FERNANDES, P. C. MAGALHAES, « Government survival in semi-presidential regimes », *European Journal of Political Research*, 55, 2016, p. 61.

[2107] En ce sens, P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and Western Cabinets », *American Political Sciences Review*, Vol. 103, No. 3, 2009, p. 499.

## A- Une influence soumise à condition

**1174.** Les régimes parlementaires de l'espace européen où le Président est élu par le peuple ne connaissent pas tous des gouvernements stables. D'après Jorge M. Fernandes et Pedro C. Magalhaes, « il existe plusieurs arguments qui expliquent pourquoi *certains* régimes semi-présidentiels sous *certaines* circonstances sont davantage susceptibles de générer de l'instabilité que d'autres régimes semi-présidentiels dans d'autres circonstances »[2108]. La capacité du Président à révoquer unilatéralement le Gouvernement constitue un des facteurs en mesure d'exercer l'influence la plus importante sur la stabilité du Cabinet. Les systèmes où les présidents et les parlements peuvent tous deux révoquer le Gouvernement pourraient ainsi être problématiques car ils encourageraient l'instabilité[2109].

**1175.** Il s'agit d'un point de vue qui est largement partagé au sein de la doctrine politiste et constitutionnaliste anglo-saxonne[2110]. Steven D. Roper, par exemple, souligne que la révocation du Gouvernement peut être un pouvoir important pour les chefs d'Etat. Or, selon lui, dans les régimes « qui sont considérés comme les plus présidentiels, il y a en fait une plus grande instabilité gouvernementale que dans les régimes qui sont davantage parlementaires »[2111]. L'existence d'une responsabilité politique dualiste du Cabinet encouragerait l'instabilité. Dans le même sens, Petra Schleiter et Edward Morgan-Jones considèrent que « le pouvoir présidentiel de révoquer le Gouvernement renforce [...] les risques de fin anticipée du Gouvernement par rapport aux constitutions qui rendent le Gouvernement responsable devant l'assemblée uniquement »[2112]. Cette responsabilité politique dualiste est susceptible de dérouter le Gouvernement. Il est effectivement « confronté à la nécessité de poursuivre des actions contradictoires ou concurrentes préconisées par ses dirigeants »[2113]. Dans cette hypothèse, le chef de l'Etat et les assemblées

[2108] « There are several arguments as to why some semi-presidential regimes under some circumstances are more likely to generate instability than other semipresidential regimes in other circumstances », J. M. FERNANDES, P. C. MAGALHAES, « Government survival in semi-presidential regimes », *op. cit*., p. 63. Les auteurs soulignent.
[2109] *Ibid*., p. 68.
[2110] En ce sens, P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and Western Cabinets », *op. cit*., p. 502.
[2111] « That are considered to be the most presidential, there is actually greater cabinet instability than in those regimes that are more parliamentary », S. D. ROPER, « Are All Semipresidential Regime the Same ? A Comparaison of Premier-Presidential Regimes », *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (April 2002), p. 265.
[2112] « The presidential power to dismiss government raises [...] hazards of early government termination compared to constitutions that make the government responsible to the assembly only », P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and Western Cabinets », *op. cit*., p. 502.
[2113] « Confronted with the necessity to pursue contradictory or competing courses of actions advocated by his principals », O. PROTSYK, « Cabinet Decision-Making in Ukraine : The Dual Executive and The Diffusion of

seraient généralement plus enclins à révoquer le Gouvernement s'ils estiment ne plus pouvoir tirer d'avantages politiques à son maintien[2114].

**1176.** Il semble cependant que la simple détention de la compétence de révocation du Gouvernement par le Président ne soit pas suffisante pour que celui-ci puisse en faire une utilisation discrétionnaire. L'exercice libre de cette prérogative implique que le chef de l'Etat puisse la mettre en œuvre sans se heurter à l'opposition de la majorité parlementaire. En effet, « les présidents qui peuvent destituer des gouvernements ont besoin du soutien ou de la tolérance du Parlement pour former un gouvernement de remplacement »[2115]. Si les présidents peuvent déterminer le moment où auront lieu les négociations à propos de la fin de vie du Cabinet, leur capacité à obtenir le remplacement effectif du Gouvernement est conditionnée par le Parlement. Il est donc possible qu'ils s'abstiennent d'utiliser leur prérogative dans les situations où le soutien de la majorité parlementaire est difficile, voire impossible, à obtenir. A l'inverse, lorsque les présidents sont en mesure d'imposer leur décision au Parlement, ils pourront révoquer le gouvernement sans contrainte.

**1177.** Le droit de dissolution du chef de l'Etat joue donc un rôle important. La crainte des parlementaires de voir ce mécanisme être appliqué permet au Président d'exercer un contrôle sur l'assemblée en la contraignant à accepter le remplacement du Cabinet. Comme le relevait Walter Bagehot, les chefs de parti « peuvent contraindre par une menace plus puissante que n'importe quelle séduction : ils peuvent dissoudre »[2116]. C'est ainsi que « placer la dissolution entre les mains du Président, plutôt que du Gouvernement, augmente le risque de remplacement » puisqu'elle atténue le contrôle que le Cabinet est susceptible d'exercer sur sa majorité parlementaire[2117]. Pour que la dissolution constitue réellement une menace pour les Chambres, il convient toutefois que le chef de l'Etat puisse en faire un usage discrétionnaire.

**1178.** De plus, en cas de concordance de majorités, l'autorité informelle des présidents augmente, renforçant ainsi leur capacité à contraindre le Parlement[2118], puisqu'ils « peuvent

Policy Making Authority », *in* A. ROSENBAUM, J. NEMEC (dir.), *Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries : Challenges and Responses for the XXI Century*, Bratislava, NISPAcee, 2006, p. 21.

[2114] P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and Western Cabinets », *op. cit.*, p. 502.

[2115] « Presidents who can dismiss governments require parliamentary support or toleration to form a replacement government », *Ibid*., p. 507.

[2116] « Can coerce by a threat more potent than any allurement: they can dissolve », W. BAGEHOT, *The English Constitution*, *op. cit*., p. 106.

[2117] « Placing in dissolution in the hands of president, rather than the government, raises the replacement hazard », P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES, « Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and Western Cabinets », *op. cit*., p. 507.

[2118] J. M. FERNANDES, P. C. MAGALHAES, « Government survival in semi-presidential regimes », *op. cit*., p. 76.

clairement changer de Premier ministre lorsque leurs alliés contrôlent la majorité de l'Assemblée, mais ils ne peuvent pas le faire lorsqu'ils sont confrontés à une majorité opposée »[2119]. Il devient alors possible de démettre le Premier ministre sans créer de crise politique, les chefs de gouvernement étant parfois utilisés comme fusibles.

**1179.** L'hypothèse qu'il existe plusieurs sortes de révocation du Gouvernement paraît alors pouvoir être mise en avant. Elle souligne « la différence entre le remplacement d'un cabinet par un autre avec une composition et une direction politique globalement similaires […] ou le remplacement par un nouveau cabinet avec une direction politique différente »[2120]. Il serait ainsi possible de distinguer les changements de Gouvernement qui se font dans la continuité, lorsque le remplacement aboutit à la nomination du même Premier ministre ou d'un Premier ministre du même parti qu'auparavant, et les remplacements où le nouveau Cabinet n'est pas dirigé par un Premier ministre du même parti[2121]. Les premiers semblent davantage susceptibles d'intervenir quand le Président exerce un contrôle sur le Parlement, tandis que les seconds se manifesteraient plutôt lorsque le changement de gouvernement s'opère à l'initiative des parlementaires ou à la suite d'élections législatives.

**1180.** Il apparaît que le pouvoir présidentiel de révoquer unilatéralement le Gouvernement fait l'objet de restrictions importantes. Elles entravent l'utilisation que les chefs d'Etat peuvent en faire dans le cadre du parlementarisme. La nécessité, pour les présidents, d'exercer un contrôle sur la majorité parlementaire, semble effectivement impliquer que la mise en œuvre discrétionnaire de cette compétence n'est possible que dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », tandis qu'elle ne sera que formelle au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique ».

### B- Une influence dépendant de la nature du parlementarisme

**1181.** Parmi les régimes parlementaires de l'espace européen qui ont recours à l'élection présidentielle directe, il n'est pas fréquent que les présidents disposent d'un pouvoir de révocation du Gouvernement. Plus particulièrement, les constitutions des régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique » prévoient, dans

[2119] « Can clearly change the prime minister when their allies control the assembly majority, but they cannot do so when they face a majority opposition », D. SAMUELS, M. S. SHUGART, *Presidents, Parties, Prime Ministers : How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, *op. cit*., p. 107.
[2120] « The difference between the replacement of a cabinet by another with a broadly similar political make-up and leadership […] or replacement by a new cabinet with a different political leadership », J. M. FERNANDES, P. C. MAGALHAES, « Government survival in semi-presidential regimes », *op. cit*., p. 65.
[2121] En ce sens, *Ibid*., p. 65-66.

la majorité des cas, l'existence d'une responsabilité politique moniste. Le Cabinet n'est généralement responsable que devant le Parlement. Une participation présidentielle peut être prévue mais elle ne sera que formelle (1). Certaines constitutions, plus rares, mettent toutefois en place une responsabilité dualiste, le Gouvernement devant alors rendre compte de son action devant les assemblées et le chef de l'Etat. Les régimes parlementaires « à direction présidentielle » sont concernés (2).

### 1- Une attribution formelle dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique »

**1182.** La nature formelle de la révocation du Gouvernement par les présidents modérateurs et symboliques ressort majoritairement des textes constitutionnels (a). Seuls le Portugal et l'Autriche font ici exception, leurs constitutions respectives prévoyant une responsabilité à l'apparence dualiste (b).

#### a- Un formalisme prévu par la Constitution

**1183.** Au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique », les présidents de la République n'ont qu'une influence limitée sur la fin de vie des gouvernements. Ce formalisme est issu du texte constitutionnel. Il se manifeste de deux manières distinctes. D'une part, il est possible que la Constitution ne prévoit aucun rôle pour le chef de l'Etat. Les procédures de révocation du Cabinet se font alors sans aucune participation présidentielle. D'autre part, une intervention peut être permise mais ne sert qu'à confirmer la décision prise par la majorité parlementaire.

**1184.** La première hypothèse se rencontre en Roumanie, en Slovénie, en Bulgarie et en Croatie depuis la révision constitutionnelle de l'an 2000. Ainsi, en ROUMANIE, le chef de l'Etat ne joue aucun rôle dans la révocation du Cabinet. Comme le souligne Elena Simina Tanasescu, « la meilleure preuve en est le fait que le retrait de la confiance par le Parlement entraîne la démission immédiate du Gouvernement, sans que le Président soit appelé à intervenir »[2122]. La loi fondamentale roumaine prévoit effectivement que « le Gouvernement est politiquement responsable, pour toute son activité, uniquement devant le Parlement »[2123].

[2122] « The best proof is that a vote of lack of confidence by Parliament entails the immediate resignation of the Government, and the President is not called upon to intervene », E. S. TANASESCU, « The President of Romania, or : The Slippery Slope of a Political System », *op. cit.*, p. 91.
[2123] Article 109 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

**1185.** En SLOVENIE, le chef de l'Etat ne dispose d'aucune compétence lui permettant d'intervenir dans la révocation du Cabinet. C'est ainsi que « dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités, le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale »[2124], plutôt que devant le Président. De plus, ce dernier n'intervient pas, même formellement, pour confirmer la destitution des ministres.

**1186.** Le Président de la BULGARIE se trouve dans une situation similaire. C'est effectivement le Parlement qui « élit et relève de ses fonctions le Premier ministre et, sur sa proposition, le Conseil des ministres »[2125]. Lorsqu'une motion de censure est adoptée, la démission est présentée à l'Assemblée nationale[2126].

**1187.** En CROATIE, la révision constitutionnelle opérée en l'an 2000 a supprimé toute intervention présidentielle dans la révocation du Cabinet. La loi fondamentale prévoit désormais que « le Gouvernement est responsable devant le Parlement croate »[2127]. Comme en Bulgarie, la démission du Cabinet, après l'adoption d'une motion de censure, n'est pas présentée au chef de l'Etat.

**1188.** La seconde hypothèse concerne les présidents lituaniens, polonais, irlandais, finlandais, tchèques et slovaques. En LITUANIE, le Président de la République dispose de plusieurs moyens pour intervenir dans l'existence du Gouvernement. Il est compétent pour mettre un terme aux fonctions du Premier ministre. Il ne s'agit toutefois pas d'une compétence discrétionnaire dans la mesure où l'approbation du *Seimas* est nécessaire[2128]. La Constitution prévoit également que le Président « accepte les pouvoirs que lui remet le Gouvernement en cas d'élection du nouveau *Seimas* et le charge d'exercer ses fonctions jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit formé »[2129]. Le chef de l'Etat est aussi compétent pour accepter, à tout moment, la démission du Cabinet et la démission individuelle des ministres[2130]. Malgré des capacités d'intervention présidentielle multiples, la responsabilité politique du Gouvernement reste moniste. L'article 96 de la Constitution prévoit simplement que « le Gouvernement de la République de Lituanie est solidairement responsable devant le *Seimas* des activités générales du Gouvernement ». Aucune mention n'est faite du chef de l'Etat. De

[2124] « In performing its duties and responsibilities the government is responsible to the National Assembly », A. KRASOVEC, D. LAJH, « Slovenia : weak formal position, strong informal influence ? », p. 207.
[2125] Article 84, 8) de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2126] Article 89 § 2 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2127] Article 114, alinéa 2 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[2128] Article 84, 5) de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2129] Article 84, 6) de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2130] Article 84, 7) de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

plus, la perte de confiance du Président envers le Cabinet ne figure pas parmi les hypothèses dans lesquelles ce dernier est tenu de démissionner[2131].

**1189.** Le Président de la POLOGNE est lui aussi susceptible d'intervenir dans le processus de révocation du Gouvernement. Il est compétent pour accepter la démission du Conseil des ministres[2132]. Il ne possède cependant pas l'initiative de la destitution du Cabinet. Sa participation à la procédure de destitution n'est que formelle. La responsabilité politique du Gouvernement prend deux formes d'après le texte constitutionnel. Les ministres sont collectivement responsables devant le *Sejm* des activités du Conseil des ministres et individuellement dans le cadre des affaires relevant de leur responsabilité[2133]. La compétence présidentielle est d'autant plus limitée que la Constitution prévoit l'existence du mécanisme de la motion de censure constructive. Lorsque celle-ci est adoptée, le Président a l'obligation d'accepter la démission du Conseil des ministres et de nommer le Président du Conseil des ministres nouvellement élu par la Diète[2134]. Enfin, il peut être précisé que « si le Premier ministre refuse de donner sa contre-signature, il n'est pas présumé démissionner de ses fonctions, car il ne peut être révoqué par le Président », faisant ainsi obstacle à l'établissement d'une sorte de responsabilité politique *de facto* du Premier ministre envers le chef de l'Etat[2135].

**1190.** La participation du Président à la révocation du Gouvernement est prévue par la Constitution de l'IRLANDE. Il ne s'agit cependant que d'une participation formelle. Si le chef de l'Etat est compétent pour accepter la démission ou mettre fin aux fonctions des ministres, il ne le fait que sur l'avis du Premier ministre[2136]. De plus, seule une responsabilité moniste est mise en place puisque « le Gouvernement est responsable devant le *Dail* »[2137], sans qu'aucune référence ne soit faite à l'institution présidentielle.

**1191.** Depuis 1991, le Président de la FINLANDE « ne peut pas révoquer le Gouvernement sans un vote de défiance du Parlement ou une initiative du Gouvernement »[2138]. Cette règle

---

[2131] L'article 101, alinéa 3 de la Constitution indique effectivement que le Gouvernement a l'obligation de démissionner dans quatre cas limitativement énumérés : « 1) lorsque le *Seimas* n'approuve pas, deux fois de suite, le programme du Gouvernement nouvellement formé ; 2) lorsque le *Seimas*, a la majorité des votes de l'ensemble de ses membres et au scrutin secret, exprime la défiance à l'égard du Gouvernement ou du Premier ministre ; 3) lorsque le Premier ministre démissionne ou décède ; 4) après l'élection du *Seimas*, lorsqu'un nouveau gouvernement a été formé ».

[2132] Article 144 § 3, 12) de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

[2133] Article 157 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

[2134] Article 158 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

[2135] « If the Prime Minister refuses to give his counter-signature, he is not presumed to resign from office, because he cannot be dismissed by the President », M. WYRZYKOWSKI, A. CIELEN, « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *op. cit.*, p. 264.

[2136] Article 13 § 1, 3° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.

[2137] Article 28 § 4, 1° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.

[2138] « Cannot dismiss the government without a vote of no confidence by parliament or an initiative of the government », H. PALOHEIMO, « The Rising Power of the Prime Minister in Finland », *op. cit.*, p. 234.

est issue d'une révision de la Constitution de 1919. Elle a été maintenue dans la nouvelle loi fondamentale adoptée en l'an 2000. Le chef de l'Etat ne joue donc qu'un rôle formel dans la révocation du Cabinet. S'il lui est possible de révoquer un ministre, il ne peut le faire que sur la demande du chef du Gouvernement[2139], « c'est-à-dire que ce pouvoir peut être exercé uniquement par le Premier ministre »[2140]. De plus, « le Président est tenu, même sans que la demande en ait été exprimée, d'accorder sa démission au Gouvernement ou à un ministre, si celui-ci ne jouit plus de la confiance du Parlement »[2141]. Cette disposition souligne la dimension formaliste de ses interventions. Il s'agit d'une obligation constitutionnelle qui incombe au titulaire de la fonction présidentielle. Il se trouve dans une situation de compétence liée.

**1192.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, le chef de l'Etat « nomme et renvoie le Président du Gouvernement et les autres membres du Gouvernement et accepte leur démission ; il renvoie le Gouvernement et accepte sa démission »[2142]. Sa participation à la révocation du Cabinet est essentiellement formelle. Le Gouvernement n'est responsable, sur le plan politique, que devant la Chambre des députés[2143]. Dans certaines hypothèses, le Président peut révoquer lui-même le Premier ministre et les ministres. Ce n'est toutefois pas un pouvoir discrétionnaire car il ne lui est possible d'agir ainsi qu'à l'encontre d'un gouvernement « qui n'a pas démissionné bien qu'il eût été obligé de le faire »[2144], c'est-à-dire à l'encontre d'un gouvernement qui s'est vu refuser la confiance. Le chef de l'Etat est également compétent pour révoquer un ou plusieurs ministres sur la proposition du premier d'entre eux et pour accepter les démissions.

**1193.** En SLOVAQUIE, le Gouvernement n'est pas responsable de l'exercice de ses fonctions devant le Président. Il répond de ses actions uniquement devant le Conseil national de la République slovaque. L'assemblée peut exprimer la défiance à tout moment[2145]. L'adoption d'une motion de censure conduit à ce que le chef de l'Etat soit obligé de révoquer l'ensemble du Cabinet ou le ministre visé. Sa participation n'est que formelle puisqu'« il ne peut cependant pas destituer le Gouvernement de sa propre initiative »[2146].

---

[2139] Article 64, alinéa 1er de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[2140] « *I.e.* this power cannot be wielded solely by the PM », J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 112.
[2141] Article 64, alinéa 2 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[2142] Article 62, a) de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2143] Article 68, alinéa 1er de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2144] Article 75 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2145] Article 114 § 1 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2146] « He cannot, however, dismiss the government on his own will », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit.*, p. 187.

**1194.** Ainsi, dans la majorité des régimes parlementaires « à modération présidentielle » et à « présidence symbolique », le chef de l'Etat n'est pas compétent pour révoquer le Gouvernement de manière discrétionnaire. Ses pouvoirs ne sont pas suffisants et il ne dispose pas des moyens de contraindre la majorité parlementaire. Sa participation à la procédure de destitution, quand elle est prévue par la Constitution, est essentiellement formelle. Il existe cependant quelques hypothèses dans lesquelles certains présidents ont pu bénéficier d'une influence informelle, sans que cela ne les conduise à destituer unilatéralement le Cabinet. Les présidents lituaniens, roumains et tchèques semblent susceptibles d'être concernés.

**1195.** A ce titre, il peut être relevé, qu'en LITUANIE, une convention de la Constitution prévoit que « le Président a le pouvoir discrétionnaire de déclarer sa perte de confiance envers un ministre particulier s'il y a un conflit apparent entre les intérêts publics et privés de ce dernier »[2147]. Cette convention prend appui sur les dispositions de l'article 96, alinéa 2 de la loi fondamentale lituanienne en vertu de laquelle « les ministres, dans la gestion des secteurs de l'administration qui leur ont été confiés, sont responsables devant le *Seimas*, devant le Président de la République et directement placés sous l'autorité du Premier ministre ». La Présidente D. Grybauskaite a ainsi pu imposer la démission du ministre des Affaires étrangères en 2010 ou celle du ministre de l'Agriculture en 2018[2148]. De plus, les présidents lituaniens sont parfois parvenus à utiliser leur influence informelle pour pousser des premiers ministres à renoncer à leurs fonctions. C'est ainsi que « sans aucun pouvoir constitutionnel pour révoquer le Premier ministre, le Président Adamkus a utilisé des discours télévisés très médiatisés pour forcer les premiers ministres Vagnorius et Brazauskas à démissionner »[2149].

**1196.** Une situation similaire s'est produite en ROUMANIE où, « conformément à l'article 107 § 2 de la Constitution, les présidents roumains ne peuvent pas révoquer le Premier ministre, bien qu'Iliescu, Constantinescu et Basescu aient chacun réussi à le faire »[2150]. Ils se tous les trois appuyés sur leur influence informelle pour pousser le Gouvernement, et son chef, à la démission. Le premier aurait organisé une grève des mineurs pour forcer le Premier ministre Roman à renoncer à son poste. Le second demanda au Premier ministre Vasile de démissionner durant une conversation. Face à son refus, il a alors demandé à tous les autres

[2147] « The president has the discretion to declare his loss of confidence in a particular minister if there is an apparent conflict between the latter's private and public interests », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1054.

[2148] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 105.

[2149] « Without any constitutional powers to dismiss the prime minister, President Adamkus used high-profile television speeches to force Prime Ministers Vagnorius and Brazauskas to resign », *Ibid*., p. 106.

[2150] « In line with Article 107(2) of the constitution, Romanian presidents cannot fire the prime minister, although Iliescu, Constantinescu and Basescu have each managed to do so », *Ibid*., p. 118.

ministres de démissionner. Les ministres ont obéi à Constantinescu. Celui-ci publia un décret présidentiel révoquant Vasile. Conscient que le président n'avait pas un tel pouvoir, Vasile a d'abord refusé de démissionner mais a finalement cédé à la pression. Le troisième, enfin, imposa un changement de gouvernement à la majorité parlementaire en 2012[2151].

**1197.** L'exemple de la REPUBLIQUE TCHEQUE peut également être mis en avant. En effet, « à l'exception, par exemple, d'une démission obligatoire du Gouvernement […], le Président n'est pas obligé d'accepter les démissions » du Cabinet ou d'un de ses membres[2152]. Au contraire, la présidence de la République est parfois susceptible d'intervenir en tant que médiatrice dans les conflits politiques. C'est ainsi qu'en rejetant une démission ou en reportant son acceptation, elle peut laisser la place à de nouvelles négociations politiques. Cette option a été utilisée par le Président Klaus début avril 2005. Il a alors empêché « un désaccord fatal au sein de la coalition gouvernementale en reportant l'acceptation de la démission des ministres du Parti chrétien-démocrate et n'a finalement accepté que la démission de l'ensemble du Gouvernement du Premier ministre Stanislav Gross »[2153]. Son attitude a permis la poursuite de la coalition gouvernementale, même si elle a été finalement dirigée par un autre Premier ministre. Ainsi, en fonction des circonstances politiques, il peut être opportun, pour le chef de l'Etat tchèque, de reporter l'acception d'une démission, notamment lorsque cela est nécessaire pour assurer la stabilité et le bon fonctionnement des institutions. Il ne s'agit néanmoins que d'une solution temporaire, le Président ne pouvant pas contraindre un ministre à rester en poste pour une longue durée contre sa volonté[2154].

**1198.** Au bout du compte, en dehors de circonstances politiques particulières, les « présidents modérateurs » et les « présidents symboliques » ne sont pas compétents pour intervenir de manière décisive dans la révocation du gouvernement. C'est également le cas au Portugal ou en Autriche malgré l'apparence dualiste du régime parlementaire.

---

[2151] En ce sens, *Ibid*., p. 109-113.

[2152] « With the exception of for example a mandatory resignation of the government […], the president is not obliged to accept the resignations », J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit*., p. 160.

[2153] « A fatal disagreement in the government coalition by postponing the acceptance of the resignation of the Christian Democratic party ministers and in the end accepted only the resignation of the entire government of Prime Minister Stanislav Gross », *Ibid*., p. 160.

[2154] *Ibid*., p. 160.

### b- Un dualisme de façade au Portugal et en Autriche

**1199.** Parmi les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique », seules les constitutions portugaise et autrichienne prévoient l'existence d'une responsabilité du Gouvernement devant le chef de l'Etat.

**1200.** Au PORTUGAL le Président bénéficie d'une compétence lui permettant « de démettre le Gouvernement […] et de révoquer le Premier ministre »[2155]. Le texte constitutionnel dispose effectivement que « le Gouvernement est responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée de la République »[2156]. Des liens de responsabilité particulièrement précis sont appliqués au Gouvernement. Ils fonctionnent selon « une structure pyramidale »[2157]. Les secrétaires d'Etat sont responsables devant le Premier ministre et leur ministre de tutelle[2158]. Ces derniers sont eux-mêmes responsables devant le chef du Cabinet[2159]. L'article 191 § 1 de la Constitution précise, enfin, que le Premier ministre « est responsable devant le Président de la République et, en vertu de la responsabilité politique du Gouvernement, devant l'Assemblée de la République ».

**1201.** La rédaction de cette dernière disposition semble indiquer que la responsabilité du Cabinet serait de nature différente selon l'autorité devant laquelle elle s'exerce. La lecture de l'article 191 § 1 doit ainsi se faire en parallèle avec celle de l'article 195 § 2. Celui-ci dispose que la révocation par le Président n'est possible « que lorsque ceci s'avère nécessaire au fonctionnement régulier des institutions démocratiques ». Cette rédaction date de la révision constitutionnelle de 1982. Auparavant, le Premier ministre était responsable politiquement devant les deux organes. Dorénavant, le Parlement est la seule institution compétente pour révoquer le Gouvernement selon des motifs politiques[2160]. Il semble donc qu'une condition matérielle ait été ajoutée[2161], afin de circonscrire la compétence présidentielle[2162], puisque « la responsabilité du Gouvernement envers le chef de l'Etat serait en quelque sorte devenue

---

[2155] Article 133, g) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2156] Article 190 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2157] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 271.
[2158] Article 191 § 3 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2159] Article 191 § 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2160] O. AMORIM NETO, M. COSTA LOBO, « Portugal's semi-presidentialism (re)considered : An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006 », *op. cit.*, p. 240.
[2161] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 273.
[2162] En ce sens, O. AMORIM NETO, M. COSTA LOBO, « Portugal's semi-presidentialism (re)considered : An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006 », *op. cit.*, p. 240 ; R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 342-343.

institutionnelle »[2163]. La difficulté est alors de « percer la réalité de cette condition matérielle » qui est particulièrement indéterminée[2164], le texte constitutionnel ne précisant pas les circonstances précises dans lesquelles la révocation peut avoir lieu.

**1202.** La Constitution de l'AUTRICHE reconnaît également au Président le pouvoir de révoquer le Gouvernement. Contrairement à la situation portugaise, aucune condition matérielle n'est prévue. Ainsi, « le Chancelier ou le Gouvernement fédéral tout entier peuvent être révoqués par lui sans proposition »[2165]. D'inspiration weimarienne, cette disposition a été introduite par la révision constitutionnelle de 1929. Dans sa rédaction originale, seul le Conseil national était compétent pour révoquer le Gouvernement. Une responsabilité politique dualiste est donc mise en place.

**1203.** Le dualisme ainsi instauré n'est toutefois qu'apparent puisque, dans la pratique, les présidents portugais et autrichiens ne bénéficient pas des ressources politiques suffisantes pour démettre unilatéralement le Cabinet de ses fonctions. Au PORTUGAL la responsabilité du Gouvernement, telle qu'issue de la révision constitutionnelle de 1982, n'a jamais été mise en cause par le Président. La détermination de la nature exacte de sa condition matérielle reste donc théorique, faute de pouvoir s'appuyer sur des cas concrets. La notion de « fonctionnement régulier des institutions démocratiques » a effectivement fait l'objet de d'interprétations divergentes. Une première approche pourrait consister à l'envisager, d'après Marcelo Rebelo de Sousa, comme une réponse « à des perturbations graves qui mettent en doute la continuité de l'État »[2166]. Cette formule reste toutefois très indéterminée. C'est également le cas lorsqu'une tentative de définition de la condition est établie. P. J. Canelas Rapaz relève ainsi qu'il a pu être avancé que le Président ne pourrait révoquer le Gouvernement qu'en présence « d'événements graves – de dimension juridique ou politique – qui affecteraient la stabilité même du régime démocratique et qu'ils soient liés, par action ou omission, au comportement du Gouvernement » sans qu'il ne soit possible de déterminer, à l'avance, les « événements graves » en question[2167]. Une troisième possibilité consiste à élaborer une liste d'hypothèses dans lesquelles l'intervention du Président serait requise.

---

[2163] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, *op. cit.*, p. 269.
[2164] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 276.
[2165] Article 70 § 1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[2166] P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République et le régime politique portugais. Entretiens », *op. cit.*, p. 43.
[2167] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 277.

Roxane Garnier, par exemple, en évoque sept[2168]. Cependant, la difficulté est, qu'en fonction des auteurs, ces listes « ne se recouvrent pas, elles en deviennent non-exhaustives par concurrence »[2169]. Enfin, une dernière hypothèse serait de considérer que la notion « n'aurait pas de véritable contenu objectif possible »[2170]. Il faudrait plutôt la comprendre comme une obligation qui contraint le Président à justifier sa décision de révocation. Elle lui impose de caractériser les faits constitutifs d'un « fonctionnement irrégulier des institutions » et d'expliquer en quoi la révocation du Premier ministre permet son rétablissement. L'exigence de cette motivation impose également une interdiction au chef de l'Etat. Elle « lui interdit de fonder sa révocation sur le mode d'un désaccord quant à la politique générale du pays menée par le Gouvernement. Elle lui notifie que cette justification doit se fonder sur son interprétation de la [Constitution] »[2171].

**1204.** La compétence du Président étant restreinte, il ne peut pas révoquer le Cabinet de manière discrétionnaire. Le chef de l'Etat ne peut pas, d'un point de vue juridique, changer de Gouvernement sur la base d'un simple désaccord politique et ne dispose pas des ressources politiques pour imposer une interprétation alternative de cette prérogative aux parlementaires.

**1205.** Ce décalage entre texte et pratique se retrouve aussi en AUTRICHE. Le dualisme instauré par la Loi constitutionnelle fédérale n'y a jamais été réalisé de manière effective. Comme la plupart des autres prérogatives présidentielles, cette compétence a été rapidement neutralisée par la pratique. Dès le lendemain de la Seconde guerre mondiale, « le caractère moniste du régime parlementaire pratiqué entre 1920 et 1933 ne faisant pas de doute pour le SPÖ et l'ÖVP, et leur apparaissant hautement souhaitable »[2172], le pouvoir du Président de révoquer le Gouvernement était devenu purement formel. S'il peut être relevé que les cabinets ont l'habitude d'offrir leur démission au chef de l'Etat à la suite d'une élection présidentielle, « la

[2168] Elle évoque : « 1) les situations exceptionnelles comme la guerre, ou une insurrection peuvent empêcher le Gouvernement de conduire la politique pour laquelle il a été nommé et peuvent exiger la nomination d'un nouveau gouvernement ; 2) l'incapacité du Gouvernement à obtenir le soutien de l'Assemblée de la République pour faire voter ses projets de lois et, notamment, la loi de finance, alors qu'aucune majorité ne se dégage pour censurer le Gouvernement et le renverser ; 3) l'existence d'un fossé profond et durable entre le Gouvernement et la population […] ; 4) de graves accusations émises à l'occasion d'une enquête parlementaire contre un ou plusieurs membres du Gouvernement ou le Premier ministre si aucune majorité ne se dégage pour voter une motion de censure ; 5) une situation d'affrontement irréductible entre le Président de la République et le Premier ministre, accompagné d'actes déloyaux à l'encontre du chef de l'Etat […] ; 6) une rupture d'une coalition gouvernementale sans que le Premier ministre ne présente sa démission ou ne demande le vote d'une motion de confiance ; 7) l'absence de présentation du programme du Gouvernement, du projet de plan et du budget et autres manquements constitutionnels graves », R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 343.
[2169] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 277.
[2170] *Ibid*., p. 279.
[2171] *Ibid*., p. 288.
[2172] A. LE DIVELLEC, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *op. cit.*, p. 942.

nouvelle élection du Président fédéral n'entraîne qu'une offre de démission pour des raisons de courtoisie »[2173]. Il ne s'agit pas d'une obligation juridique.

**1206.** Au bout du compte, tant au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle » qu'« à présidence symbolique », le Président de la République est incapable d'exercer une influence décisive sur la fin de vie du Gouvernement. Cela s'explique, la plupart du temps, par l'absence de pouvoir de révocation unilatérale. De plus, ces présidents ne disposent pas des instruments pour contraindre, sur le plan politique, la majorité parlementaire à accepter des changements de gouvernement. Ils se différencient en cela des chefs d'Etat des régimes parlementaires « à direction présidentielle ».

### 2- Un pouvoir discrétionnaire dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle »

**1207.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » français et croate (1990-2000), le Président de la République est compétent pour révoquer le Gouvernement de manière discrétionnaire. Il peut mettre en œuvre cette compétence sans rencontrer l'hostilité du Parlement, celui-ci acceptant systématiquement les changements désirés par le chef de l'Etat. Les modifications de la composition du Gouvernement se font généralement dans la continuité, c'est-à-dire que l'orientation politique du Cabinet reste identique malgré des évolutions dans sa composition.

**1208.** En FRANCE, si le Président nomme le Premier ministre, la Constitution précise également qu'« il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement »[2174]. La fin des fonctions du Cabinet est un acte dispensé de contreseing. Elle repose toutefois sur une initiative du chef du Gouvernement qui doit présenter sa démission. Ainsi, le Président de la République ne peut, en droit, révoquer le Premier ministre. Son rôle n'est, en principe, que formel. Cependant, dans la pratique, la compétence de la désignation du Premier ministre par le Président a entraîné l'apparition d'une convention de la Constitution, « en dépit de la lettre de l'article 8 […], celle de la révocation ou, plus exactement […], de la responsabilité du Premier ministre à l'égard du chef de l'État »[2175].

[2173] « Die Neuwahl des Bundespräsidenten führt nur zu einem Rücktrittsangebot aus Gründen der Courtoisie », M. WELAN, *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, Wien, Böhlau Verlag, 1992, p. 45

[2174] Article 8, alinéa 1er de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.

[2175] A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *op. cit.*, p. 18.

**1209.** Il semble que ce soit bien la capacité du Président français à contraindre l'assemblée, de manière formelle et informelle, qui a permis la mise en place de cette convention. Cette capacité s'est établie, d'une part, par l'intermédiaire du « sentiment de subordination politique des premiers ministres à l'égard du Président, étant encore précisé qu'il n'y a jamais eu de doute sur le fait que la majorité parlementaire, acquiescerait tacitement, à chaque occasion », notamment en raison de l'existence de majorités fidèles et dévouées au Président[2176]. D'autre part, l'Assemblée nationale, reconnaissant le chef de l'Etat comme son leader, ne s'opposera pas à ce qu'il choisisse et révoque librement le Premier ministre. En cas de désaccord avec le Gouvernement ou la majorité parlementaire, la présidence de la République peut imposer son choix : « va-t-il trop loin, vient-elle à se rebeller ? Le Président, par la menace d'une dissolution, a les moyens de la discipliner »[2177]. La survenance d'une situation de cohabitation confirme l'importance de l'autorité informelle du Président français puisque, dans cette hypothèse, la perte de contrôle sur la majorité parlementaire entraîne la perte du pouvoir de révocation du Cabinet.

**1210.** Dans le même sens, il est possible de citer l'exemple de la CROATIE (1990-2000). La responsabilité politique du Gouvernement envers le Président et le Parlement croate est l'une des caractéristiques fondamentales du système de gouvernement[2178]. La Constitution, dans sa rédaction initiale, prévoyait, à son article 98, que le Président peut nommer et relever de leurs fonctions les premiers ministres et, sur recommandation du Premier ministre, faire de même avec les vice-premiers ministres et les ministres. Par cette disposition, le texte constitutionnel ne se contente pas de prévoir une participation formelle du chef de l'Etat. Au contraire, il reconnaît l'existence d'une véritable responsabilité politique dualiste lorsqu'il précise, à l'article 111 § 1, que « le Gouvernement est responsable devant le Président de la République et la Chambre des représentants du Parlement de la République de Croatie ». Cette prérogative a été exercée de manière effective dans la mesure où « le Président Tudjman était en fait le chef incontesté de l'exécutif qui avait un contrôle sur les gouvernements qui étaient confirmés par les majorités parlementaires de son parti »[2179].

**1211.** Les régimes parlementaires « à direction présidentielle » confirment l'hypothèse selon laquelle le Président doit être en mesure d'exercer un contrôle sur la majorité parlementaire

[2176] *Ibid*., p. 18.
[2177] M-A. COHENDET, *Le Président de la République, op. cit*., p. 68.
[2178] En ce sens, B. KOSTADINOV, « President of the Republic. Croatian constitution's mimicry of the French constitutional model », *op. cit*., p. 89.
[2179] « President Tudjman was in fact the undisputed chief executive who had control over the governments which were voted for by his party's parliamentary majorities », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 54.

afin de pouvoir utiliser de manière discrétionnaire son pouvoir de révocation du Cabinet. Ils renforcent également l'idée que cette prérogative serait la cause d'une plus grande instabilité gouvernementale. En FRANCE, le Gouvernement et la majorité parlementaire sont fortement subordonnés au Président de la République. Le chef de l'Etat est donc capable, en dehors des périodes de cohabitation, de déterminer librement l'identité du Premier ministre et la composition du Gouvernement. Il peut changer facilement les titulaires des différents postes ministériels. C'est d'ailleurs ce qu'il se produit dans la pratique. Les huit présidents de la République ont nommé, de 1958 à 2021, vingt-quatre premiers ministres[2180]. Un certain nombre d'entre eux a dirigé plusieurs gouvernements. C'est ainsi que Georges Pompidou a dirigé quatre cabinets entre le 15 avril 1962 et le 10 juillet 1968 ou que François Fillon a été le chef de cinq gouvernements entre le 17 mai 2007 et le 10 mai 2012[2181]. Au total, quarante-cinq gouvernements différents se sont succédé en soixante-trois ans[2182]. En moyenne, un gouvernement reste donc en fonction un peu plus de seize mois.

**1212.** Cette instabilité s'est aussi manifestée en CROATIE où, « durant son règne de dix ans, Tudjman a changé six fois de premiers ministres et plus de 200 ministres »[2183]. Cinq chefs de gouvernement ont démissionné avant la fin normale de leur mandat soit à cause de la décision du Président de dissoudre le Parlement, soit en raison de leur révocation. Un Premier ministre est resté en fonction 577 jours en moyenne, le record de brièveté étant de 86 jours[2184]. Mirjana Kasapovic souligne que « le roulement des ministres a été encore plus spectaculaire » puisque 202 ministres participèrent aux six gouvernements présidentiels de 1990 à 2000[2185]. Entre 1990 et 1992 par exemple, « Tudjman a changé trois premiers ministres, cinq ministres des affaires étrangères, quatre ministres de la défense, quatre ministres de l'intérieur, trois ministres de l'administration et de la justice, etc. »[2186]. La révision constitutionnelle opérée en l'an 2000 confirme que le pouvoir discrétionnaire du Président de révoquer le Cabinet était bien la source de cette instabilité car « l'abolition des pouvoirs exécutifs présidentiels a surtout affecté la permanence et la stabilité du Gouvernement »[2187]. Les cabinets formés depuis l'an

[2180] L. FAVOREU et *alii*., *Droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 768-770.
[2181] F. MELIN-SOUCRAMANIEN, P. PACTET, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 40ème Ed., 2021, p. 485-488.
[2182] *Ibid*., p. 485-488.
[2183] « During his 10-year reign, Tudjman changed 6 prime ministers and more than 200 ministers », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 54.
[2184] *Ibid*., p. 54.
[2185] « The turnover of ministers was even more dramatic », *Ibid*., p. 54.
[2186] « Tudjman changed 3 prime ministers, 5 ministers of foreign affairs, 4 defence ministers, 4 ministers of the interior, 3 ministers of the administration and the judiciary, and so on », *Ibid*., p. 54.
[2187] « The abolition of executive presidential powers has mostly affected the government's permanence and stability », *Ibid*., p. 59.

2000 sont, pour la plupart, allés au bout de leur mandat sans connaître de bouleversements majeurs de leur composition comme cela était le cas dans les années 1990.

**1213.** En fin de compte, il ressort de l'observation comparative des régimes parlementaires européens que l'influence des présidents sur la naissance et la fin de vie du Gouvernement ne dépend pas de leur mode d'élection. Des rôles différents peuvent être envisagés, tant pour la nomination que la révocation du Cabinet. Ces fonctions distinctes soulignent que, mis à part dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », les interventions des chefs d'Etat sont finalement limitées. L'existence des gouvernements ne dépend pas exclusivement des présidents. Ces derniers doivent fréquemment collaborer avec le Parlement. Dans le même sens, une coordination avec le Cabinet s'avère généralement nécessaire pour la mise en œuvre de certaines de leurs prérogatives respectives.

## **Section 2 : Une coordination limitée entre présidents et gouvernements**

**1214.** Parmi les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique », l'exercice de la fonction gouvernementale est assuré par le Cabinet. C'est lui qui joue un rôle prééminent dans la détermination et la conduite de la politique nationale. Au contraire, dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », cette fonction appartient au chef de l'Etat. Le bicéphalisme du pouvoir exécutif implique toutefois que, dans un certain nombre de domaines, les présidents et les gouvernements possèdent une compétence conjointe. Un tel partage se rencontre notamment dans ce que François Frison-Roche appelle « les pouvoirs « périphériques » mis à la disposition des présidents »[2188]. Il s'agit de prérogatives, généralement symboliques, qui se rattachent aux fonctions traditionnelles des chefs d'Etat dans le cadre du parlementarisme. Leur détention, associée à l'élection présidentielle directe, soulignerait l'inadéquation de la dichotomie opposant les régimes parlementaire et présidentiel. Elle donnerait corps à la notion de régime « semi-présidentiel ». L'auteur considère effectivement que « pris isolément, ces pouvoirs constitutionnels pourraient paraître anodins » mais que « l'effet de cumul de ces différents pouvoirs – qui se surajoutent à leur légitimité populaire et aux autres pouvoirs constitutionnels – […] confère à plusieurs […] présidents de la République un périmètre d'action politique qui

[2188] F. FRISON-ROCHE, « Les chefs d'État dans les PECO. Pouvoirs constitutionnels et poids politique », *op. cit.*, p. 63.

contredit de manière flagrante la qualification « parlementaire » du régime »[2189]. Cependant, l'exercice de ces prérogatives ne repose pas exclusivement sur le chef de l'Etat. Une participation, plus ou moins importante, du Gouvernement est généralement prévue. Ce partage apparaît notamment dans la politique étrangère et de défense (I), ainsi que dans les pouvoirs d'exception des présidents (II). Il ne signifie pas que la collaboration est nécessairement équilibrée dans la mesure où, selon les Etats et la nature de leur parlementarisme, un organe du pouvoir exécutif semble susceptible de dominer l'autre, atténuant de ce fait leur faculté de coordination.

## I- Le partage possible de la prise de décision dans les politiques étrangères et de défense

**1215.** Au sein des régimes parlementaires ayant recours à l'élection présidentielle directe, le bicéphalisme du pouvoir exécutif implique parfois qu'une collaboration soit nécessaire entre le chef de l'Etat et le Gouvernement. Cette coopération se manifeste notamment dans la prise de décision dans les questions relevant des politiques étrangères et de défense mais également dans les affaires européennes. Dans ces matières, il est fréquent que les compétences présidentielles et gouvernementales soit partagées (A). Un tel partage implique que la collaboration entre les deux têtes du pouvoir exécutif est indispensable car « l'objectif est de parvenir à un consensus, de parler d'une seule voix vis-à-vis des autres pays et des organisations internationales »[2190]. Ainsi, « les premiers ministres et les présidents peuvent s'engager dans des querelles âpres sur des questions intérieures mais dans la politique étrangère et de sécurité, ils se comportent pour la plupart comme des « hommes d'État », acceptant les compromis au nom de l'intérêt national »[2191]. L'obtention de compromis de cette nature passe par la mise en place de mécanismes permettant de générer des consensus entre présidents et gouvernements mais n'existe pas dans tous les régimes parlementaires de l'espace européen (B).

[2189] F. FRISON-ROCHE, « Les pouvoirs « périphériques » des présidents d'Europe postcommuniste : symboles ou pouvoirs réels ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°39, 2008, p. 11.
[2190] « The goal is to achieve consensus, to speak with one voice vis-à-vis other countries and international organizations », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 145.
[2191] « Prime ministers and presidents may engage in bitter quarrels about domestic matters, but in foreign and security policy they behave for the most part like "statesmen", accepting compromise in the name of national interest », *Ibid*., p. 145.

## A- Des compétences constitutionnelles partagées

**1216.** Dans les régimes parlementaires de l'espace européen, les présidents élus au suffrage universel direct partagent leurs compétences en matière de relations extérieures avec le Gouvernement et le Premier ministre. Il ne semble donc pas exister de « domaine réservé », selon l'expression célèbre employée par Jacques Chaban-Delmas en 1959, susceptible de « justifier le rôle prééminent, sinon exclusif, du Président de la République dans la conduite des politiques étrangère et de défense »[2192]. Ce partage des compétences se retrouve tant dans le premier domaine (1) que dans le second (2).

### 1- Dans la politique étrangère

**1217.** Les pouvoirs dévolus aux présidents en matière de politique étrangère ne sont pas négligeables. Les constitutions ne leur en confient pas pour autant la direction exclusive. Parmi les régimes parlementaires étudiés, un seul n'attribue aucun rôle au chef de l'Etat. Il s'agit de l'IRLANDE où le Président ne dispose d'aucun pouvoir dans les relations internationales car « le pouvoir exécutif de l'État pour les affaires étrangères et connexes est exercé par le Gouvernement ou sous son autorité »[2193]. Dans les autres régimes parlementaires de l'espace européen, le texte constitutionnel met en place un véritable partage de compétences entre les deux institutions du pouvoir exécutif.

**1218.** Certaines constitutions énoncent explicitement une obligation de collaboration entre le Président et le Gouvernement. C'est le cas en LITUANIE, en POLOGNE, en CROATIE et en FINLANDE. Dans le premier Etat, il est ainsi prévu que le Président « règle les principales questions de politique étrangère et, de concert avec le Gouvernement, met en œuvre la politique étrangère »[2194]. Dans le second, le Président « coopère dans le domaine de la politique étrangère avec le président du Conseil des ministres et le ministre compétent » selon l'article 133 § 3 de la Constitution. Dans le troisième, l'article 99, alinéa 1er de la Constitution dispose que le Président et le Gouvernement « formulent en commun et appliquent la politique étrangère ». Dans le dernier Etat, enfin, « le Président de la République, en collaboration avec le Gouvernement, dirige la politique étrangère de la Finlande »[2195].

[2192] M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel, op. cit.*, p. 141.
[2193] Article 29 § 4, 1) de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2194] Article 84 § 1 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2195] Article 93, alinéa 1er de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.

**1219.** Plus largement, le partage des compétences entre présidents et gouvernements se remarque par l'attribution de prérogatives spécifiques à chacune des deux institutions. C'est ainsi, qu'à l'exception de la FINLANDE, le Président est généralement identifié expressément par les constitutions européennes comme le représentant de l'Etat. Dans le régime parlementaire « à modération présidentielle » de la LITUANIE, l'article 77, alinéa 2 de la loi fondamentale dispose qu'il « représente l'État lituanien ». En POLOGNE, l'article 133 § 3 de la Constitution prévoit que le Président est le « représentant de l'État dans le domaine des affaires étrangères ». Au PORTUGAL, « le président de la République représente la République portugaise »[2196]. Il est également possible de citer l'exemple du Président de la ROUMANIE qui « représente l'Etat » et « est le garant de l'indépendance nationale »[2197].

**1220.** Une définition similaire se retrouve dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». En AUTRICHE, le Président « représente la République à l'extérieur »[2198]. L'article 102 de la Constitution de la SLOVENIE indique lui aussi que le Président « représente la République ». Cette compétence est également attribuée au Président de la BULGARIE, la Constitution disposant qu'il représente l'Etat dans les relations internationales[2199]. Dans le même sens, le Président croate « représente la République de CROATIE et agit en son nom, dans le pays et à l'étranger »[2200], tandis que celui de la REPUBLIQUE TCHEQUE, « représente l'État à l'étranger »[2201]. Comme dans les autres pays, le chef de l'Etat de la SLOVAQUIE « représente la République slovaque à l'intérieur et à l'étranger »[2202].

**1221.** Dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » de la FRANCE, le Président n'est pas identifié expressément comme le représentant de l'Etat mais est considéré comme le « garant du respect des traités » par l'article 5 du texte constitutionnel. Enfin, en CROATIE (1990-2000), le Président, selon l'article 94, alinéa 2 de la Constitution « représente la République à l'intérieur et à l'étranger ». Les présidents européens bénéficient alors de prérogatives spécifiques afin d'assurer leur fonction de représentant de l'Etat. Il s'agit, en général, d'un pouvoir de signature et/ou de ratification des traités internationaux[2203], ainsi que

[2196] Article 120 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2197] Article 80 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2198] Article 65 § 1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[2199] Article 92 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2200] Article 94, alinéa 1er de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[2201] Article 63, alinéa 1er, a) de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992
[2202] Article 101 § 1 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2203] Article 84 § 2 de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 ; Article 133 § 1, 2) et 3) de la Constitution de la POLOGNE du 2 avril 1997 ; Article 135 de la Constitution du PORTUGAL du 2 avril 1976 ; Article 91, alinéa 1er de la Constitution de la ROUMANIE du 8 décembre 1991 ; Article 65 § 1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'AUTRICHE du 1er octobre 1920 ; Article 107 de la Constitution de la SLOVENIE du 23 décembre 1991 ; Article 98, 3) de la Constitution de la BULGARIE du 13 juillet 1991 ; Article 140, alinéa 3 de la Constitution de la CROATIE

d'une compétence de réception, d'accréditation et de renvoi des chefs de missions diplomatiques[2204].

**1222.** Cependant, l'exercice de ces prérogatives est dépendant des interventions gouvernementales dans la politique étrangère. C'est ainsi qu'en LITUANIE, le Gouvernement, « avec le Président, est le principal acteur des relations extérieures »[2205]. En plus de l'obligation de collaboration énoncée à l'article 84 § 1 de la Constitution, l'article 94 § 6 prévoit également que le Cabinet « noue des liens diplomatiques et entretient des relations avec les États étrangers et avec les organisations internationales ». Dans le même sens, « le Conseil des ministres conduit la politique intérieure et étrangère de la République de POLOGNE »[2206], tandis qu'au PORTUGAL, un partage des tâches est prévu avec le Gouvernement. Celui-ci a l'obligation « d'informer le Président de la République sur les sujets relatifs à la conduite de la politique intérieure et extérieure du pays »[2207]. Cette disposition semble donc lui confier, indirectement, le contrôle de la politique étrangère, tandis que l'exercice des prérogatives présidentielles est soumis au contreseing ministériel. En ROUMANIE, l'article 91, alinéa 1er prévoit que les traités sont négociés par le Gouvernement. Plus largement, il assure « la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure du pays »[2208].

**1223.** L'exemple de l'AUTRICHE est aussi susceptible d'être mis en avant. Même si la Constitution ne donne pas explicitement au Gouvernement des pouvoirs dans la politique étrangère, il reste compétent pour connaître de ces questions dans la mesure où le Président, d'après l'article 67, ne peut agir que sur la proposition du Cabinet. Une situation similaire se retrouve en SLOVENIE. En BULGARIE, les compétences sont partagées avec le Gouvernement puisque ces prérogatives s'exercent sur proposition du Conseil des

---

du 22 décembre 1990 ; Article 63, alinéa 1er, b) de la Constitution de la REPUBLIQUE TCHEQUE du 16 décembre 1992 ; Article 102, a) de la Constitution de la SLOVAQUIE du 3 septembre 1992 ; Article 52 de la Constitution de la FRANCE du 4 octobre 1958 ; Article 132 de la Constitution de la CROATIE du 22 décembre 1990 dans sa rédaction initiale.

[2204] Article 84 § 3 de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 ; Article 133 § 1, 1) de la Constitution de la POLOGNE du 2 avril 1997 ; Article 135 de la Constitution du PORTUGAL du 2 avril 1976 ; Article 91, alinéas 2 et 3 de la Constitution de la ROUMANIE du 8 décembre 1991 ; Article 65 § 1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'AUTRICHE du 1er octobre 1920 ; Article 107 de la Constitution de la SLOVENIE du 23 décembre 1991 ; Article 98, 6) de la Constitution de la BULGARIE du 13 juillet 1991 ; Article 99 de la Constitution de la CROATIE du 22 décembre 1990 ; Article 126, alinéa 2 de la Constitution de la FINLANDE du 1er mars 2000 ; Article 63, alinéa 1er, b), d) et e) de la Constitution de la REPUBLIQUE TCHEQUE du 16 décembre 1992 ; Article 102, c) de la Constitution de la SLOVAQUIE du 3 septembre 1992 ; Article 15 de la Constitution de la FRANCE du 4 octobre 1958 ; Article 99 de la Constitution de la CROATIE du 22 décembre 1990 dans sa rédaction initiale.

[2205] « Together with the president, is the main actor in external relations », V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit.*, p. 1053.

[2206] Article 146 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

[2207] Article 201 § 1, c) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

[2208] Article 102 § 1 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

ministres[2209]. De plus, c'est ce dernier qui « dirige et met en œuvre la politique intérieure et extérieure du pays »[2210]. En CROATIE, les compétences présidentielles énoncées à l'article 99 de la Constitution s'exercent « sur la proposition du Gouvernement et avec le contreseing du Premier ministre ». Le partage des compétences entre les deux autorités du pouvoir exécutif se retrouve également en FINLANDE. En effet, « le Gouvernement est responsable de l'UE, avec la direction de la politique étrangère qui est partagée entre le Président et le Gouvernement »[2211]. En plus de la collaboration imposée par l'article 93, alinéa 1er, l'alinéa suivant précise que c'est exclusivement le Gouvernement qui prépare et décide des mesures prises à propos de l'Union européenne. En REPUBLIQUE TCHEQUE, la validité juridique des décisions présidentielles dans la politique étrangère exige le contreseing du Président du Gouvernement ou d'un de ses membres[2212], alors qu'en SLOVAQUIE, le Gouvernement « décide collégialement » à propos « des questions essentielles de politique intérieure et extérieure »[2213].

**1224.** Le Gouvernement de la FRANCE est lui aussi compétent en matière diplomatique dans la mesure où l'article 20 lui confie la direction et la conduite de la politique de la nation en général, pas simplement au niveau interne. Enfin, une collaboration du Président de la CROATIE (1990-2000) avec le Gouvernement était prévue par l'article 99, alinéa 1er qui indiquait que le Président décide de la création des ambassades sur la proposition du Cabinet. Il apparaît ainsi que présidents et gouvernements partagent des pouvoirs dans la politique étrangère. C'est également le cas dans le domaine militaire.

### 2- Dans le domaine militaire

**1225.** Les présidents et les gouvernements européens partagent également des prérogatives dans le domaine militaire. Cette compétence conjointe se remarque d'abord lorsqu'il est question de la direction de l'armée. L'ensemble des constitutions étudiées attribue au Président de la République la fonction de « chef des armées » sous des appellations différentes[2214]. Il s'agit d'une tradition républicaine « essentielle sur le plan démocratique

[2209] Article 98 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2210] Article 105 § 1 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2211] « The government is responsible for EU policy, with foreign policy leadership shared between the president and the government », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 128.
[2212] Article 63, alinéa 3 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2213] Article 119, i) de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2214] Article 140, alinéa 2 de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 ; Article 134 § 1 de la Constitution de la POLOGNE du 2 avril 1997 ; Article 120 de la Constitution du PORTUGAL du 2 avril 1976 ; Article 92, alinéa

mais vague dans son contenu » dont l'objet premier est « de rappeler la primauté du pouvoir politique sur l'institution militaire »[2215]. Le rôle de « chef des armées » est effectivement ambigu. Sa signification est vague, notamment lorsque la participation du Gouvernement est prévue. La difficulté est alors de savoir qui exerce réellement la responsabilité de la défense nationale puisque dans de nombreux « régimes politiques français ou étrangers actuels ou passés, le chef des armées et le responsable de la défense nationale se font face […], ce qui invite à les distinguer »[2216].

**1226.** Seule la Constitution de la CROATIE, telle qu'issue de la révision constitutionnelle de l'an 2000 fait explicitement du Président le « responsable de la défense de l'indépendance et de l'intégrité territoriale »[2217]. Les compétences sont toutefois partagées puisque s'il nomme et relève les commandants militaires, la décision de déclarer la guerre et le déploiement de l'armée se fait en accord avec le Parlement et/ou le Gouvernement. De plus, le chef de l'Etat et le Cabinet « coopèrent pour assurer la direction du travail des services de sécurité »[2218]. Ce n'était pas le cas dans les années 1990 car aucune intervention du Cabinet n'était prévue dans le domaine militaire. Tout était concentré entre les mains du Président.

**1227.** Les autres constitutions se limitent à instaurer un partage de compétences entre les deux têtes du pouvoir exécutif. Ainsi, en LITUANIE, le Premier ministre et le ministre de la Défense assument, avec le commandant en chef de l'armée, la responsabilité de l'administration et de la direction des forces armées nationales devant le *Seimas*[2219]. En POLOGNE, le Président exerce le commandement de l'armée, en temps de paix, « par l'intermédiaire du ministre de la Défense nationale »[2220], tandis qu'au PORTUGAL, si le chef de l'Etat, en tant que Commandant suprême des forces armées, est compétent pour nommer et révoquer aux plus hautes instances militaires, il n'exerce ce pouvoir que sur proposition du Gouvernement et est

1er de la Constitution de la ROUMANIE du 8 décembre 1991 ; Article 80 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'AUTRICHE du 1er octobre 1920 ; Article 13 § 4 de la Constitution de l'IRLANDE du 1er juillet 1937 ; Article 102 de la Constitution de la SLOVENIE du 23 décembre 1991 ; Article 100 § 1 de la Constitution de la BULGARIE du 13 juillet 1991 ; Article 100, alinéa 1er de la Constitution de la CROATIE du 22 décembre 1990. Il s'agit d'une reprise de sa rédaction initiale ; Article 128 de la Constitution de la FINLANDE du 1er mars 2000 ; Article 63, alinéa 1er, c) de la Constitution de la REPUBLIQUE TCHEQUE du 16 décembre 1992 ; Article 102, k) de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992 ; Article 15 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958 ;

[2215] F. FRISON-ROCHE, « Les pouvoirs « périphériques » des présidents d'Europe postcommuniste : symboles ou pouvoirs réels ? », *op. cit.*, p. 12.

[2216] L. SPONCHIADO, « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », *in* M. VERPEAUX, B. MATHIEU (dir.), *Les compétences en matière de défense sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2016, p. 27-28.

[2217] Article 94, alinéa 3 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

[2218] Article 103, alinéa 1er de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

[2219] Article 140 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

[2220] Article 134 § 1 et 2 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

soumis au contreseing[2221]. En ROUMANIE, l'article 91, alinéa 1er qui confie au Gouvernement la politique intérieure et extérieure du pays s'applique également en matière militaire.

**1228.** Il est également possible de citer l'exemple de l'AUTRICHE où la loi constitutionnelle dispose que le chef de l'Etat « exerce le commandement suprême de l'armée fédérale », tout en précisant que c'est le ministre de la Défense qui en assure « le commandement effectif »[2222]. Les compétences du Président de l'IRLANDE dans le domaine militaire ne peuvent être exercées que sur la proposition du Cabinet. De plus, en cas de guerre, le Gouvernement est compétent pour prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaire à la protection du pays[2223], tout comme en SLOVENIE. Comme pour les affaires étrangères, l'exercice de la plupart des pouvoirs du Président de la BULGARIE dépend d'une proposition du Conseil des ministres. Il est aussi prévu que celui-ci « garantit l'ordre public et la sécurité nationale et réalise la direction générale de l'administration de l'État et des forces armées »[2224]. En FINLANDE, la fonction de « chef des armées » peut être déléguée à une autre personne sur proposition du Gouvernement[2225]. Si le chef de l'Etat ordonne la mobilisation de l'armée, sa compétence s'exerce aussi sur la proposition du Cabinet[2226]. Dans le même sens, le Président de la REPUBLIQUE TCHEQUE est notamment compétent pour nommer les généraux et décider des promotions mais l'exercice de ces compétences exige aussi le contreseing ministériel[2227]. En SLOVAQUIE, c'est le Gouvernement qui décide « de proposer de déclarer l'état de guerre, d'ordonner la mobilisation des forces armées »[2228], ainsi que du déploiement des forces armées en dehors du territoire de la Slovaquie[2229].

**1229.** Le partage de compétence se retrouve également en FRANCE où le Premier ministre est « responsable de la défense nationale »[2230] et le Gouvernement dispose de la force armée[2231] et décide de la faire intervenir à l'étranger[2232]. Cette répartition constitutionnelle des compétences diplomatiques et militaires implique qu'une collaboration est susceptible de se mettre en place entre présidents et gouvernements afin de les exercer concrètement.

---

[2221] Article 140 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2222] Article 80 de la Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920.
[2223] Article 28 § 3, 2) de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2224] Article 105 § 2 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2225] Article 128 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[2226] Article 129 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[2227] Article 63, alinéa 3 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2228] Article 119, n) de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2229] Article 119, o) et p) de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2230] Article 21, alinéa 1er de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.
[2231] Article 20, alinéa 2 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.
[2232] Article 35, alinéa 2 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.

## B- Une coopération possible

**1230.** Il semble possible de distinguer les régimes où la prise de décision est centralisée par une des deux têtes de l'exécutif (1), de ceux où une collaboration est nécessaire (2).

### 1- Une prise de décision centralisée

**1231.** La prise de décision dans la politique étrangère et de défense peut être centralisée entre les mains du Premier ministre et du Gouvernement. C'est le cas dans certains régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique ». La centralisation ne bénéficiera au chef de l'Etat que si le parlementarisme est « à direction présidentielle ».

**1232.** La première hypothèse se rencontre au Portugal, en Autriche, en Irlande, en Slovénie, en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque et en Slovaquie. Au PORTUGAL, les compétences présidentielles dans la politique étrangère et de défense ne remettent pas en cause le pouvoir de direction politique dont bénéficie le Gouvernement dans ces matières. En effet, « aucun [Président] n'a prétendu évoquer la direction de la politique extérieure jusqu'à présent »[2233]. Comme le relève P. J. Canelas Rapaz, « les propos des acteurs ou ceux de la doctrine affirment le monopole du Gouvernement sur la direction de la politique étrangère »[2234], tandis que de « multiples déclarations présidentielles et doctrinales […] attribuent la direction de la politique de défense nationale au Gouvernement »[2235].

**1233.** Ce respect du pouvoir de direction du Cabinet n'implique pas un effacement complet du Président. Il a pu se servir de l'indétermination de la fonction de représentation de l'Etat pour essayer de renforcer ses interventions dans la politique étrangère. Certains présidents se sont appuyés sur l'obligation d'information pesant sur le Gouvernement pour indiquer que la politique étrangère était formulée de concert. Cet accord se manifesterait également à l'occasion des voyages présidentiels à l'étranger, décidés en accord avec le Cabinet. Cependant, ces déplacements s'inscrivent dans le cadre de la politique étrangère formulée par le Gouvernement et sont soumis à l'autorisation de la majorité gouvernementale puisque l'article 129 § 1 de la Constitution prévoit que le chef de l'Etat « ne peut quitter le territoire

[2233] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 236.
[2234] *Ibid*., p. 249.
[2235] *Ibid*., p. 252.

national sans l'assentiment de l'Assemblée de la République ». Ils semblent donc plutôt confirmer la prééminence du Cabinet.

**1234.** La subordination du chef de l'Etat se manifeste aussi à propos de l'Union européenne dans la mesure où il ne participe à aucun sommet européen. Il doit se contenter d'évoquer ces questions dans discours politiques[2236]. Dans le même sens, si les présidents se sont souvent exprimés en tant que « Commandant suprême des forces armées », leur pouvoir de nomination et de révocation des hauts gradés reste dépendant de la proposition et de la contresignature du Gouvernement[2237]. De plus, si le chef de l'Etat préside le « Conseil supérieur de défense nationale », qui est « l'organe de consultation spécifique sur les sujets relatifs à la défense nationale et à l'organisation, au fonctionnement et à la discipline des forces armées »[2238], plusieurs ministres participent à ses réunions[2239]. La prise de décision est donc centralisée par le Gouvernement.

**1235.** C'est également le cas dans la majorité des régimes parlementaires « à présidence symbolique ». En AUTRICHE, malgré l'affirmation de sa fonction de « chef des armées » ou de « représentant de l'Etat », les responsabilités du Président sont plutôt de nature symbolique. La direction effective de la politique extérieure revient au Gouvernement[2240].

**1236.** La centralisation bénéficie aussi au Gouvernement en IRLANDE. Le Président « n'a aucun rôle dans les affaires étrangères »[2241]. La Constitution ne lui attribue aucun pouvoir. Sa fonction de « chef des armées » est purement nominale. Elle n'est pas rattachée à des compétences particulières et est caractérisée par une obligation générale d'agir sur l'avis du Gouvernement[2242].

**1237.** En SLOVENIE, le pouvoir de décision est également centralisé autour du Gouvernement. Même si le Président est formellement « le chef des armées », son rôle est limité dans la mesure où « le ministre de la Défense occupe la position la plus influente dans le domaine militaire et de la défense dans son ensemble »[2243]. C'est également le cas dans les questions de politique étrangère. Malgré le fait que le Président représente le pays à l'étranger, le Premier ministre a pris des décisions dans ce domaine, comme la reconnaissance de la Yougoslavie, sans en informer le chef de l'Etat. « La raison probable de cette situation était

[2236] En ce sens, *Ibid*., p. 244-247.
[2237] *Ibid*., p. 253-257.
[2238] Article 274 § 1 et 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2239] Article 16, Lei de Defesa Nacional n.° 1-B/2009 de 7 Julho 2009.
[2240] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 114.
[2241] « Has no role in foreign policy », M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit*., p. 43.
[2242] O. DOYLE, *The Constitution of Ireland. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 74.
[2243] « The defence minister has the most influential position in the military and defence sphere as a whole », A. KRASOVEC, D. LAJH, « Slovenia : weak formal position, strong informal influence ? », *op. cit*., p. 206.

l'absence de coordination (politique) institutionnalisée de manière permanente » entre eux[2244]. Les présidents successifs se sont en fait contentés d'exercer une influence informelle sur la politique étrangère en s'adressant à l'opinion publique à propos de sujets précis comme l'adhésion à l'UE ou à l'OTAN[2245].

**1238.** Il est également possible de citer l'exemple de la BULGARIE. Les moyens dont dispose le chef de l'Etat pour intervenir dans la politique étrangère du pays « ont été très limités car il y avait peu d'alternatives à l'entrée de la Bulgarie dans l'OTAN et l'UE et la majorité de la société et les élites politiques ont soutenu ces mouvements »[2246]. De plus, s'il préside « le Conseil consultatif de sécurité nationale »[2247], celui-ci est composé de plusieurs ministres, du Président du Parlement et des dirigeants des organes de sécurité[2248]. Cela limite donc l'influence dont peut bénéficier le Président, d'autant plus que cet organe n'est que consultatif. Il ne prend pas de décisions.

**1239.** La place prééminente du Gouvernement dans les relations extérieures apparaît aussi en CROATIE. Les pouvoirs du Président dans la politique étrangère et de défense ne peuvent être exercés que sur proposition du Cabinet ou avec la contresignature du Premier ministre[2249].

**1240.** La subordination du Président de la REPUBLIQUE TCHEQUE ressort de son incapacité à prendre des actes valides en rapport avec la politique étrangère et de défense sans la contresignature du Premier ministre. La majorité de ses pouvoirs est donc de nature représentative. La doctrine tchèque estime que ce sont simplement des « pouvoirs classiques d'un chef d'État en tant que plus haut représentant du pays, personnifiant l'État au niveau intérieur et extérieur, dans lesquels les chefs d'État républicains ont un rôle similaire à celui de rois »[2250].

**1241.** En SLOVAQUIE, malgré la reconnaissance constitutionnelle des compétences du chef de l'Etat la politique étrangère, il convient de noter que « l'engagement *de facto* du Président

[2244] « The likely reason for this situation was the absence of any permanent institutionalised (political) co-ordination », *Ibid*., p. 212.
[2245] En ce sens, *Ibid*., p. 214-215.
[2246] « Have been very limited as there has been little alternative to Bulgaria's entry into NATO and the EU and the majority of society and the political elites have supported these moves », S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *op. cit*., p. 48.
[2247] Article 100 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2248] Article 3, Consultative Council on National Security Act, State Gazette, issue 13, February 11, 1994.
[2249] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 27-28.
[2250] « Classic powers of a head of state as the highest representative of the country, personifying the state internally and externally, in which the republican heads of state relate to a similar role of kings », J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit*., p. 155.

dans l'élaboration de la politique étrangère n'est […] que très limité »[2251]. Par exemple, l'article 102 § 1, a) de la Constitution autorise le Président à déléguer son pouvoir de négociation des traités internationaux au Gouvernement. Or, depuis 1993, tous les présidents slovaques ont accompli cette délégation lorsque des textes internationaux ont dû être négociés. Cet effacement présidentiel s'explique principalement par « le manque de capacités et d'expertise bureaucratiques ainsi que par le consensus entre les partis sur le fait que la politique étrangère est du domaine du Gouvernement »[2252], conduisant à ce que le rôle du chef de l'Etat dans ce domaine soit considéré comme étant insignifiant[2253].

**1242.** A l'inverse, dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », la centralisation de la prise de décision dans la politique étrangère et de défense bénéficie au chef de l'Etat. Cette situation semble logique dans la mesure où il exerce la direction politique en général. Ainsi, en FRANCE, « l'évolution de la répartition des compétences en matière de défense, contrairement au texte constitutionnel, est marquée par une présidentialisation manifeste »[2254]. La Constitution organisait, à l'origine, la prééminence du Gouvernement en lui attribuant des compétences importantes. L'organisation de la défense nationale lui était confiée.

**1243.** Cependant, une « captation présidentielle des compétences en matière de défense » est rapidement apparue[2255]. Elle se manifeste notamment au travers du fonctionnement du Conseil de défense et de sécurité nationale. Sa mission est de définir « les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme »[2256]. Il s'agit d'un organe collégial présidé par le chef de l'Etat mais au sein duquel se trouvent le Premier ministre et un certain nombre de ministres[2257]. Ce Conseil contribue « à accentuer l'ascendant décisionnel du président de la République »[2258].

---

[2251] « The de facto engagement of the president in foreign policy making is [...] only very limited », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit*., p. 190.
[2252] « The lack of bureaucratic capacity and expertise as well as cross-party consensus that foreign policy is the domain of the government », *Ibid*., p. 190.
[2253] *Ibid*., p. 190.
[2254] L. SPONCHIADO, « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », *op. cit*., p. 30.
[2255] *Ibid*., p. 36.
[2256] Article R1122-1 du Code de la défense.
[2257] Article R1122-2 du Code de la défense.
[2258] T. DESMOULINS, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *Jus Politicum*, n° 25, janvier 2021, p. 236.

Son fonctionnement dépend organiquement du chef de l'Etat et conduit « à une captation des décisions gouvernementales […] et […] à un affaiblissement du contrôle parlementaire »[2259].

**1244.** Un phénomène similaire se manifeste à propos de la politique étrangère. Ici aussi, l'autorité présidentielle en la matière ne dépend pas de l'encadrement normatif imposé par le texte constitutionnel mais tient plutôt « à une longue tradition et à l'engagement sous la Ve République du général de Gaulle et de ses successeurs » en faveur de l'établissement de la prééminence du chef de l'Etat[2260].

**1245.** La centralisation de la prise de décision en faveur du Président apparaissait aussi dans la CROATIE des années 1990. Cette domination présidentielle sur la défense et les affaires étrangères s'exprimait au travers du Conseil de la défense nationale instauré par l'article 100 de la Constitution. Ses décisions étaient contraignantes en pratique pour toutes les institutions ainsi que pour la majorité parlementaire du HDZ et le Gouvernement. Par l'intermédiaire de cet organe, le Président s'arrogeait un pouvoir de décision qui ne se limitait pas aux questions militaires mais s'étendait à l'ensemble des domaines[2261].

**1246.** Au bout du compte, dans une majorité des régimes parlementaires européens, la prise de décision en matière de politique étrangère et de défense fait l'objet d'une centralisation entre les mains soit du gouvernement, soit du chef de l'Etat. Dans d'autres Etats, elle apparaît plutôt comme le fruit d'une collaboration entre les deux têtes du pouvoir exécutif.

### 2- Une prise de décision coordonnée

**1247.** C'est en Lituanie, en Pologne, en Roumanie et en Finlande que la prise de décision en matière de politique étrangère et de défense semble faire l'objet d'une coordination entre les présidents et les gouvernements. Sur le plan constitutionnel, ces quatre Etats sont assez similaires lorsqu'il est question des relations extérieures. La loi fondamentale impose effectivement une obligation de coopération entre les deux têtes du pouvoir exécutif. Leur coordination repose donc pour partie sur des mécanismes institutionnalisés. Elle semble aussi consister en l'instauration de pratiques informelles.

**1248.** En LITUANIE, la Constitution prévoit que le chef de l'Etat et le Gouvernement participent tous les deux à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de défense. Sa pratique se caractérise toutefois par « des prises de pouvoir » du Président de la

[2259] *Ibid*., p. 245.
[2260] D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, P. DE MONTALIVET, *Droit constitutionnel contemporain 2. Le régime politique de la France*, *op. cit.*, p. 174.
[2261] M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit.*, p. 61.

République dans certains domaines[2262]. Les interventions présidentielles se manifestent d'abord à propos de la politique de défense et de sécurité. Elles passent majoritairement par l'intermédiaire du « Conseil de la défense nationale » au sein duquel « les principales questions relatives à la défense nationale sont examinées et coordonnées »[2263]. Présidé par le chef de l'Etat, il se compose du Premier ministre, du ministre de la Défense, du Président du *Seimas* et du commandant en chef de l'armée. Il s'agit de l'organe le plus important pour coordonner et prendre des décisions en matière de défense et de sécurité. Il se trouve « sous le contrôle très ferme du Président, en particulier ces dernières années durant la présidence de Grybauskaite »[2264]. C'est effectivement le chef de l'Etat qui décide de le réunir et des sujets à traiter. L'importance du Conseil, et celle du Président, s'est considérablement accrue après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. Habituellement, l'administration et la direction de l'armée reposait sur le Gouvernement. Les questions militaires étaient plutôt délaissées par les présidents. Cependant, à partir du printemps 2014, la Présidente Grybauskaite est intervenue davantage. Elle a ainsi imposé au Gouvernement une hausse du budget de l'armée puis a décidé, dans le cadre du Conseil de la défense nationale, d'un rétablissement temporaire de la conscription[2265].

**1249.** Le renforcement du pouvoir présidentiel se manifeste également à propos de la représentation au Conseil européen. La préparation de ses travaux et la coordination des affaires européennes sont sous la responsabilité du Gouvernement. Si le Cabinet doit consulter le chef de l'Etat des sujets débattus, aucune règle claire n'existe quant à l'organe pouvant représenter la Lituanie. Profitant de cette incertitude, les présidents successifs ont ainsi pu participer régulièrement au Conseil européen en accord avec le Gouvernement. Par exemple, V. Adamkus était présent lorsqu'il était question de la politique étrangère et de sécurité mais laissait les autres sujets au Premier ministre, alors que D. Grybauskaite assistait aux réunions relatives aux questions économiques[2266]. En dehors de ces deux domaines spécifiques, la politique étrangère et de défense a fonctionné sans difficulté et les questions clés ont été réglées de manière coordonnée entre les principales institutions[2267].

---

[2262] « Power grabs », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 135.
[2263] Article 140 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2264] « Very firmly under the control of the president, particularly in recent years during the presidency of Grybauskaite », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 136.
[2265] *Ibid*., p. 136-138.
[2266] *Ibid*., p. 138-139.
[2267] *Ibid*., p. 141.

**1250.** En POLOGNE, l'obligation de coopération imposée par la Constitution implique que le Président et le Gouvernement doivent s'entendre sur l'orientation de la politique internationale et coordonner leur action sur la scène internationale. Si des conflits entre les ministres des Affaires étrangères et le Président sont survenus, la coopération dans les relations extérieures a généralement été harmonieuse[2268]. Le Tribunal constitutionnel a toutefois été amené à en préciser les modalités en 2009. Saisi initialement de la question de la représentation de la Pologne au Conseil européen, il s'est prononcé plus largement sur la conduite générale de la politique étrangère. Selon le Tribunal, elle relève du Conseil des ministres. La Constitution attribue cette fonction au pouvoir exécutif et, plus particulièrement, au Gouvernement. Son article 146 § 1 introduit ainsi une « présomption de compétence exclusive » en sa faveur[2269]. Cela signifie que tous les autres organes du pouvoir exécutif ne peuvent exercer que les pouvoirs prévus dans la loi fondamentale et doivent reconnaître la responsabilité politique du Cabinet pour conduire la politique extérieure[2270]. Si certaines compétences sont réservées au Président, elles s'exercent en coopération avec le Gouvernement. Il représente l'Etat mais n'a pas le pouvoir de conduire indépendamment la politique étrangère. Cette compétence appartient au Cabinet car le Président « est obligé [...] de coopérer avec le Premier ministre et le ministre compétent »[2271]. L'obligation de coopération implique un impératif juridique selon lequel l'action dans le domaine des affaires européennes doit être uniforme. La participation du Président au Conseil européen doit être le résultat d'un accord avec le Cabinet[2272]. Dans ce cas, l'accord précise les modalités de participation du Président sans que celui-ci ne puisse s'éloigner du contenu déterminé par le Conseil des ministres[2273].

**1251.** La coopération se manifeste aussi en matière de défense car le Président dirige « le Conseil de sécurité nationale », un organe consultatif chargé de l'assister « dans le domaine de la sécurité extérieure et intérieure »[2274], qui se compose de ministres et des principaux parlementaires. Cependant, le Président a surtout un rôle cérémoniel car la fonction de « chef des armées » est plutôt symbolique, même si elle lui attribue un droit à l'information et à la

[2268] I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit*., p. 130.
[2269] « Presumption of exclusive competence », Constitutional Tribunal, Procedural Decision of 20 May 2009, Ref. No. Kpt 2/08, p. 42.
[2270] *Ibid*., p. 42.
[2271] « Is obliged [...] to cooperate with the Prime Minister and the competent minister », *Ibid*., p. 46.
[2272] *Ibid*., p. 53.
[2273] *Ibid*., p. 54.
[2274] Article 135 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

consultation sur toutes les questions importantes. Il détermine les grandes orientations de la politique militaire à la demande du ministre de la Défense.

**1252.** La politique étrangère et de défense de la ROUMANIE est le fruit d'une « division du travail » entre le Président et le Gouvernement[2275]. Tant sur le plan constitutionnel qu'en pratique, « la direction des relations extérieures appartient au Président » tandis que « la plupart de la gestion quotidienne des affaires étrangères et des questions européennes est assurée par le Gouvernement »[2276]. L'influence présidentielle s'exprime par le biais du « Conseil suprême de Défense du Pays »[2277]. Ce dernier organise et coordonne de manière unitaire les activités de défense et de sécurité nationales, participe au maintien de la sécurité internationale et de la défense collective dans les systèmes d'alliance militaire, ainsi qu'aux actions de maintien ou de rétablissement de la paix[2278]. Il est convoqué et présidé par le chef de l'Etat mais le Premier ministre y possède une grande importance puisqu'il en assure la vice-présidence, est consulté pour la détermination de l'ordre du jour du Conseil et met en œuvre les décisions adoptées[2279].

**1253.** Le Gouvernement est également responsable de la coordination des affaires européennes au niveau national. C'est toutefois le Président qui représente la Roumanie au Conseil européen. Cette solution a été déterminée par la Cour constitutionnelle. Saisie d'un conflit juridique de nature constitutionnelle[2280], la Cour a indiqué que le Président de la Roumanie est compétent pour participer aux réunions du Conseil européen mais qu'il peut déléguer expressément cette attribution au Premier ministre[2281]. Une telle délégation n'est intervenue qu'à deux reprises[2282].

**1254.** En FINLANDE, la politique étrangère a longtemps été considérée comme un domaine réservé au Président[2283]. L'adoption de la nouvelle Constitution a réduit nettement le rôle du chef de l'Etat. Pour tout ce qui concerne les affaires européennes, il « ne fait pas partie du système national de coordination habituel sur l'UE, mais est consulté sur les questions de

---

[2275] « Division of labor », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 141.
[2276] « Leadership in external relations belongs to the President » ; « most of the day-to-day management of foreign affairs and EU issues is handled by the government », *Ibid*., p. 144.
[2277] Article 92, alinéa 1er de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2278] Article 119 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2279] M. C. APOSTOLACHE, « The Prime Minister and the Supreme Council of National Defence », *Journal of Law and Administrative Sciences*, 6/2016, p. 54-55.
[2280] G. A. RUSU, « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *op. cit*., p. 708.
[2281] Romanian Constitutional Court, Decision no. 683/2012.
[2282] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 144.
[2283] J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 112.

politique étrangère et de sécurité »[2284]. Le Président est également exclu du Conseil européen dans la mesure où l'article 66, alinéa 2 de la Constitution indique explicitement que « le Premier ministre représente la Finlande au Conseil européen. Le Premier ministre représente également la Finlande dans les autres activités de l'Union européenne requérant une participation au plus haut niveau de l'État ». La même disposition précise toutefois que, « si le Gouvernement en décide autrement », une autre autorité peut être habilitée. C'est ainsi que le Président est lui aussi susceptible, dans des circonstances exceptionnelles et avec l'accord du Cabinet, de représenter la Finlande, la présence du chef de l'Etat et du chef du Gouvernement afin de souligner l'importance particulière de la question examinée[2285].

**1255.** Dans les autres domaines, la codirection s'exerce principalement au travers du Comité ministériel sur la politique étrangère et de sécurité. Ses réunions sont présidées par le chef de l'Etat. Cela résulte d'un consensus établi par la Présidente Halonen et le Premier ministre Lipponen, qui a été respecté par leurs successeurs, dans la mesure où c'est normalement le chef du Gouvernement qui doit assurer cette fonction[2286]. Son fonctionnement se rapproche de celui des conseils de sécurité national lituanien, polonais et roumain puisqu'il joue un rôle central dans la détermination de la politique étrangère et couvre des questions relatives à la défense nationale et à la planification de la sécurité. Durant la présidence de Sauli Niinistö, ce dernier a dominé les débats du Comité et s'est forgé une place de premier plan dans les affaires étrangères mais dans l'ensemble, « malgré des conflits occasionnels entre le Président et le Cabinet, la codirection générale de la politique étrangère a plutôt bien fonctionné »[2287], les décisions étant prises formellement par le Gouvernement et étant déterminées sur le fond au sein du Comité[2288].

**1256.** La politique extérieure et de défense constitue donc un domaine d'intervention traditionnel des présidents. Grâce à leurs prérogatives diplomatiques et militaires, ils sont susceptibles d'influencer l'exercice de la fonction gouvernementale dans ces questions. Il s'agit toutefois d'une influence limitée dans la mesure où, à l'exception des régimes parlementaires « à direction présidentielle », le Gouvernement reste l'organe prééminent,

[2284] « Is not part of the routine national EU coordination system, but is consulted in foreign and security policy issues », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 128.
[2285] En ce sens, *Ibid*., p. 133.
[2286] *Ibid*., p. 83-85.
[2287] « Despite occasional conflicts between the president and the cabinet, overall foreign policy co-leadership has functioned rather smoothly », T. RAUNIO, « Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish *Eduskunta* in Foreign Affairs », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39, no. 4, 2016, p. 318.
[2288] J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 113.

même si une coordination est parfois possible. Les pouvoirs présidentiels destinés à répondre à des crises institutionnelles semblent faire l'objet d'un fonctionnement similaire.

## II- Une collaboration face aux circonstances exceptionnelles

**1257.** La plupart des constitutions contemporaines prévoient l'existence de pouvoirs de crise destinés à répondre aux circonstances exceptionnelles. Il s'agit de de prérogatives exorbitantes du droit commun qui visent à faire face à une situation exceptionnelle[2289]. Lorsque de telles hypothèses surviennent, des pouvoirs importants sont accordés au pouvoir exécutif en général et aux présidents en particulier. Il est fréquent que les chefs d'Etat soient appelés, par les constitutions, à résoudre une crise susceptible de menacer l'existence même du régime. Cela ne conduit pas nécessairement à un renforcement significatif de leurs prérogatives. Beaucoup de constitutions prévoient une répartition équilibrée des pouvoirs de crise en empêchant une institution d'agir seule sur une longue durée. La classification ternaire proposée permet de s'en rendre compte. Il semble ainsi que, selon la nature du parlementarisme, la répartition et l'équilibre des compétences ne soit pas le même. Au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle », le chef de l'Etat dispose de prérogatives de crise qui ne sont pas négligeables mais dont la mise en œuvre implique une collaboration avec le Gouvernement et/ou le Parlement (A). Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », si la participation du Président est prévue, la répartition des compétences bénéficie au Gouvernement (B). A l'inverse, dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », le chef de l'Etat se livre à un exercice relativement solitaire de ces pouvoirs (C).

### A- Une répartition équilibrée des compétences de crise dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle »

**1258.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », plusieurs régimes de crise sont prévus par les textes constitutionnels. Deux états d'exception existent dans la Constitution de la LITUANIE. Il s'agit de la loi martiale et de l'état d'urgence. La première peut être déclarée « en cas d'attaque armée qui menace la souveraineté de l'État ou l'intégrité du territoire »[2290]. Le second est susceptible d'être mobilisé face à une « menace imminente

[2289] Sur la notion de pouvoirs de crise, v. not. V. SOUTY, *La constitutionnalisation des pouvoirs de crise. Essai de droit comparé*, thèse dact., Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3, 2015, 466 p.
[2290] Article 142, alinéa 2 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

contre l'ordre constitutionnel ou contre l'ordre public »[2291]. En POLOGNE, ce sont trois régimes qui sont prévus : l'état de siège « en cas de menace extérieure contre l'État, d'agression armée contre la République de Pologne ou lorsque les traités engagent à une défense commune contre une agression »[2292], l'état d'urgence « si le régime constitutionnel de l'État, la sécurité des citoyens ou l'ordre public sont menacés »[2293], ainsi que l'état de sinistre afin de « prévenir les conséquences des catastrophes naturelles ou des accidents technologiques ayant le caractère de calamités et en vue de les supprimer »[2294]. Au PORTUGAL, la Constitution reconnaît l'existence de l'état de siège et de l'état d'urgence. Ils peuvent être tous les deux déclarés « dans les cas d'agression effective ou imminente par des forces étrangères, de grave menace ou de perturbation de l'ordre constitutionnel démocratique ou de calamité publique »[2295]. La Constitution de la ROUMANIE prévoit elle aussi l'existence d'un état de siège et d'un état d'urgence[2296], sans préciser toutefois les situations auxquelles ils peuvent s'appliquer. L'ordonnance d'urgence 1/1999 du Gouvernement sur le régime de l'état de siège et l'état d'urgence envisage l'état de siège comme le moyen de répondre aux menaces graves, actuelles ou imminentes qui menacent la souveraineté, l'indépendance, l'unité ou l'intégrité territoriale de l'État, alors que l'état d'urgence consiste en un ensemble de mesures susceptibles d'être instaurées à la suite d'un désastre ou d'une calamité ou de dangers graves pour la sécurité ou l'ordre constitutionnel.

**1259.** Les présidents modérateurs, en tant que garants du bon fonctionnement des institutions, bénéficient de prérogatives qui leur permettent de remédier à leur instabilité. Cependant, les régimes d'exception qui sont prévus en Lituanie, en Pologne, au Portugal et en Roumanie ne leur permettent pas de répondre aux crises existentielles menaçant l'Etat. De plus, si les présidents sont compétents pour décider de la mise en œuvre de leurs prérogatives, elles ne sont pas à leur libre disposition. La mobilisation des pouvoirs de crise semble, au contraire, faire l'objet d'une répartition équilibrée des compétences entre les principales institutions étatiques. Aucune n'est en mesure d'agir seule et des contrôles sont prévus. Une concertation entre les différents pouvoirs est nécessaire.

**1260.** En LITUANIE, le Président est compétent pour décréter la loi martiale et l'état d'urgence[2297]. Cependant, la participation de l'assemblée est systématiquement prévue. Les

[2291] Article 144, alinéa 2 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992
[2292] Article 229 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2293] Article 230 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2294] Article 232 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2295] Article 19 § 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2296] Article 93, alinéa 1er de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2297] Article 84, 16) et 17) de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

articles 142 et 144 de la Constitution lui attribuent ainsi une compétence concurrente à celle du Président pour décréter un de ces régimes d'exception. Leur mise en œuvre par le chef de l'Etat fait obligatoirement l'objet d'une approbation de la part du *Seimas* et est susceptible d'être abrogée. De plus, le décret par lequel le Président déclare l'état d'urgence est également contrôlé par le Gouvernement dans la mesure où il n'est valide que s'il est contresigné par le Premier ministre ou le ministre concerné[2298].

**1261.** Cette répartition équilibrée des pouvoirs de crise apparaît également en POLOGNE. Le Président est compétent pour proclamer l'état de siège et l'état d'urgence. L'instauration de l'état de sinistre relève en revanche exclusivement du Gouvernement[2299]. Le recours à ces prérogatives est encadré strictement. Leur utilisation n'est possible qu'à la demande du Conseil des ministres[2300], tandis que le règlement proclamant les régimes d'exception doit être présenté, dans les quarante-huit heures, au *Sejm* qui peut l'abroger à la majorité absolue des voix[2301].

**1262.** La nécessité de la concertation se manifeste aussi au PORTUGAL. La déclaration de l'état d'urgence ou de l'état de siège est une compétence propre du Président au sens de l'article 134, d) de la Constitution, c'est à dire que l'initiative appartient librement au chef de l'Etat. Son exercice est toutefois subordonné à l'audition du Gouvernement et à l'autorisation de l'Assemblée de la République[2302]. Les conditions dans lesquelles ces déclarations peuvent intervenir sont encadrées strictement par l'article 19 du texte constitutionnel. Celui-ci indique notamment que le choix de l'un ou l'autre des deux régimes est laissé à l'appréciation du Président. Il précise toutefois l'état d'urgence intervient quand les faits présentent un degré de gravité moindre. Le choix du régime et les mesures mises en place doivent respecter le principe de proportionnalité.

**1263.** En ROUMANIE, les mesures exceptionnelles sont instaurées à l'initiative du Président de la République. L'article 93, alinéa 1er de la Constitution dispose effectivement qu'il « institue, conformément à la loi, l'état de siège ou l'état d'urgence ». L'exercice de cette prérogative est doublement encadré puisque le même article précise que le Parlement doit approuver la mesure adoptée, dans un délai maximum de cinq jours et que l'article 100, alinéa 2 indique explicitement que le décret adopté par le Président est soumis au contreseing du Premier ministre.

---

[2298] Article 85 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2299] Article 232 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2300] Articles 229 et 230, alinéa 1er de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2301] Article 231 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2302] Article 138 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

**1264.** L'obligation de concertation imposée les textes constitutionnels des régimes parlementaires « à modération présidentielle » se confirme en pratique. Les rares cas où les pouvoirs de crise des présidents modérateurs ont été mis en œuvre se caractérisent effectivement par une collaboration entre les chefs d'Etat, les gouvernements et les parlements. Ils n'ont été utilisés qu'au Portugal et en Roumanie. Ainsi, l'état d'urgence a été décrété par le Président du PORTUGAL le 18 mars 2020. Il s'agit de la seule utilisation de ce régime d'exception depuis l'adoption de la Constitution démocratique en 1976. Le décret présidentiel a prononcé la limitation de certains droits et libertés afin de lutter contre l'épidémie de coronavirus[2303]. Son utilisation a été décidée en concertation avec le Gouvernement et le Parlement. En raison de la dégradation de la situation sanitaire, la proposition du chef de l'Etat d'instaurer l'état d'urgence a reçu le soutien formel du Premier ministre, tandis que l'Assemblée de la République l'a approuvé à une écrasante majorité. Comme la durée de ce régime d'exception est limitée à quinze jours, deux prolongations furent nécessaires, toujours en accord avec le Gouvernement et le Parlement[2304]. Dans le même sens, en ROUMANIE, l'état d'urgence prévu par la Constitution a également été instauré dans le cadre de la lutte contre l'épidémie du coronavirus. Conformément à la procédure énoncée par l'article 93 du texte constitutionnel, il a été institué à la suite de l'adoption d'un décret présidentiel le 16 mars 2020. Un second décret est intervenu le 14 avril pour le prolonger. Ces deux textes ont été contresignés par le Premier ministre et approuvés par le Parlement[2305].

**1265.** L'instauration des différents états d'exception par les présidents lituaniens, polonais, portugais et roumains permet, selon leurs constitutions respectives, la mise en place de mesures restrictives des droits et libertés. Elle se caractérise également par un renforcement des prérogatives du pouvoir exécutif qui bénéficie au Gouvernement plutôt qu'au chef de l'Etat. En LITUANIE, l'instauration de la loi martiale permet au Président de prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre à l'agression et décider de la mobilisation des forces armées[2306]. Plus largement, le recours à ces deux régimes d'exception permet de restreindre temporairement l'exercice de certains droits et libertés énoncés par la Constitution[2307]. Selon l'article 234 de la Constitution, l'état de siège permet au Président de la POLOGNE de légiférer

[2303] C. SANTOS BOTELHO, « COVID-19 and stress on fundamental rights in Portugal: An *intermezzo* between the state of exception and constitutional normality », *Revista Catalana de dret public*, Special issue on the law in times of health emergency, November 2020, p. 185.
[2304] R. G. FEIJO, (2020), « Portugal : experimentig with "emergency powers" », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=11050, 27 avril 2020.
[2305] L. STEFAN, C. GRAMA, « Rule of Law in Tough Times– A Case Study on the Romanian Sanctioning Policy During the Covid-19 Pandemic », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue 2020, p. 126.
[2306] Article 142, alinéa 2 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2307] Article 145 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

si le *Sejm* ne peut se réunir en séance. Cependant, il n'agit que sur la proposition du Gouvernement. Au PORTUGAL, l'article 19 de la Constitution dispose que la déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence a pour effet de suspendre l'exercice de certains droits et libertés. Le décret par lequel le Président décide de leur instauration énonce les droits et libertés suspendus et les mesures pouvant être prises par le Gouvernement. En ROUMANIE, l'établissement de l'état de siège et de l'état d'urgence conduit aussi à une restriction des droits et libertés. Les compétences du Gouvernement sont alors renforcées, plutôt que celles du Président. La coordination et la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'application de l'état de siège appartient au ministre de la Défense[2308], tandis que l'autorité chargée de coordonner les mesures de l'état d'urgence diffère selon la menace mais est sous le contrôle du Gouvernement[2309].

**1266.** Cette répartition des compétences favorables au Gouvernement se retrouve en pratique. Au PORTUGAL, l'application de ces différents régimes d'exception a conduit à un renforcement des pouvoirs du Gouvernement plutôt que de ceux du chef de l'Etat dans la mesure où les décrets présidentiels relatifs à l'état d'urgence ont pour fonction d'établir le cadre normatif dans lequel le Cabinet peut intervenir. Ils lui ont d'ailleurs laissé une marge de manœuvre assez importante car ils étaient très généraux en ne déterminant pas les conditions dans lesquelles le Gouvernement pouvait restreindre certains droits et libertés et en ne précisant pas quels articles de la Constitution étaient suspendus. Les mesures prises ont ainsi été décidées exclusivement par le Gouvernement, sous le contrôle du Parlement et du Président par l'intermédiaire de son droit de veto[2310].

**1267.** En ROUMANIE, les décrets présidentiels apportaient des restrictions aux droits et libertés mais n'ont pas conduit à un renforcement des pouvoirs du chef de l'Etat. En effet, « une fois l'état d'urgence proclamé, le centre de prise de décision gouvernementale devient le Système national de gestion des situations d'urgence sous la direction du ministre de l'Intérieur et la coordination du Premier ministre »[2311]. Les pouvoirs de crise sont donc exercés par le Gouvernement. Le ministre de l'Intérieur devient par exemple compétent pour adopter

[2308] A. STOIAN, « Considerations Regarding the Legal Regime of the State of Siege in Romania », *Land Forces Academy Review*, 2017, Vol. XXII, No. 4 (88), p. 242.
[2309] C. A. DESMET, « The Legal Concept of "State of Emergency": A Comparison Between Romania and Other European Countries », *Acta Universitatis Danubius Juridica*, Vol. 16, No. 1/2020, p. 80-82.
[2310] C. SANTOS BOTELHO, « COVID-19 and stress on fundamental rights in Portugal: An intermezzo between the state of exception and constitutional normality », *op. cit*., p. 189-190.
[2311] « Once the state of emergency is declared, the center of governmental decision-making becomes the National System for Managing Emergency Situations under the leadership of the Minister of Interior and the coordination of the Prime-minister », L. STEFAN, C. GRAMA, « Rule of Law in Tough Times– A Case Study on the Romanian Sanctioning Policy During the Covid-19 Pandemic », *op. cit*., p. 126.

des ordonnances militaires destinées à instaurer des mesures contraignantes[2312]. Au sein des régimes parlementaires « à présidence symbolique », le rôle du chef de l'Etat semble plus effacé.

### B- Une répartition des compétences de crise bénéficiant au Gouvernement dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique »

**1268.** A la différence des régimes parlementaires « à modération présidentielle », les régimes parlementaires « à présidence symbolique » semblent plutôt privilégier le Gouvernement lorsqu'ils doivent faire face à des circonstances exceptionnelles. La participation du Président est généralement prévue mais elle est, le plus souvent, secondaire ou subordonnée. C'est le Cabinet qui joue le rôle le plus déterminant.

**1269.** Les constitutions des régimes parlementaires « à présidence symbolique » établissent ainsi différents régimes d'exception. En AUTRICHE, la loi constitutionnelle prévoit l'instauration de mesures d'urgence lorsque l'adoption de « mesures destinées à prévenir un dommage manifeste et irréparable » nécessite un vote du Parlement mais que celui-ci n'est pas en mesure de se réunir[2313]. La Constitution de l'IRLANDE envisage exclusivement l'hypothèse d'un état de guerre en cas d'invasion[2314]. En SLOVENIE, « l'état de siège est proclamé, lorsque l'existence de l'État est menacée par un grand danger d'ordre général »[2315]. L'article 100 § 5 de la Constitution de la BULGARIE évoque lui la guerre, l'état de guerre ou tout autre état d'exception sans toutefois les définir. En CROATIE, des mesures exceptionnelles peuvent être adoptées « dans le cas d'un danger évident et immédiat pour l'indépendance, l'intégrité et l'existence de la République »[2316]. La Constitution prévoit aussi l'existence d'un état de guerre[2317].

**1270.** Il est également possible de citer l'exemple de la FINLANDE. La Constitution y est relativement silencieuse face aux situations exceptionnelles. Elle envisage simplement « des dérogations temporaires aux droits fondamentaux […] qui sont nécessaires pour faire face à une agression armée contre la Finlande ainsi qu'à des menaces sérieuses contre la Nation »[2318].

---

[2312] *Ibid*., p. 126.
[2313] Article 18 § 3 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[2314] Article 28 § 3, 2° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2315] Article 92, alinéa 1er de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2316] Article 100 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990
[2317] Article 17 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990
[2318] Article 23 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.

Ces dernières sont réglementées par la loi sur les pouvoirs d'urgence[2319]. Le but de la loi sur les pouvoirs d'urgence est de « garantir les moyens d'existence de la population et de l'économie nationale, de maintenir l'ordre juridique et les droits constitutionnels et humains, et de sauvegarder l'intégrité territoriale et l'indépendance de la Finlande dans des conditions d'urgence »[2320].

**1271.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, la Constitution indique simplement, à son article 43 § 1, l'existence de l'état de guerre. Les situations exceptionnelles sont en fait réglementées par la loi constitutionnelle du 22 avril 1998 sur la sécurité de la République tchèque. Elle prévoit l'existence de trois états d'exception : l'état d'urgence, l'état de menace pour l'Etat et l'état de guerre[2321].

**1272.** Une organisation similaire existe en SLOVAQUIE. Le texte constitutionnel ne contient pas de dispositions spécifiques concernant les situations d'urgence. Ces questions sont régies par la loi constitutionnelle du 11 avril 2002 sur la sécurité nationale pendant la guerre, l'état de guerre, l'état d'alerte et l'état d'urgence. L'état de guerre est déclaré dans le cas où une déclaration de guerre ou une invasion par des forces armées étrangères est imminente[2322]. L'instauration de l'état d'alerte permet de lutter contre les émeutes et les attaques terroristes qui menacent l'ordre public[2323]. Enfin, l'état d'urgence est déclaré lorsqu'il existe une menace ou un danger imminent de menace pour la vie et la santé des personnes[2324].

**1273.** Contrairement aux régimes parlementaires « à modération présidentielle », la mise en œuvre et l'exercice des pouvoirs de crise sont largement dominés par le Gouvernement. En AUTRICHE, lorsque l'assemblée est incapable de se réunir, « le Président fédéral est désigné pour adopter des mesures provisoires qui, autrement, exigeraient une résolution du Conseil national »[2325]. Le chef de l'Etat est alors compétent pour adopter des règlements qui vont intervenir dans le domaine de la loi. Cependant, ce pouvoir s'exerce sur la proposition du

---

[2319] A. J. CORNELL, J. SALMINEN, « Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland », *German Law Journal*, Vol. 19, No. 2, 2018, p. 238.

[2320] « To secure the livelihood of the population and the national economy, to maintain legal order and constitutional and human rights, and to safeguard the territorial integrity and independence of Finland in emergency conditions », Article 1 § 1, Emergency Powers Act 1552/2011.

[2321] Article 2 § 1, Constitutional Act 110/1998 of 22 April 1998 on the Security of Czech Republic.

[2322] Article 3, Constitutional Act No. 227/2002 Coll. on State Security at the Time of War, State of War, State of Emergency, and State of Crisis.

[2323] Article 4, Constitutional Act No. 227/2002 Coll. on State Security at the Time of War, State of War, State of Emergency, and State of Crisis.

[2324] Article 5, Constitutional Act No. 227/2002 Coll. on State Security at the Time of War, State of War, State of Emergency, and State of Crisis.

[2325] « Zur Erlassung von solchen vorläufigen Maßnahmen, die ansonsten einer Beschlussfassung des NR bedürften, ist der Bundespräsiden berufen », C. HOFSTÄTTER, *Der Präsident und die Gesetzgebende Gewalt. Frankreich. Österreich. Ein Rechtsvergleich*, *op. cit.*, p. 68.

Gouvernement et l'ensemble des règlements adoptés par le Président sont contresignés[2326]. Le Conseil national doit être convoqué dans les huit jours pour confirmer ou abroger les mesures prises dans les quatre semaines qui suivent la transmission du texte adopté par le Président[2327].

**1274.** Le rôle central du Cabinet apparaît aussi en IRLANDE. Aucune participation du Président n'est prévue car celui-ci ne dispose pas de pouvoirs de crise lui permettant d'intervenir en cas de circonstances exceptionnelles. Cette fonction est confiée au Gouvernement qui peut prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaire à la protection de l'Etat[2328].

**1275.** En SLOVENIE, la Constitution prévoit que si l'Assemblée nationale est incapable de se réunir à cause d'un état de guerre ou de siège, le Président décide de l'instauration de l'un de ces deux régimes d'exception, ainsi que de l'utilisation des forces de défense[2329]. Dans cette situation, il est compétent pour prendre des décrets ayant force de loi. Il peut limiter exceptionnellement l'exercice de certains droits et libertés par ce moyen. Toutefois, cette compétence s'exerce sur proposition du Gouvernement. Les mesures prises doivent être approuvées par l'Assemble nationale dès qu'elle est en mesure de se réunir[2330].

**1276.** En BULGARIE, la déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence est proclamée par le Président lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas. Elle doit être immédiatement convoquée pour se prononcer sur la décision du chef de l'Etat[2331]. Si le Parlement est mesure de se réunir, c'est lui qui est compétent pour déclarer, « sur proposition du Président de la République ou du Conseil des ministres, l'état de guerre ou tout autre état d'exception »[2332]. Comme dans les autres Etats, il devient possible de limiter l'exercice de certains droits et libertés.

**1277.** Le Gouvernement de la CROATIE exerce lui aussi un rôle décisif lors des situations de crises. Le Président peut déclarer la guerre avec l'approbation du Parlement. Si l'état de guerre n'a pas été déclaré, il est compétent pour ordonner l'emploi des forces armées en présence d'un « danger évident et immédiat pour l'indépendance, l'intégrité et l'existence de la République » à condition d'obtenir le contreseing du Premier ministre[2333]. Les pouvoirs présidentiels sont alors renforcés. Le chef de l'Etat peut publier des décrets ayant force de loi

[2326] Article 18 § 3 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[2327] Article 18 § 4 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[2328] Article 28 § 3, 2° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2329] Article 92, alinéa 3 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2330] Article 108 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2331] Article 100 § 5 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2332] Article 84, 12) de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2333] Article 100 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

sur la base et dans les limites des pouvoirs conférés par le Parlement durant l'état de guerre. Il dispose de cette même compétence en cas danger évident et immédiat pour l'Etat ou lorsque les pouvoirs publics sont incapables d'exercer leurs prérogatives constitutionnelles mais seulement sur la proposition et avec le contreseing du Premier ministre. L'ensemble des décrets adoptés doit être soumis au *Sabor* pour approbation[2334].

**1278.** En FINLANDE, l'utilisation des pouvoirs d'urgence est autorisée par un décret présidentiel mais bénéficie exclusivement au Gouvernement[2335]. Le décret indique les pouvoirs que le Cabinet est autorisé à utiliser[2336]. L'*Eduskunta* est susceptible d'exercer un veto sur ce texte[2337].

**1279.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, le chef de l'Etat n'est jamais impliqué dans la déclaration des états d'exception. L'état de guerre est déclaré par le Parlement[2338], l'état d'urgence est instauré par le Gouvernement[2339], tandis que celui relatif à la menace pour l'Etat est mis en place par le Parlement sur la proposition du Cabinet[2340]. Le Président a simplement le droit « de participer aux réunions du Conseil de sécurité de l'État, de demander des rapports de celui-ci ou de ses membres, et de discuter avec lui ou ses membres des questions qui relèvent de sa compétence décisionnelle »[2341]. Il s'agit de l'organe chargé de préparer les mesures gouvernementales destinées à assurer la sécurité de la République tchèque.

**1280.** Dans le même sens, le Président de la SLOVAQUIE ne joue qu'un rôle secondaire lors de circonstances exceptionnelles. Il déclare l'état de guerre[2342], ainsi que l'état d'alerte[2343], sur proposition du Gouvernement, tandis que l'état d'urgence est déclaré exclusivement par le Cabinet[2344]. Dans ces différentes situations, ce sont les pouvoirs du Gouvernement qui sont renforcés, plutôt que ceux du chef de l'Etat.

**1281.** Les pouvoirs présidentiels de crise n'ont été exercés qu'en Bulgarie, en Finlande, en République tchèque et en Slovaquie. Leur utilisation souligne que cette répartition des

---

2334 Article 101 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
2335 Article 6 § 1, Emergency Powers Act 1552/2011.
2336 Article 6 § 2, Emergency Powers Act 1552/2011.
2337 Article 6 § 3, Emergency Powers Act 1552/2011.
2338 Article 43 § 1 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
2339 Article 5, Constitutional Act 110/1998 of 22 April 1998 on the Security of Czech Republic.
2340 Article 7, Constitutional Act 110/1998 of 22 April 1998 on the Security of Czech Republic.
2341 « To participate in meetings of the State Security Council, request reports of it or of its members, and to discuss with it or its members issues that fall within its decision-making competence », Article 9 § 3, Constitutional Act 110/1998 of 22 April 1998 on the Security of Czech Republic.
2342 Article 3, Constitutional Act No. 227/2002 Coll. on State Security at the Time of War, State of War, State of Emergency, and State of Crisis.
2343 Article 4, Constitutional Act No. 227/2002 Coll. on State Security at the Time of War, State of War, State of Emergency, and State of Crisis.
2344 Article 5, Constitutional Act No. 227/2002 Coll. on State Security at the Time of War, State of War, State of Emergency, and State of Crisis.

compétences favorable au Gouvernement se manifeste également dans la pratique. En BULGARIE, le Président n'a pas été impliqué dans la déclaration de l'état d'urgence, le 13 mars 2020. L'Assemblée nationale a effectivement pris cette décision sur la proposition exclusive du Conseil des ministres. Le Parlement ne lui a pas non plus reconnu de rôle particulier dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 dans la mesure où il a chargé le Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour gérer la situation d'urgence liée à la pandémie. Cette habilitation législative a conduit le Conseil des ministres à faire adopter par l'assemblée une loi restreignant les libertés le 23 mars 2020. Le Président R. Radev est simplement intervenu pour exercer son droit de veto à l'encontre de certaines des dispositions de ce texte[2345].

**1282.** En FINLANDE, la loi sur les pouvoirs d'urgence a été mise en œuvre le 16 mars 2020. Une coordination s'est faite à l'intérieur du pouvoir exécutif puisque « le Cabinet, conjointement avec le Président de la République, a déclaré que la Finlande se trouvait dans une situation de double urgence, à la fois une urgence sanitaire et une urgence économique »[2346]. Toutefois, les mesures adoptées dans le cadre la lutte contre l'épidémie de coronavirus ont été prises à l'initiative exclusive du Gouvernement[2347].

**1283.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, le Gouvernement, faisant application de la loi constitutionnelle sur la sécurité, a déclaré l'état d'urgence le 16 mars 2020. Il a ainsi pu restreindre l'exercice des droits et libertés et prendre des mesures d'urgence. Le Président de la République n'a pas été impliqué dans la mise œuvre de ce régime d'exception. Le seul contrôle possible est celui du Parlement qui peut annuler la déclaration gouvernementale et contrôler les décisions prises[2348].

**1284.** Dans le même sens, en SLOVAQUIE, la Présidente Z. Caputova n'a exercé aucune influence quant à la mise en œuvre de la loi constitutionnelle du 11 avril 2002 sur la sécurité nationale au printemps 2020 puisque l'état d'urgence a été décrété par le Gouvernement, sans sa participation. Elle n'est pas non plus intervenue quant à l'élaboration des mesures à prendre, celles-ci ayant été adoptées par le Cabinet, assisté du « Groupe de travail central d'urgence ».

---

[2345] R. VASSILEVA, « Bulgaria: COVID-19 as an Excuse to Solidify Autocracy? », *Verfassungsblog*, 10 April 2020, https://verfassungsblog.de/bulgaria-covid-19-as-an-excuse-to-solidify-autocracy/

[2346] « The Cabinet, jointly with the President of the Republic, declared that Finland was in a situation of a double emergency, both a health emergency and an economic emergency », M. SCHEININ, « The COVID-19 Emergency in Finland: Best Practice and Problems », *Verfassungsblog*, 16 April 2020, https://verfassungsblog.de/the-covid-19-emergency-in-finland-best-practice-and-problems/

[2347] A. MAKARYCHEV, T. ROMASKHKO, « Precarious Sovereignty in a Post-liberal Europe: The COVID-19 Emergency in Estonia and Finland », *Chinese Political Science Review*, 2021, Vol. 6, p. 77.

[2348] J. PETROV, « The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks? », *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, Vol. 8, No. 1-2, p. 83-88.

Il s'agit d'un organe de consultation et de coordination chargé de synchroniser l'activité des différents ministères, des autorités régionales et des municipalités. Le Gouvernement, en tant que seul organe exécutif ayant le pouvoir d'instaurer des décisions contraignantes, doit approuver ses propositions pour les rendre juridiquement valables[2349]. Le rôle du chef de l'Etat est nettement plus affirmé au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle ».

### C- Une répartition des compétences de crise bénéficiant au Président dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle »

**1285.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », les chefs d'Etat constituent un pouvoir conservateur, plutôt que modérateur. Ils interviennent avec leur arbitrage actif lorsqu'il est nécessaire de mettre un terme à une situation de crise. A ce titre, ils bénéficient de prérogatives plus importantes que les présidents modérateurs ou symboliques. Se rapprochant de la conception schmittienne du gardien de la Constitution, ils résolvent les crises qui menacent l'existence de l'Etat de manière solitaire.

**1286.** En FRANCE, les situations exceptionnelles sont réglementées par l'article 16 de la Constitution. Il pose deux conditions de fond pour être mobilisé. Il faut d'abord une menace « grave et immédiate » pesant sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, son territoire ou ses engagements internationaux. Il est également nécessaire que « le fonctionnement régulier des pouvoir publics constitutionnels » soit interrompu. En CROATIE (1990-2000), les pouvoirs d'urgence attribués au Président sont une reprise de l'article 16 de la Constitution française[2350]. L'article 101, dans son ancienne rédaction, prévoyait qu'« en cas d'état de guerre ou de danger immédiat pour l'indépendance et l'unité de la République, ou lorsque les organes gouvernementaux sont empêchés d'exercer régulièrement des fonctions constitutionnelles », le chef de l'Etat dispose de pouvoirs considérables.

**1287.** Lorsque les conditions de fond posées par l'article 16 de la Constitution de la FRANCE sont réunies, le Président doit respecter des conditions de forme afin de le mobiliser. Il doit effectivement consulter le Premier ministre, les présidents des deux assemblées ainsi que le Conseil constitutionnel avant de recourir aux pouvoirs exceptionnels. Toutefois, la décision appartient exclusivement au chef de l'Etat car il n'a pas besoin de leur autorisation. Ce pouvoir

[2349] L. BUSTIKOVA, P. BABOS, « Best in Covid: Populists in the Time of Pandemic », *Politics and Governance*, 2020, Vol. 8, Issue 4, p. 503.
[2350] B. KOSTADINOV, « President of the Republic. Croatian constitution's mimicry of the French constitutional model », *op. cit.*, p. 86.

échappe également à tout contrôle des juridictions ordinaires puisque « cette décision présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il n'appartient au Conseil d'Etat ni d'apprécier la légalité, ni de contrôler la durée d'application »[2351]. Il est le seul juge de la réunion des conditions imposées par le texte constitutionnel. Le Président est alors compétent pour prendre toutes « les mesures exigées par ces circonstances ». Cela lui permet d'exercer des pouvoirs considérables puisqu'il peut se substituer au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif si nécessaire.

**1288.** Les pouvoirs exceptionnels du Président rencontrent malgré tout quelques limites. Les décisions prises doivent être guidées par la volonté « d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission ». Le Conseil constitutionnel est consulté sur les mesures prises mais ne rend que des avis. Il est impossible de dissoudre l'Assemblée nationale. De plus, le Conseil constitutionnel est compétent pour rendre un avis public au bout de trente jours, puis un second au bout de soixante jours, afin de vérifier si les conditions énoncées à l'article 16, alinéa 1er sont toujours réunies[2352].

**1289.** Le Président de la CROATIE possédait des pouvoirs similaires. Il était effectivement compétent pour prendre des décrets ayant force de loi ainsi que des mesures d'urgence. Ces décrets devaient être soumis au Parlement pour approbation dès qu'il lui est possible de se réunir. Aucun contreseing ministériel n'était exigé. L'article 17 indiquait que la situation d'urgence est déclarée par le Parlement ou, si celui-ci est incapable de se réunir, par le Président.

**1290.** Les textes constitutionnels français et croates attribuent donc un rôle essentiel au Président pour résoudre les situations de crise. Cette place prééminente a été confirmée lorsqu'ils ont été amenés à mettre en œuvre leurs prérogatives respectives. En FRANCE, le Président de la République n'a eu recours qu'une seule fois aux pouvoirs qu'il tire de l'article 16 de la Constitution, entre le 23 avril 1961 et le 29 septembre 1961 à la suite du putsch des généraux à Alger. Son utilisation a permis au chef de l'Etat de prendre, seul, une série de décisions intervenant dans le domaine de compétence du Parlement et restreignant certains droits et libertés comme la modification de la procédure pénale, la prorogation des délais de garde-à-vue ou encore la création de tribunaux militaires.

**1291.** En CROATIE (1990-2000), le Président de la République a lui aussi fait une utilisation très importante de ses pouvoirs constitutionnels de crise durant la guerre d'indépendance ayant opposé la Croatie à la Yougoslavie de 1991 à 1995. Plus particulièrement, cette situation a

[2351] CE, 2 mars 1962, Rubin de Servens, n°55049 et n° 55055.
[2352] Article 16, alinéa 6 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.

conduit le chef de l'Etat à exercer largement son droit de prendre des décrets ayant force de loi. A titre d'illustration, « lors de la session du 8 octobre 1991, le Parlement a ratifié vingt-et-un décrets présidentiels avec force de loi, touchant à presque tous les domaines de la vie politique et sociale, depuis la réglementation de la production d'armes et de matériel militaire, le traitement des prisonniers de guerre, les questions de travail, et les soins sociaux et de santé à l'agriculture et de la restauration, la construction, les services communaux et le logement »[2353].

**1292.** Notre classification ternaire souligne que le rôle des présidents européens face aux circonstances exceptionnelles est finalement relativement limité. Seuls les régimes parlementaires « à direction présidentielle » confèrent à leur chef de l'Etat une place prééminente. Celle-ci se rattache plus largement au rôle central qu'ils occupent dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Elle souligne la dimension conservatrice plutôt que modératrice de leur mission. En effet, dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », la répartition des compétences est plus équilibrée. Les prérogatives des présidents ne sont pas nécessairement renforcées mais la mise en œuvre des états d'exception est le fruit d'une collaboration entre les pouvoirs. A l'inverse, au sein des régimes parlementaires « à présidence symbolique », c'est le Gouvernement qui possède l'autorité la plus déterminante. Ces observations rejoignent celles, plus larges, formulées à propos de l'influence des présidents sur les gouvernements. Mis à part dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », les chefs d'Etat élus au suffrage universel direct ne sont capables que d'interventions limitées dans l'exercice de la fonction gouvernementale et n'ont qu'une influence réduite sur l'existence du Cabinet, celui-ci n'étant pas placé sous leur dépendance.

[2353] « At the session held on 8 October 1991, parliament ratified 21 presidential decrees with the force of law, touching upon almost all areas of political and social life, from regulating the production of weapons and military equipment, the treatment of prisoners of war, labour issues, and social and health care to agriculture and forestry, construction, communal services and housing », M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit.*, p. 57.

## Conclusion du Chapitre 1

**1293.** L'observation comparative souligne que l'influence des présidents élus par le peuple sur le fonctionnement du Gouvernement dans les régimes parlementaires européens est limitée.

**1294.** Une telle limitation se manifeste d'abord à propos de l'existence du Cabinet. Il est attendu que l'élection présidentielle directe conduise à un renforcement de l'instabilité gouvernementale. En raison de leur désignation populaire, les présidents posséderaient un poids supplémentaire pour peser la vie du Cabinet. Cependant, le chef de l'Etat exerce, la plupart du temps, seulement un rôle secondaire lorsqu'il est question de la nomination et de la cessation des fonctions du Gouvernement. Celui-ci ne se trouve que rarement dans une situation de dépendance vis-à-vis de la présidence de la République. Sa naissance repose principalement sur la fonction élective des assemblées. Si la place des présidents dans le processus de formation du Gouvernement n'est pas négligeable, le Parlement conserve malgré tout l'influence la plus déterminante. A ce titre, une classification ternaire du rôle des chefs d'Etat dans la création du Cabinet a pu être établie. Ils peuvent remplir trois fonctions distinctes selon leur capacité d'intervention : « notaire », « régulateur » ou « créateur ». Dans la première hypothèse, le Président ne fait que formaliser une décision qui lui est imposée par l'assemblée. Dans la seconde, il dispose d'une marge de manœuvre plus importante sans pour autant être capable d'imposer ses choix au Parlement. Son influence se manifeste principalement par un pouvoir de blocage et une capacité à faire pression sur les parlementaires. Dans la dernière hypothèse, le Président est le créateur exclusif du Gouvernement qui lui est, par conséquent, subordonné. La nomination du Premier ministre et la composition du Cabinet sont décidées librement par le chef de l'Etat, l'assemblée se contentant d'approuver la décision présidentielle. L'établissement de leur rôle dépend, d'une part, de leurs prérogatives constitutionnelles et, d'autre part, des circonstances politiques qui sont susceptibles de générer un décalage entre texte et pratique. C'est quand il est un « créateur » que le Président pourra exercer une influence déterminante sur la naissance du Gouvernement. Dans les autres situations, majoritaires, son rôle est plutôt limité.

**1295.** L'emprise faible des chefs d'Etat parlementaires sur le Cabinet se manifeste également lorsqu'il est question de la fin de vie du Conseil des ministres. En dehors des régimes parlementaires « à direction présidentielle », les gouvernements ne sont effectivement pas responsables politiquement devant les présidents, soit parce qu'aucune disposition constitutionnelle ne le prévoit, soit parce qu'elles ont été neutralisées.

**1296.** L'influence réduite des présidents sur l'existence des gouvernements se répercute lors de l'exercice de la fonction gouvernementale. Cette dernière repose principalement sur le Cabinet dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique ». Cela apparaît nettement lorsque les pouvoirs traditionnels des présidents dans la politique étrangère et de défense ou leurs pouvoirs de crise doivent être exercés. Dans la plupart des situations, c'est le Gouvernement qui contrôlera leur mise en œuvre car lorsqu'il est « clairement dominant, le Premier ministre ne peut ressentir aucun besoin de coordination au-delà peut-être d'une transmission d'informations au bureau du Président sur les décisions et les politiques gouvernementales »[2354]. Si en matière de politique étrangère et de défense une collaboration a été instaurée dans certains régimes, la prise de décision est généralement centralisée en faveur du Cabinet, à l'exception des régimes parlementaires « à direction présidentielle ». Un fonctionnement similaire peut être observé à propos des pouvoirs de crise. Il s'explique par le rôle prééminent des présidents directeurs dans la direction politique.

**1297.** Ainsi, l'élection présidentielle directe n'entraîne pas nécessairement la subordination du Gouvernement. Les rapports à l'intérieur du pouvoir exécutif dépendent donc avant tout de la répartition des compétences constitutionnelles.

[2354] « Clearly dominant, the prime minister can feel no need for coordination beyond perhaps the president's office receiving information about governmental decisions and policies », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 29-30.

## <u>Chapitre 2</u> : La survenance possible de conflits institutionnels dans les régimes parlementaires

**1298.** Le régime parlementaire, qu'il soit « à modération présidentielle », « à présidence symbolique » ou « à direction présidentielle », est un régime politique qui repose sur une confiance mutuelle entre le Parlement et le Gouvernement. Celle-ci se manifeste notamment par l'intermédiaire d'une collaboration et d'une dépendance réciproque entre ces organes. Le Cabinet entre et se maintient en fonction car il bénéficie de la confiance de l'assemblée. Si des conflits apparaissent entre eux, des mécanismes comme la motion de censure ou la question de confiance permettent de rétablir la confiance qui a été altérée. Ainsi que nous l'avons vu précédemment, le chef de l'Etat n'intervient que de manière ponctuelle dans cette relation, la plupart des présidents n'exerçant qu'une influence limitée sur l'existence et le fonctionnement du Gouvernement. Il ressort de l'observation comparative que des conflits institutionnels impliquant le chef de l'Etat peuvent survenir, en dépit de la mise à l'écart des présidents dans la plupart des régimes parlementaires, notamment lorsque la collaboration entre le Président et le Premier ministre est impossible (Section 1). Ces conflits entre les institutions sont susceptibles de prendre deux formes. Il peut s'agir de conflits « intra-exécutifs » qui consistent en « une confrontation politique entre le Président et le Premier ministre pour le contrôle de la branche exécutive du gouvernement »[2355]. Plus précisément, la relation entre le chef de l'Etat et le chef du Cabinet sera considérée comme conflictuelle « lorsqu'il y a un affrontement observable entre le Président et le Premier ministre et/ou entre le Président et d'autres ministres du Gouvernement, qui se manifeste par un comportement obstructif ou antagoniste de chaque côté dirigé vers l'autre »[2356]. Les conflits peuvent également concerner les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif lorsqu'ils portent sur les interactions entre le Parlement et le Président et/ou le Gouvernement. Un antagonisme entre le chef de l'Etat et l'assemblée se manifeste souvent sous la forme d'un conflit « intra-exécutif » en raison de la collaboration étroite du Cabinet et du Parlement[2357]. Pouvant être acteurs de ces conflits institutionnels, les présidents des régimes parlementaires sont

[2355] « Political confrontation between president and prime minister over the control of the executive branch of government », O. PROTSYK, « Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism », *Political Studies*, 2006, Vol. 54, p. 219.
[2356] « When there is an observable clash between the president and the prime minister and/or between the president and other government ministers, manifested through obstructive or antagonistic behaviour from either side directed towards the other », T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 66.
[2357] *Ibid*., p. 67.

également susceptibles de participer à leur résolution par une utilisation conflictuelle de certaines de leurs prérogatives (Section 2).

## Section 1 : La participation possible des présidents aux conflits institutionnels dans les régimes parlementaires

**1299.** Les présidents européens élus par le peuple ne sont généralement pas impliqués dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Ils n'exercent qu'une influence limitée sur le Cabinet. L'observation comparative souligne cependant que le chef de l'Etat est susceptible de participer à des conflits institutionnels. Dans la plupart des cas, ces conflits constituent essentiellement l'expression d'une lutte de pouvoir entre le Président et le Gouvernement ou le Parlement[2358]. Des affrontements de cette nature sont susceptibles d'intervenir dans des domaines différents. En fonction de l'objet sur lequel ils portent, certains conflits seront plus dangereux que d'autres pour le bon fonctionnement des institutions. Ainsi, lorsque le Président conteste l'interprétation de certaines dispositions constitutionnelles ou exerce des prérogatives qui ne sont pas censées lui appartenir, le conflit sera plus intense que s'il se borne, par exemple, à critiquer la politique mise en œuvre par le Gouvernement (I). Cette implication possible des présidents dans les conflits institutionnels s'expliquerait par leur élection au suffrage universel direct. L'introduction de ce mécanisme dans un cadre parlementaire serait effectivement de nature à générer des conflits et des blocages[2359]. Jean-Luc Parodi souligne que « l'élection présidentielle au suffrage universel augmente la probabilité d'un conflit institutionnel et son intensité éventuelle » [2360]. Une telle présomption semble partiellement confirmée par l'observation comparative (II).

### I- Des conflits institutionnels consistant en une lutte de pouvoir

**1300.** Dans les régimes parlementaires, les conflits institutionnels impliquant les présidents consistent généralement en une lutte de pouvoir avec le Gouvernement et/ou le Parlement à propos de l'interprétation d'une disposition constitutionnelle particulière. Les présidents

[2358] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, op. cit.*, p. 168.
[2359] J. J. LINZ, A. STEPAN (dir.), *Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe, op. cit.*, p. 278-279.
[2360] J-L. PARODI, « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *Pouvoirs*, n°14, 1980, p. 7.

cherchent à utiliser pleinement les prérogatives qui leur sont attribuées par la Constitution. Ils ont tendance à les interpréter de la manière la plus large possible dans l'objectif d'étendre leur champ d'application. A l'inverse, les premiers ministres et les assemblées s'efforcent de résister à ce qu'ils considèrent comme un empiétement de la part du chef de l'Etat. Ils reprochent alors explicitement au Président d'outrepasser l'autorité que lui confère le texte constitutionnel[2361]. Par conséquent, plus le pouvoir sera attribué clairement, moins les conflits seront fréquents. Ces conflits entre les principaux organes de l'Etat ne se manifestent pas de façon uniforme. Il semble au contraire possible de les différencier en fonction de l'objet sur lequel ils portent. Trois types de conflits paraissent pouvoir être identifiés. Avec les premiers, le chef de l'Etat essaie d'influencer l'exercice de la fonction gouvernementale en s'efforçant d'intervenir dans la politique mise en place par le Cabinet (A). La deuxième sorte de conflits porte sur la répartition des compétences entre le Président et les autres institutions (B). Enfin, avec le troisième type de conflits, deux visions antagonistes de la Constitution s'opposent et aboutissent à ce que sa légitimité soit remise en cause (C).

### A- Les conflits relatifs à l'exercice de la fonction gouvernementale

**1301.** Les présidents de la République peuvent être pris dans une lutte de pouvoir lorsqu'ils essaient de s'immiscer au sein de la fonction gouvernementale. Le conflit susceptible de les opposer au Gouvernement, ou au Parlement tourne alors autour de questions politiques concrètes. Les chefs d'Etat vont critiquer les choix opérés et les actions mises en œuvre par le Cabinet. Profitant du statut éminent et privilégié qui est conféré par la fonction présidentielle, ils utilisent leur position « comme une plateforme à partir de laquelle ils peuvent s'attaquer aux maux et à l'état de la nation »[2362]. Ils peuvent ainsi être conduits à « prononcer des avertissements ou des critiques plus ou moins explicites à l'encontre du Gouvernement, du Parlement, d'autres institutions ou de groupes sociaux qui, selon eux, sèment la discorde ou portent atteinte d'une manière ou d'une autre aux intérêts nationaux »[2363]. Des conflits de cette nature ont pu être observés principalement dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » de la Lituanie, de la Pologne, du Portugal et de la Roumanie ainsi que dans le

[2361] En ce sens, T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 168-169.
[2362] « As a platform from which they can address the ills and state of the nation », *Ibid*., p. 169.
[2363] « To pronounce more or less explicit warnings or critique of the government, parliament, other institutions or social groups that they believe are acting in divisive ways or are in some way damaging national interests », *Ibid*., p. 169.

régime parlementaire « à présidence symbolique » de la Bulgarie. Dans les autres Etats, l'exercice de la fonction gouvernementale appartient clairement au Premier ministre ou au Président.

**1302.** En LITUANIE, plusieurs présidents se sont servis de leur position pour critiquer le Gouvernement pour des motifs politiques. C'est ainsi que « début 1996, Brazauskas a demandé la démission du Premier ministre Adolfas Šleiusevičius et a encouragé un vote de défiance au *Seimas* » à son encontre à la suite de son implication dans un scandale bancaire[2364]. En 1999, un conflit survint avec le Gouvernement de Vagnorius lorsque le Président Adamkus critiqua fortement sa politique économique. S'appuyant sur sa popularité importante, il déclara publiquement ne plus pouvoir exercer ses fonctions tant que le Premier ministre resterait en poste, conduisant ce dernier à la démission[2365]. Il s'opposa également, en 2006, au Gouvernement de d'A. Brazauskas, après un scandale impliquant le Parti travailliste, lorsqu'il indiqua ne plus avoir confiance dans deux ministres appartenant à ce mouvement et exigea un remaniement ministériel. Il y eut également un certain nombre de tensions durant les deux mandats de D. Grybauskaite. Elle critiqua assez fréquemment les politiques suivies par les différents gouvernements, en particulier à partir de 2012 et la création de cabinets dominés par le Parti social-démocrate[2366]. C'est ainsi qu'en 2018, par exemple, la Présidente « a lancé une attaque forte contre le Gouvernement et la législature pour ne pas avoir résolu les principaux problèmes de société, tout en appelant simultanément les principaux acteurs politiques à mettre fin à tous leurs conflits au nom de l'intérêt national de la Lituanie »[2367].

**1303.** En POLOGNE, des conflits relatifs à l'exercice de la fonction gouvernementale se sont manifestés durant le mandat de Lech Walesa, sous l'empire de la « Petite Constitution ». Ils portaient notamment sur la politique étrangère et de défense dans la mesure où le texte constitutionnel prévoyait alors que le chef de l'Etat pouvait prendre des décisions dans ces matières sans que la contresignature du Premier ministre ou du Gouvernement ne soit exigée. La fréquence des conflits était importante car aucune collaboration claire n'avait été établie entre le Président et le Cabinet dans ce domaine[2368].

---

[2364] « In the beginning of 1996 Brazauskas asked Prime Minister Adolfas Šleževičius to resign and encouraged a vote of no confidence in the *Seimas* », A. KRUPAVICIUS, « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », *op. cit*., p. 218.

[2365] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 101.

[2366] *Ibid*., p. 103-104.

[2367] « Unleashed a strong attack on the government and the legislature for failing to address major societal problems, while simultaneously calling on the main political actors to stop all the warring in the name of Lithuania's national interest », *Ibid*., p. 104.

[2368] I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit*., p. 131.

**1304.** Dans le même sens, au PORTUGAL, le Président Eanes avait essayé de peser sur le fonctionnement des institutions. Des différends de nature politique l'ont régulièrement opposé au Cabinet et au Parlement. Il existait en effet un manque de confiance entre les principaux organes constitutionnels, notamment à cause de l'activisme du chef de l'Etat au cours de ses deux mandats[2369]. Plus largement, la volonté du Président Eanes d'exercer un rôle actif s'est également traduite par « un activisme déclaratoire » ainsi que par son « immixtion […] dans le domaine d'action du Gouvernement », quelle que soit l'orientation politique de ce dernier[2370]. Avec l'établissement d'une présidence modératrice à la suite de l'élection de Mario Soares, l'activisme du chef de l'Etat a été considérablement amoindri même si les gouvernements dénoncent, plus ou moins fréquemment, la « magistrature d'interférence » de certains présidents qui agiraient alors comme une force de blocage de l'action gouvernementale[2371].

**1305.** Il peut également être souligné que, dès le début de la transition démocratique de la ROUMANIE, un conflit intense survint entre le Président Iliescu et le Premier ministre Roman, à propos de la réforme économique en 1991. Celui-ci s'est terminé par l'orchestration, par le chef de l'Etat, d'une grève des mineurs dans la capitale afin de renverser le Gouvernement en le poussant à la démission[2372]. Un épisode similaire est intervenu sous la présidence de Constantinescu lorsque celui-ci fit pression sur le Premier ministre Vasile afin qu'il démissionne car son Gouvernement « souffrait de conflits internes et de mauvaises performances économiques »[2373], tandis que K. Iohannis s'opposa régulièrement au Gouvernement à propos de la lutte contre la corruption entre 2014 et 2018. Il a ainsi « constamment critiqué les différents cabinets pour ne pas s'attaquer aux problèmes et a refusé de nommer des politiciens liés à la corruption à des postes publics »[2374].

**1306.** L'exemple du régime parlementaire « à présidence symbolique » de la BULGARIE peut également être mis en avant. Le Président Jelev (1992-1997) y avait manifesté ouvertement son mécontentement à l'égard du Cabinet, pointant notamment le manque de réformes. Son comportement critique avait conduit le Gouvernement de Georgi Dimitrov à la démission

---

[2369] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 391.
[2370] *Ibid*., p. 391.
[2371] En ce sens, *Ibid*., p. 389.
[2372] S. GHERGHINA, « Formal and informal powers in a semi-presidential regime : the case of Romania », *in* V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 268.
[2373] « Was suffering from internal disputes and poor economic performance », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 113.
[2374] « Constantly criticized the various cabinets for not tackling problems and has refused to appoint politicians with links to corruption to public positions », *Ibid*., p. 113-114.

après un an de conflits intenses avec le chef de l'Etat. Les reproches formulés par le Président Jelev à l'égard des réformes gouvernementales se sont doublés d'un scandale politique à propos d'une tentative d'expédition illégale d'armes vers la Macédoine dans lequel le Cabinet aurait été impliqué. Dimitrov nia les accusations et demanda, sans l'obtenir, la confiance au Parlement[2375]. Par la suite, Lyuben Berov, un conseiller du chef de l'Etat, fut nommé Premier ministre. S'il avait d'abord annoncé vouloir travailler en étroite collaboration avec le Président, le nouveau chef du Gouvernement « s'est rapidement rendu compte des difficultés de soutenir le Président quand le maintien en fonction dépend en fin de compte de la confiance parlementaire et non de l'approbation du Président »[2376]. Or, la majorité parlementaire étant opposée aux réformes souhaitées par J. Jelev, le Gouvernement a été amené à suivre les instructions de l'assemblée au détriment de la volonté du chef de l'Etat. En conséquence, les relations entre les deux têtes du pouvoir exécutif se sont détériorées, J. Jelev déclarant notamment que le Gouvernement était nuisible pour la Bulgarie sans parvenir toutefois à le renverser[2377].

**1307.** L'observation comparative souligne ainsi qu'un certain nombre de conflits institutionnels, principalement dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », sont causés par les interventions du chef de l'Etat dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Ces présidents se trouvent dans une position intermédiaire vis-à-vis du Gouvernement, ne lui étant ni clairement subordonnés, ni clairement supérieurs. D'autres conflits sont relatifs à la répartition des compétences entre le Président, le Gouvernement et le Parlement.

### B- Les conflits relatifs à la répartition des compétences constitutionnelles

**1308.** Lorsque les conflits institutionnels portent sur la répartition des compétences constitutionnelles, la controverse qui oppose le Président au Gouvernement ou au Parlement est relative à la manière dont le chef de l'Etat exerce ses prérogatives, c'est-à-dire que « l'acte ou fait juridique à l'origine du conflit doit avoir pour effet de léser les attributions constitutionnelles d'un organe constitutionnel autre que son auteur »[2378]. Il s'agit des conflits

[2375] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, op. cit.*, p. 142.
[2376] « Quickly realised the difficulties of supporting the president when staying in office is ultimately dependent upon parliamentary confidence, and not on the approval of the president », *Ibid*., p. 142.
[2377] *Ibid*., p. 142-143.
[2378] E. CARPENTIER, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, Paris, LGDJ, 2006, p. 188.

les plus fréquents[2379]. Ces conflits sont susceptibles de prendre différentes formes. Elise Carpentier distingue ainsi les conflits qui consistent en une « invasion » de ceux qui se caractérisent par une « interférence » d'un organe constitutionnel dans le domaine de compétences d'un autre[2380]. Il semble possible d'appliquer cette typologie aux conflits dans lesquels les présidents sont impliqués afin de différencier les situations où le chef de l'Etat cherche à s'arroger la compétence du Gouvernement ou du Parlement (1) de celles où il entrave leur prise de décisions (2).

### 1- Les conflits « par invasion »

**1309.** Dans la première hypothèse, celle des conflits « par invasion », le Gouvernement ou le Parlement considèrent qu'« en agissant en dehors de son domaine de compétences », le Président « a usurpé, ou envahi ses attributions, méconnaissant ainsi la distribution constitutionnelle des attributions entre les différents organes constitutionnels »[2381]. Ces conflits « par invasion » paraissent moins nombreux que les conflits « par interférence ». Ils interviennent principalement dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » de la Pologne, du Portugal et de la Roumanie, même s'il est possible de les rencontrer ponctuellement dans d'autres régimes parlementaires, notamment en Finlande, en République tchèque et en France.

**1310.** Plusieurs exemples de conflits par invasion peuvent ainsi être relevés au sein du régime parlementaire « à modération présidentielle » de la POLOGNE. Ils sont principalement intervenus durant le mandat du Président Lech Walesa (1992-1997). Ce dernier « a souvent essayé d'aller au-delà de ses pouvoirs constitutionnels et de les utiliser d'une manière qui n'a jamais été prévue »[2382]. Les conflits portaient sur l'exercice de certaines compétences présidentielles comme le pouvoir de nomination et de révocation de certains hauts fonctionnaires. L. Walesa essaya par exemple de révoquer le directeur du Conseil national de radiodiffusion alors que cette compétence ne lui appartenait pas[2383]. Plusieurs conflits ont également lieu entre le Président Kaczynski et le Premier ministre Tusk entre 2007 et 2010.

---

[2379] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, op. cit.*, p. 170.
[2380] E. CARPENTIER, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, *op. cit.*, p. 188.
[2381] *Ibid*. p. 188.
[2382] « Frequently tried to go beyond his constitutional powers and to use them in ways that were never intended », I. McMENAMIN, « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *op. cit*., p. 125.
[2383] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, op. cit.*, p. 137.

Ils portaient principalement sur la répartition des compétences dans les matières qui exigeaient leur collaboration. Les conflits les ont conduits à remettre en cause certains principes constitutionnels. Le débat portait sur l'étendue des compétences qui devraient être attribuées au chef de l'État et au Premier ministre, chacun souhaitant étendre sa sphère d'influence[2384]. L'affrontement le plus important concernait la question de la représentation de la Pologne au Conseil européen et dû être tranché par le Tribunal constitutionnel[2385].

**1311.** Il est également possible de citer l'exemple du PORTUGAL où des conflits relatifs aux limites des compétences présidentielles sont survenus. C'est ainsi que le Président R. Eanes (1976-1986) désirait exercer une influence sur la politique étrangère et de défense alors que, dans la Constitution, aucune disposition ne permet au Président d'intervenir de manière décisive dans ces questions. Ses pouvoirs sont essentiellement formels. Il joua cependant un rôle actif en pratique en menant des actions diplomatiques parallèles à celles du Gouvernement ou en essayant d'exercer un contrôle sur l'armée. Ces initiatives débouchèrent sur des conflits avec les premiers ministres successifs qui prirent la forme de luttes d'influence et d'attaques réciproques entre les deux têtes de l'exécutif[2386].

**1312.** En ROUMANIE, des controverses relatives aux limites des compétences présidentielles interviennent régulièrement. Beaucoup d'entre elles sont tranchées par la Cour constitutionnelle dans le cadre des « conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques » en vertu de l'article 146 de la Constitution de la Roumanie. La Cour est ainsi intervenue deux fois en 2015, quatre fois en 2017 et 2018 et trois en 2019 sur ce fondement[2387]. Ces controverses ont conduit le juge à redéfinir certaines attributions présidentielles en donnant raison au chef de l'Etat lors de conflits durant lesquels il a cherché à étendre ses compétences au détriment des autres institutions. A cet égard, le Président, profitant de la rédaction ambigüe de certaines dispositions constitutionnelles, est parvenu à obtenir des droits qui n'étaient pas prévus initialement comme celui de refuser la nomination d'un ministre en cas de remaniement ou de représenter la Roumanie au Conseil européen[2388].

**1313.** Il peut également être relevé qu'en 2009, durant la période de cohabitation entre la Présidente Halonen et le Premier ministre Vanhanen, les deux têtes du pouvoir exécutif de la

[2384] P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit.*, p. 116.
[2385] Sur ce point, voir *supra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, I°.
[2386] J. D. BARROSO, « Les conflits entre le Président portugais et la majorité parlementaire de 1979 à 1983 », *in* M. DUVERGER (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 243-249.
[2387] R. D. POPESCU, E. S. TANASESCU, « Roumanie », *AIJC*, 35-2019, p. 949.
[2388] G. A. RUSU, « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *op. cit.*, p. 707.

FINLANDE se sont affrontées sur le point de savoir qui devait représenter le pays au Conseil européen. Avant l'adoption du Traité de Lisbonne, le Président avait participé à la majorité de ces conseils avec le ministre des Affaires étrangères. L'*Eduskunta* trancha la controverse en révisant la Constitution afin qu'elle indique explicitement, à l'article 66, alinéa 2, que « le Premier ministre représente la Finlande au Conseil européen »[2389].

**1314.** En REPUBLIQUE TCHEQUE, une opposition particulièrement importante est intervenue lorsque Milos Zeman décida, en 2013, de nommer un gouvernement présidentiel contre l'avis de la majorité parlementaire. Il s'agit d'un conflit « par invasion » dans la mesure où le chef de l'Etat essaya de s'approprier le pouvoir de création du Gouvernement au détriment du Parlement. Le conflit fut résolu par l'organisation de nouvelles élections législatives à la suite de l'auto-dissolution de la Chambre des députés[2390].

**1315.** Enfin, en FRANCE, un conflit « par invasion » semble être intervenu en 1962 lorsque le Président a décidé de déposséder le Parlement de sa compétence de réviser le texte constitutionnel en faisant recours à l'article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958 afin d'instaurer l'élection présidentielle directe en 1962 ou pour réformer les régions et le Sénat en 1969. Tel a aussi été le cas lorsque le chef de l'Etat s'est attribué, par exemple, le pouvoir de révoquer le Premier ministre en 1962.

### 2- Les conflits « par interférence »

**1316.** Les régimes parlementaires européens où le chef de l'Etat est élu par le peuple connaissent également des conflits « par interférence ». Dans cette seconde hypothèse, le conflit apparaît en raison d'un acte du Président qui, « sans envahir ou usurper grossièrement les attributions d'un autre organe constitutionnel, et tout en ne s'écartant pas de son domaine de compétences, les exerce de telle sorte qu'il interfère dans la mise en œuvre de ses attributions par l'autre organe ; il l'empêche de les exercer pleinement »[2391]. Ces conflits sont les plus fréquents. Il est possible de les retrouver en Lituanie, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Autriche, en Irlande, en Slovénie, en Bulgarie, en République tchèque, en Slovaquie et en France.

---

[2389] En ce sens, T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 61-64.

[2390] J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit.*, p. 159-160.

[2391] E. CARPENTIER, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, *op. cit.*, p. 189.

**1317.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », les conflits « par interférence » apparaissent principalement lorsque le chef de l'Etat exerce son droit de veto. A cette occasion, le Président n'usurpe pas les compétences d'un autre organe et respecte son domaine de compétences mais entrave l'exercice de leurs fonctions par le Gouvernement et le Parlement[2392]. C'est ainsi qu'entre 1992 et 2010, les présidents de la LITUANIE ont exercé régulièrement leur veto, même s'il peut être souligné que beaucoup d'entre eux étaient constructifs puisqu'ils mettaient simplement en avant les faiblesses juridiques des différents textes[2393].

**1318.** Il est possible de relever, en POLOGNE, l'existence de conflits « par interférence » qui sont survenus à l'occasion des deux mandats d'A. Kwasniewski. Ses relations avec les gouvernements successifs de J. Buzek ont été caractérisées par « la guerre des veto »[2394]. Le Président n'a jamais contesté ouvertement le contrôle du Premier ministre sur le pouvoir exécutif. Cependant, la fréquence importante avec laquelle il a mis son veto aux différentes lois initiées par le Gouvernement, dans un nombre varié de domaines, souligne que le chef de l'Etat a interféré activement et systématiquement dans la politique mise en place par le Cabinet. Une situation similaire caractérise le mandat de L. Kaczynski[2395].

**1319.** Le veto est également exercé régulièrement par le Président au PORTUGAL et en ROUMANIE. Son utilisation a pu être critiquée par les différents gouvernements des deux pays au motif qu'il s'agirait d'un des moyens par lesquels le chef de l'Etat participerait au blocage de son action.

**1320.** Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », la plupart des conflits qui interviennent sont des conflits « par interférence ». Il est ainsi possible de relever en AUTRICHE, des conflits institutionnels relatifs à l'exercice de certaines compétences du chef de l'Etat, en particulier durant les deux mandats du Président Klestil (1992-2004). Il s'est effectivement opposé au Parlement lorsque, surprenant le système politique autrichien, il a « refusé de suivre la coutume de nommer un membre de la Cour constitutionnelle sur le fondement d'une proposition du Conseil national »[2396]. La Chambre basse du Parlement devait présenter au Président le nom de trois candidats pour le poste. L'habitude était que le chef de

[2392] Sur le droit de veto, voir *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, I°.
[2393] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 105.
[2394] « Veto wars », O. PROTSYK, « Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 227.
[2395] P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit*., p. 113.
[2396] « Refused to follow the routine of appointing a member of Constitutional Court on the basis of a proposal by the National Council », *Ibid*., p. 116.

l'Etat nommait le premier de la liste. Or, T. Klestil décida de désigner le troisième au motif qu'il était davantage qualifié[2397]. Il est également entré en conflit avec le Gouvernement quand il a cherché à faire obstacle, sans succès, à l'établissement d'une coalition gouvernementale entre l'ÖVP et le FPÖ en l'an 2000[2398].

**1321.** Une situation similaire a pu être observée en IRLANDE. Un conflit institutionnel est ainsi intervenu en 1976 lorsque le Président Cearbhall O'Dalaigh a saisi la Cour suprême d'un projet de loi en matière de droit pénal puis d'un projet de loi relatif aux pouvoirs d'urgence contre l'avis du Conseil d'Etat. Le chef de l'Etat était opposé à ces deux textes car il considérait qu'ils risquaient de compromettre les droits et libertés des citoyens[2399]. Le juge confirma cependant la position du Conseil d'Etat en se prononçant en faveur de la constitutionnalité des deux projets de loi soumis à son contrôle, contraignant le Président à les promulguer en mars et en octobre 1976. Quelques jours après la signature de la loi relative aux pouvoirs d'urgence, « le ministre de la Défense [...] a fait part de sa conviction que le Président avait agi de manière incorrecte en renvoyant le projet de loi. Son intervention, et la réponse ultérieure du *Taoiseach*, ont conduit à la plus grande controverse concernant la fonction présidentielle »[2400]. En réponse aux critiques du ministre de la Défense, le chef de l'Etat réclama la démission ou le renvoi de ce dernier au *Taoiseach*. Le Premier ministre Cosgrave refusa d'accéder à la demande du Président. Considérant ne plus pouvoir collaborer avec le Gouvernement, le chef de l'Etat décida alors de démissionner[2401]. Ce conflit semble pouvoir être qualifié de conflit « par interférence » dans la mesure où le Président irlandais s'est contenté d'utiliser une des prérogatives que la Constitution lui confiait. Il n'a pas usurpé le pouvoir d'un autre organe mais a seulement retardé l'adoption de deux textes législatifs.

**1322.** L'exemple de la SLOVENIE peut aussi être mis en avant. Il est ainsi possible de relever, durant la présidence de Milan Kucan (1992-2002), des controverses nombreuses quant « à la manière dont le Premier ministre et le Gouvernement devaient fournir au Président les informations dont il avait besoin pour s'acquitter de ses fonctions et responsabilités » en raison de l'absence, jusqu'en 2003, de mécanismes institutionnalisés de coordination entre les deux

---

[2397] *Ibid*., p. 116.
[2398] Sur ce point, voir *supra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, I°.
[2399] M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit*., p. 51-52.
[2400] « The Minister of Defence [...] gave vent to his strongly held view that the President in referring the bill had acted incorrectly. His intervention, and the Taoiseach's subsequent response, led to the single biggest controversy to engulf the office of the President », K. RAFTER, « The Politics of a « Non-Political » Office, 1973-1990 », *in* J. COAKLEY, K. RAFTER (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 114.
[2401] *Ibid*., p. 115-118.

institutions[2402]. Par la suite, d'autres divergences relatives aux pouvoirs constitutionnels du Président opposèrent les présidents Drnovsek et Türk au Premier ministre Jansa entre 2006 et 2007. Le premier affirma ainsi que « le Gouvernement ne parviendrait pas à obtenir la subordination du Président »[2403]. Le conflit se concrétisa notamment à propos de l'exercice du pouvoir de nomination des juges de la Cour constitutionnelle par Janez Drnovsek et d'ambassadeurs par Danilo Türk, le Gouvernement et sa majorité refusant de les confirmer[2404]. Dans ces hypothèses, l'interférence ne provient pas du chef de l'Etat mais du Cabinet.

**1323.** En BULGARIE, un conflit institutionnel relatif au rôle joué par le Président opposa, entre 1994 et 1996, J. Jelev au Premier ministre Videnov, celui-ci s'efforçant de circonscrire au maximum l'influence présidentielle[2405]. Dans une situation de cohabitation, le chef de l'Etat faisait face à un gouvernement et une majorité parlementaire dominés par le Parti socialiste bulgare. Cette formation politique et le parti soutenant le Président s'étaient opposés, depuis le début de la transition démocratique. Ces conflits ont conduit à l'apparition d'un système de partis bipolaire et conflictuel caractérisé par un certain manque de réformes et des blocages. Le clivage principal portait sur l'identité de celle qui, de la majorité parlementaire ou de la présidence de la République, devrait avoir l'initiative du processus de réforme et pourrait assurer la direction de la fonction gouvernementale. Cette opposition semble pouvoir être qualifiée de conflit « par interférence » car elle se manifesta concrètement, de part et d'autre, par la volonté d'entraver le processus décisionnel. C'est ainsi que le Premier ministre empêcha les représentants du Président de participer aux réunions du Gouvernement ou qu'il rejeta sans discontinuer les demandes d'informations formulées par le chef de l'Etat. En retour, celui-ci utilisa son droit de veto pour s'opposer à certains projets de loi et refusa des nominations proposées par le Cabinet[2406].

**1324.** Il ressort de l'observation de la situation de la REPUBLIQUE TCHEQUE que si l'exercice de certaines prérogatives peuvent générer des conflits « par invasion », ils sont également susceptibles de conduire à l'apparition de conflits « par interférence » qui seront moins forts. C'est par exemple le cas lorsqu'il est question du processus de formation du Gouvernement. A ce titre, le Président Vaclav Klaus est entré plusieurs fois en conflit avec les députés à

[2402] « How the PM and government should provide the president with the information he required to carry out his functions and responsibilities », A. KRASOVEC, D. LAJH, « The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic », *op. cit.*, p. 154.
[2403] « The government would be unsuccessful in achieving the subordination of the president », *Ibid*., p. 159.
[2404] *Ibid*., p. 160.
[2405] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, op. cit.*, p. 142.
[2406] En ce sens, *Ibid*., p. 143.

propos de la composition du Gouvernement. Cependant, à la différence du conflit ayant opposé Milos Zeman aux parlementaires, le chef de l'Etat n'a pas ici essayé d'accaparer le pouvoir de création du Cabinet. Il n'a pas fait une utilisation abusive de sa prérogative mais a empêché la Chambre des députés d'exercer pleinement sa fonction élective en refusant de nommer certains ministres ou en essayant d'exclure certains partis politiques de la coalition gouvernementale[2407].

**1325.** En SLOVAQUIE, le Président Kiska (2014-2019) fut impliqué dans un conflit institutionnel avec le Parlement à propos de l'exercice de certaines des compétences lui étant confiées par la Constitution. Il s'agissait plus précisément de son pouvoir de nomination des juges à la Cour constitutionnelle. La controverse consistait en une divergence d'interprétation de l'article 134 § 3 de la loi fondamentale en vertu duquel « peut être nommé juge à la Cour constitutionnelle, tout citoyen de la République slovaque […] possédant un diplôme sanctionnant des études supérieures de droit et une expérience pratique d'au moins quinze ans dans une profession juridique ». Le Président considérait que cette disposition lui permettait donc de rejeter des candidatures à la fonction de juge constitutionnel pour des questions de compétences. Cette interprétation était contestée par l'assemblée et fut infirmée par la Cour constitutionnelle[2408]. Par ce conflit, A. Kiska n'a pas accaparé le pouvoir de nomination des juges constitutionnels mais a simplement retardé leur désignation.

**1326.** Il est enfin possible de relever l'exemple de la FRANCE où un conflit portait sur la signature des ordonnances en 1986, en période de cohabitation, quand le chef de l'Etat refusa, à trois reprises, d'en signer[2409]. Il semble pouvoir être qualifié de conflit « par interférence » dans la mesure où « le chef de l'Etat par son inertie […] empêche le Gouvernement de recourir à un mode spécifique de production de la norme juridique »[2410]. D'autres exemples peuvent être mis en avant. C'est ainsi que François Mitterrand fit obstacle à l'action du Gouvernement, en 1993, en refusant d'inscrire la proposition de modification de la loi Falloux à l'ordre du jour de la session extraordinaire[2411], ou que Jacques Chirac refusa, le 13 février 2001,

---

[2407] L. KOPECEK, J. MLEJNEK, « Different confessions, same sins ? Vaclav Havel and Vaclav Klaus as Czech Presidents », *op. cit.*, p. 57-59.

[2408] Sur ce point, voir *supra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, I°.

[2409] A-M. LE POURHIET, « Le conflit constitutionnel français sur la signature des ordonnances », *in* J. HUMMEL (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, p. 136.

[2410] J-E. GICQUEL, « Les conflits constitutionnels sous la Vème République », *in* J. HUMMEL (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, p. 158.

[2411] J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Vème République. 1958-2017*, *op. cit.*, p. 399.

d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres l'avant-projet de loi relatif à la Corse[2412]. Ces conflits sont intervenus durant des périodes de cohabitation au cours desquelles le Président « a développé une véritable faculté d'empêcher par le biais de sa signature requise pour tout pouvoir partagé »[2413].

**1327.** Au bout du compte, les présidents élus par le peuple sont fréquemment impliqués dans des conflits relatifs à l'exercice de leurs compétences. La rédaction de certaines dispositions constitutionnelles est effectivement susceptible de générer des interprétations divergentes des pouvoirs présidentiels. Dans des hypothèses plus rares, certains participeront également à des crises susceptibles de remettre en cause l'ordre constitutionnel.

### C- Les conflits constitutionnels

**1328.** Certains conflits entre les institutions présentent un degré de gravité plus important que d'autres. Dans ces hypothèses, l'opposition entre le Président et le Gouvernement, ou le Parlement, n'est pas une simple controverse mais « prend une formulation constitutionnelle […] et conduit à la mise en péril de la Constitution elle-même »[2414]. Les conflits apparaissent alors « comme des moments où l'économie générale d'un régime politique se trouve brusquement au seuil d'une rupture d'équilibre »[2415]. Différents enjeux politiques se cristallisent autour du texte constitutionnel sans que celui-ci ne permette ni de trancher les interprétations diverses qui s'affrontent, ni d'apporter une solution claire au litige[2416]. Il ne s'agit donc pas d'un conflit de nature technique qui pourrait être résolu par le juge constitutionnel. Cette distinction se rapproche de celle opérée par Carl Schmitt qui opposait les litiges secondaires, seulement relatifs à la « loi constitutionnelle », au conflit constitutionnel qui « au sens vrai du terme ne porte pas sur chacun des nombreux détails des lois constitutionnelles, mais seulement sur la constitution en tant que décision politique fondamentale »[2417].

---

[2412] *Ibid*., p. 453.
[2413] F. SAVONITTO, *Les discours constitutionnels sur « la violation de la Constitution » sous la Vème République*, *op. cit*., p. 336.
[2414] D. BARANGER, « Quand et pourquoi peut-on raisonner en terme de conflit constitutionnel ? », *in* J. HUMMEL (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, p. 169.
[2415] J. HUMMEL, « Les conflits constitutionnels. Définition(s) d'un objet d'étude », *in* J. HUMMEL (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, p. 9-10.
[2416] *Ibid*., p. 10.
[2417] C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, *op. cit*., p. 158.

**1329.** Le conflit possède alors une dimension concrète qui refuse de se laisser subsumer sous la règle constitutionnelle, soulignant qu'il peut être considéré comme l'une des manifestations « d'une crise beaucoup plus vaste, qui l'environne et le détermine, tout en étant déterminée par [elle] en retour »[2418]. Le caractère concret des conflits ressort également de « leur tendance à s'exprimer dans un problème de responsabilité politique des gouvernants » dans la mesure où ces crises aboutissent généralement à ce que le titulaire du pouvoir soit remis en cause par un ou plusieurs autres organes[2419]. La volonté de le destituer semble ainsi constituer une manifestation concrète de l'antagonisme entre les organes constitutionnels.

**1330.** Il est possible que les conflits démarrent en raison du comportement du Président, du Gouvernement ou du Parlement qui profiteraient de l'ambiguïté de certaines dispositions de la Constitution pour faire une utilisation abusive de celles-ci. Cependant, ils vont rapidement se transformer en de véritables crises constitutionnelles relatives à « l'identité du représentant de la volonté populaire »[2420], ou vont s'apparenter à des « conflits de légitimités » notamment dans les régimes politiques où le principe de légitimité démocratique ne s'est pas encore imposé[2421]. Ils soulignent effectivement la présence de « conceptions différentes de ce que doit être l'interprétation de la constitution »[2422]. Des conflits de cette nature semblent être intervenus en Lituanie, en Roumanie, en Slovaquie et en France.

**1331.** En LITUANIE, le conflit institutionnel le plus important, et le plus dangereux pour la stabilité du régime parlementaire, survint sous la présidence de R. Paksas quand le chef de l'Etat fut accusé d'avoir des liens avec des groupes mafieux russes. A cette occasion, le Président entra en conflit avec la majorité des partis politiques, le *Seimas*, la Cour constitutionnelle et le Gouvernement, avant d'être destitué. Il s'agit d'un conflit plus grave que les précédents dans la mesure où il ne portait pas simplement sur l'exercice d'une prérogative présidentielle. Il fallait effectivement déterminer si le chef de l'Etat avait violé la Constitution et, dans l'affirmative, si une telle violation devait entraîner sa révocation par le *Seimas*. Sous une apparence juridique, la décision de mettre en œuvre la procédure de destitution du Président et celle de la prononcer possédaient une dimension politique[2423]. En

[2418] D. BARANGER, « Quand et pourquoi peut-on raisonner en terme de conflit constitutionnel ? », *op. cit.*, p. 171.
[2419] *Ibid*., p. 172.
[2420] J. HUMMEL, « Les conflits constitutionnels. Définition(s) d'un objet d'étude », *op. cit.*, p. 24.
[2421] *Ibid*., p. 20-24.
[2422] D. BARANGER, « Quand et pourquoi peut-on raisonner en terme de conflit constitutionnel ? », *op. cit.*, p. 172.
[2423] Sur ce point, v. *supra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, II°.

fonction de son issue, l'engagement de cette procédure risquait donc de remettre en cause l'ensemble de l'équilibre du régime politique et constitutionnel lituanien.

**1332.** Zenonas Norkus estime que si l'élection de R. Paksas à la présidence de la République constituait, en elle-même, une menace pour la démocratie, des dangers plus importants sont apparus lors de la procédure de destitution[2424]. Sa mise en œuvre comportait des risques particuliers car elle était de nature à inciter la partie perdante, qu'il s'agisse du Président révoqué ou du Parlement ayant échoué dans sa tentative, « à enfreindre les règles du jeu politique démocratique et donc à abolir la démocratie elle-même »[2425]. Le sort de la Constitution était donc menacé. En ce sens, le Président Paksas « avait préparé une contre-attaque à l'encontre du *Seimas* et des partis politiques qui étaient derrière sa destitution » dans le cas où elle aurait échoué[2426], notamment en instrumentalisant les services secrets afin de nuire à ses opposants politiques[2427]. Il peut également être remarqué que deux conceptions antagonistes du régime politique instauré par la Constitution lituanienne s'opposaient. La destitution de R. Paksas permet effectivement de trancher la crise relative à l'identité du représentant de la volonté populaire déclenchée par le Président puisque celui-ci essayait d'accroître son influence et avait un comportement conflictuel avec le Gouvernement et le *Seimas*[2428].

**1333.** L'équilibre du régime politique de la ROUMANIE a lui aussi été remis en cause à l'occasion des crises constitutionnelles de 1994, de 2007 et de 2012. Comme en Lituanie, il s'agit de trois conflits liés à l'identité du représentant de la volonté du peuple. Le triple engagement de la procédure de révocation populaire a en effet été causé par l'activisme, jugé excessif, du chef de l'Etat et des conflits en résultant avec le Gouvernement et la majorité parlementaire. A chaque fois, la suspension des fonctions a été utilisée afin de sanctionner une attitude présidentielle considérée comme incompatible avec le rôle de modérateur du Président roumain. Par leurs violations du principe de séparation des pouvoirs, ou leur usurpation du pouvoir gouvernemental, I. Iliescu et T. Basescu cherchaient à accaparer la fonction gouvernementale et à s'imposer en tant que représentants véritables du peuple, au

[2424] Z. NORKUS, *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania. A Qualitative Comparative Analysis of Patterns in Post-Communist Transformation*, *op. cit*., p. 318.
[2425] « The losing side to break the rules of the democratic political game and so to abolish democracy itself », *Ibid*., p. 321.
[2426] « Prepared a counter-attack against the Seimas and the political parties that were behind his impeachment », *Ibid*., p. 321.
[2427] En ce sens, Z. NORKUS, « Carl Schmitt as a Resource for Democratic Consolidation Studies. The Case of the President's Impeachment in Lithuania », *op. cit*., p. 795-796.
[2428] A. KRUPAVICIUS, « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *op. cit*., p. 81.

détriment du Cabinet et de la majorité parlementaire. Ces crises constitutionnelles ont entravé le bon fonctionnement démocratique des institutions de la Roumanie. Elles ont conduit à leur paralysie à la suite de la suspension du chef de l'Etat de ses fonctions. Elles ont aussi porté atteinte à certains principes démocratiques dans la mesure où des actions du Gouvernement, comme la révocation des présidents des chambres du Parlement ou la menace de destituer des juges de la Cour constitutionnelle, sont allées dans « une direction clairement inconstitutionnelle »[2429]. Elles ont notamment amené la Cour à faire appel à la Commission de Venise et aux responsables européens « pour demander de l'aide contre les « attaques virulentes » contre son indépendance par le Gouvernement »[2430].

**1334.** Il est également possible de citer l'exemple de la SLOVAQUIE. Le Président Kovac a entretenu une relation extrêmement conflictuelle avec le Premier ministre Meciar durant l'ensemble de son mandat entre 1993 et 1998. La mauvaise relation entre les deux têtes du pouvoir exécutif était principalement motivée par des conceptions antagonistes de la nature du régime politique instauré par la Constitution de 1992, même si les tensions ont aussi été amenées à se multiplier à l'intérieur du pouvoir exécutif en raison de la rédaction hâtive et imprécise du texte constitutionnel. Lors de ces différends, le chef de l'Etat n'a jamais cherché à remplacer le Premier ministre comme centre du pouvoir mais est plutôt « devenu le dernier ressort contre la domination sans limite du HZDS et de ses alliés qui contrôlaient à la fois le Parlement et le Gouvernement »[2431]. Sa présidence s'inscrit effectivement dans « un processus plus large de déstabilisation de la responsabilité horizontale » au sein duquel le parti de Meciar « a consenti un effort important pour minimiser tous les mécanismes potentiels qui pourraient contrôler ou limiter les gouvernements qu'il avait formés »[2432].

**1335.** Le conflit reposait donc sur des conceptions nettement opposées du régime politique slovaque puisque le Premier ministre désirait concentrer le pouvoir entre ses mains alors que le Président s'efforçait de défendre une pratique qui serait davantage compatible avec les principes de la séparation des pouvoirs et du respect des droits et libertés. C'est ainsi que « le chef de l'État a été progressivement dépouillé des pouvoirs qui lui étaient conférés par la loi (et non par la Constitution) » mais aussi qu'un certain nombre d'attaques formulées par le

[2429] « A clearly unconstitutional direction », P. BLOKKER, « Constitution-Making in Romania : From Reiterative Crises to Constitutional Moment », *Romanian Journal of Comparative Law*, Vol. 3, No. 2, 2012, p. 196.
[2430] « To ask for help against "virulent attacks" on its independence by the government », *Ibid*., p. 196.
[2431] « Became the last resort against the unrestrained majority rule of the HZDS and its allies who controlled both parliament and the government », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit*., p. 191.
[2432] « A wider process of destabilization of horizontal accountability » ; « made a great effort to minimalize all potential mechanisms which could control or limit the governments which it formed », P. SPAC, « Slovakia : In Search of Limits », *op. cit*., p. 131.

Gouvernement à son encontre « ont clairement dépassé les limites de la démocratie libérale »[2433]. Le conflit semble donc consister plus particulièrement en un conflit de légitimités entre, d'une part, la légitimité démocratique nouvellement adoptée et défendue par le Président et, d'autre part, la légitimité personnelle du chef du Gouvernement. Par ailleurs, il peut être souligné que, comme en Lituanie et en Roumanie, la question de la responsabilité du titulaire du pouvoir s'est posée en Slovaquie dans la mesure où le Cabinet et la majorité parlementaire ont cherché à obtenir, sans succès, la destitution du Président de la République[2434].

**1336.** Enfin, la situation de la FRANCE semble pouvoir être mise en avant. Si le conflit ayant opposé le Président au Parlement, en 1962, à propos de l'adoption de l'élection présidentielle directe a pu être qualifié de « conflit par invasion », il a également été la source d'une crise constitutionnelle majeure relative à l'identité du représentant de la volonté du peuple. Lors de ce conflit, il s'agissait « d'identifier l'organe le mieux à même de représenter la volonté souveraine du peuple »[2435]. Un antagonisme apparaît entre le chef de l'Etat et les assemblées dans la mesure où, plus que sur l'interprétation juridique correcte de l'article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958, le conflit portait sur la manière dont le Président devait exercer le pouvoir, Charles de Gaulle entendant maintenir la pratique présidentialiste instaurée depuis quatre ans face à un Parlement qui souhaitait s'y opposer[2436]. De plus, comme dans les régimes précédents, la crise constitutionnelle s'est concrétisée autour de la responsabilité politique du titulaire du pouvoir puisqu'elle a abouti « à une motion de censure dirigée contre le Gouvernement, à défaut pour les opposants au Général de Gaulle de pouvoir engager sa responsabilité propre »[2437].

**1337.** En fin de compte, les présidents de la République sont susceptibles d'être impliqués dans des conflits institutionnels de nature différente. En fonction de leur objet, les conflits seront d'une intensité plus ou moins importante. Les controverses relatives à l'exercice de la fonction gouvernementale ou à l'exercice de certaines prérogatives paraissent ainsi d'une gravité plus faible que les conflits générés par des conceptions antagonistes du régime politique. La présence de l'élection présidentielle directe semble exercer une influence sur leur apparition.

---

[2433] « The head of state was gradually stripped of the powers granted to him by law (not by the constitution) » ; « clearly overstepped the boundaries of liberal democracy », *Ibid*., p. 129.
[2434] *Ibid*., p. 129.
[2435] J. HUMMEL, « Les conflits constitutionnels. Définition(s) d'un objet d'étude », *op. cit*., p. 25.
[2436] J-E. GICQUEL, « Les conflits constitutionnels sous la Vème République », *op. cit*., p. 156.
[2437] D. BARANGER, « Quand et pourquoi peut-on raisonner en terme de conflit constitutionnel ? », *op. cit*., p. 172.

## II- L'élection présidentielle directe comme facteur des conflits institutionnels dans les régimes parlementaires

**1338.** L'apparition des conflits institutionnels serait intrinsèque à l'élection populaire du Président de la République. Ce mécanisme comporterait une propension naturelle à encourager les manifestations des oppositions entre, d'une part, le chef de l'Etat et, d'autre part, le Gouvernement et/ou le Parlement. Il ressort de l'observation comparative que les présidents élus directement par le peuple possèdent une dimension conflictuelle plus élevée que leurs homologues désignés par un collège électoral plus restreint. D'autres facteurs sont également susceptibles d'exercer une influence complémentaire afin de renforcer la conflictualité inhérente à l'élection présidentielle directe (A). Le potentiel de ce mode de désignation pour le conflit ne semble toutefois pas se réaliser partout de la même manière. Il apparaît au contraire que certains types de régimes parlementaires sont plus enclins au conflit que d'autres (B).

### A- L'influence partagée de l'élection présidentielle directe

**1339.** L'élection populaire du Président de la République est susceptible de générer des conflits entre les institutions (1) mais n'est pas le seul facteur pouvant être pris en compte (2).

#### 1- L'influence possible de l'élection présidentielle directe

**1340.** Les relations entre les institutions des régimes parlementaires seraient très différentes en fonction du mode de désignation du chef de l'Etat. Il n'est pas rare que l'élection populaire du Président de la République soit envisagée comme un des facteurs principaux des conflits institutionnels. Il apparaîtrait immédiatement, selon Jean-Luc Parodi, que « la probabilité de conflit, déjà inscrite dans l'existence même de l'acteur présidentiel, est encore renforcée par l'octroi à ce dernier d'une arme aussi puissante que la légitimité issue du suffrage universel »[2438]. L'auteur considère effectivement que « l'élection présidentielle tend donc à programmer le conflit institutionnel »[2439]. Elle constituerait, d'après Oleh Protsyk, « une

[2438] J-L. PARODI, « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *op. cit.*, p. 7.
[2439] *Ibid*., p. 7-8.

source de frustration pour les présidents dont la légitimité politique ne correspond pas à leurs pouvoirs constitutionnels plutôt limités »[2440].

**1341.** Plus précisément, la présence ou l'absence de l'élection présidentielle directe conduirait à ce que les conséquences d'un conflit entre le Président et le chef du Gouvernement, ou le Parlement, diffèrent significativement. D'après Thomas Sedelius, en l'absence de désignation au suffrage universel, les présidents exercent principalement des pouvoirs cérémoniels et symboliques, tandis que la direction de la politique de l'Etat relève du Gouvernement. Il est peu probable qu'un conflit entre le Président et le Premier ministre endommage gravement ou bloque un tel régime parlementaire car, chaque fois qu'un président essaye d'outrepasser ses prérogatives et de s'immiscer dans la fonction gouvernementale, son initiative est perçue de manière négative sur le plan politique. A l'inverse, l'élection directe du chef de l'Etat signifierait nécessairement que le Président fait partie du pouvoir exécutif et partage le pouvoir avec le Cabinet. Dans cette sorte de régime, considéré comme « semi-présidentiel » par l'auteur, les deux têtes du pouvoir exécutif sont supposées coexister et coopérer. La survenance d'un conflit n'aurait pas les mêmes conséquences que dans les régimes où le chef de l'Etat est élu indirectement car elle est susceptible de troubler cette coexistence et peut donc être considérée comme une menace potentielle pour l'efficacité et le bon fonctionnement des institutions[2441].

**1342.** D'autre part, la légitimité dualiste qu'il est possible de retrouver dans les régimes dits « semi-présidentiels » conduirait à exacerber les conflits institutionnels. Tant les présidents que les premiers ministres peuvent prétendre fonder leur autorité sur un mandat populaire. C'est ainsi que « l'existence même de deux dirigeants légitimes […], avec des ambitions personnelles peut-être incompatibles ou des points de vue différents sur les stratégies politiques, instaure un mécanisme avec le potentiel de déclencher des conflits »[2442]. Cette hypothèse se rapproche de celle formulée par Juan J. Linz lorsqu'il évoquait les différents périls du présidentialisme[2443]. Le dualisme du pouvoir exécutif risque effectivement « de générer une crise de légitimité entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, chacun ayant une circonscription indépendante à partir de laquelle revendiquer sa légitimité et son autorité

[2440] « A source of frustration for presidents whose political legitimacy is not matched by their rather limited constitutional powers », O. PROTSYK, « Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe », *op. cit.*, p. 136-137.

[2441] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit.*, p. 20

[2442] « The very existence of two legitimate leaders […] with perhaps incompatible personal ambitions or different views on political strategies, creates a potential conflict triggering mechanism », *Ibid*., p. 20.

[2443] Sur ce point, v. *supra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, I°.

légitime pour agir »[2444]. En produisant de manière presque mécanique entre le Président et le Premier ministre, le dualisme constituerait « un cadre naturellement conflictuel entre un chef de l'État politiquement irresponsable non concerné par les mécanismes traditionnels de régulation du parlementarisme et un chef du Gouvernement responsable soutenu par une majorité au Parlement »[2445]. Cette tendance naturelle du dualisme se trouverait encore renforcée par la présence de l'élection présidentielle directe.

**1343.** La possibilité, pour les présidents, de revendiquer une légitimité particulière, qu'ils tirent de leur mandat populaire, semble effectivement susceptible de générer des conflits en raison du décalage qu'elle peut créer entre le soutien populaire dont ils bénéficient et la réalité de leur pouvoir. Au sein des régimes parlementaires, Tapio Raunio et Thomas Sedelius relèvent ainsi que « les citoyens expriment souvent leur confiance envers leurs présidents, alors que dans le même temps ils manifestent des attitudes plus négatives vis-à-vis des autres chefs et institutions politiques, y compris le Premier ministre et le Parlement »[2446]. Les citoyens perçoivent généralement les partis politiques, les premiers ministres et les parlements comme les représentants d'une direction politique particulière, centrée autour d'ambitions électorales et de l'intérêt d'une élite spécifique, plutôt que comme les gardiens des intérêts de la nation ou de l'Etat. Les présidents se trouvent dans une position intermédiaire. Leurs intérêts politiques et personnels sont connus mais ils apparaissent détachés des politiques partisanes. Le chef de l'Etat bénéficie alors d'une confiance populaire plus élevée que les autres institutions[2447].

**1344.** Lorsque la question du rôle et des pouvoirs des différentes institutions est envisagée, il ressort généralement que les citoyens attendent du Président qu'il exerce une influence significative, notamment dans les affaires étrangères et le domaine militaire, plutôt que de n'être qu'une simple figure cérémonielle. Le chef de l'Etat devrait alors partager le pouvoir avec le Gouvernement. Cette conception est souvent en contradiction avec la réalité du pouvoir exercé par l'institution présidentielle. Elle peut générer des conflits si le Président, s'appuyant sur la légitimité qu'il tire de son élection directe, exploite le soutien populaire en

[2444] « Generating a crisis of legitimacy between the head of state and the head of government, each of which has an independent constituency from which to claim legitimacy and legitimate authority to act », R. ALBERT, « Presidential values in parliamentary democracies », *International Journal of Constitutional Law*, 8 (2010), p. 227.

[2445] A. BRAUN, *Le pouvoir régulateur du régime politique. Etude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, *op. cit*., p. 437.

[2446] « Citizens often express trust in their presidents, while they at the same time reveal more negatives attitudes to other political leaders and institutions including the prime minister and the parliament », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 66-67.

[2447] *Ibid*., p. 68-69.

faveur d'une présidence renforcée afin de rehausser son rôle. Des conflits sont également susceptibles d'apparaître s'il utilise sa popularité plus importante pour interpréter ses fonctions comme celles de porte-parole du mécontentement populaire afin de critiquer le Gouvernement. C'est ainsi que si les présidents estiment que leur popularité surpasse leurs pouvoirs formels et leur influence politique, des déséquilibres peuvent émerger par rapport à leur légitimité démocratique. Cet écart entre la perception qu'ils ont de leur légitimité et la réalité leurs pouvoirs formels est alors de nature à créer des tensions, voire des conflits, à l'intérieur du pouvoir exécutif ou vis-à-vis du Parlement[2448].

**1345.** L'élection populaire du Président de la République peut donc être considérée comme étant un facteur susceptible d'engendrer des conflits entre les institutions. Elle ne semble toutefois pas en constituer le facteur exclusif.

### 2- L'influence possible de facteurs complémentaires

**1346.** En plus de l'élection présidentielle directe, d'autres éléments peuvent également intervenir pour susciter des conflits. C'est leur interaction avec la désignation du Président au suffrage universel qui pourra expliquer l'apparition des conflits. A cet égard, l'ambiguïté de la répartition des rôles à l'intérieur du pouvoir exécutif, ou avec le Parlement, paraît capable d'exercer une influence sur leur réalisation. « L'ambiguïté et le chevauchement des responsabilités » constitueraient effectivement une « source persistante de tension entre le Président et le Premier ministre »[2449]. Les auteurs roumains Sergiu Gherghina et Sergiu Miscoiu estiment qu'en l'absence d'une répartition claire des rôles entre les différentes institutions, les régimes parlementaires où le Président est élu par le peuple ne peuvent pas engendrer de la stabilité. Au contraire, l'ambiguïté est susceptible de générer des conflits institutionnels permettant aux présidents et aux premiers ministres de s'affronter pour le contrôle effectif de la fonction gouvernementale[2450].

**1347.** Le Président est contraint de partager le pouvoir avec le Premier ministre qui est dépendant à la fois devant lui, lorsqu'il le nomme et/ou le révoque, et devant le Parlement, une institution bénéficiant d'une légitimité populaire équivalente à celle du chef de l'Etat. Cette situation de concurrence de légitimités implique que les rapports hiérarchiques entre le

[2448] *Ibid*., p. 72.
[2449] « The ambiguity and/or overlap of the constitutional responsibilities » ; « enduring source of tension between the president and prime minister », O. PROTSYK, « Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe », *op. cit*., p. 136.
[2450] S. GHERGHINA, S. MISCOIU, « The Failure of Cohabitation : Explainig the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania », *op. cit*., p. 675-676.

Président, le Gouvernement et l'assemblée doivent être fixés de manière nette. Or, lorsqu'« au sein de l'exécutif, la répartition de l'autorité est ambiguë et fluide »[2451], le chef de l'Etat et le Cabinet bénéficieront d'opportunités plus fréquentes pour étendre leur influence de manière informelle et, partant, pour entrer en conflit. A défaut d'accord entre les organes de l'Etat, chacun essaiera de mettre en avant sa propre interprétation des dispositions constitutionnelles litigieuses afin d'imposer une lecture de la loi fondamentale lui étant la plus favorable possible.

**1348.** Par conséquent, il semble nécessaire de prendre en compte les prérogatives présidentielles lorsque les facteurs susceptibles de produire des conflits institutionnels dans les régimes parlementaires sont envisagés. Robert Elgie considère en ce sens que « le pouvoir présidentiel est un bon moyen de prédire les conflits Président / Cabinet »[2452]. Les régimes parlementaires où le Président n'est doté que de compétences réduites connaîtraient moins de conflits entre les institutions que ceux où les prérogatives présidentielles sont plus importantes[2453].

**1349.** L'existence de pouvoirs présidentiels éminents n'implique pas que plus le chef de l'Etat est puissant, plus les conflits sont forts. Il semble plutôt que ce soit la nature du rôle du Président qui exerce une influence sur l'ampleur et la fréquence des conflits institutionnels. Si sa position dans les institutions est clairement établie, les conflits seront moins fréquents. Par exemple, lorsque le Président occupe une place éminente au sein du régime, les conflits institutionnels seraient moins nombreux en raison de la subordination claire du Cabinet vis-à-vis du chef de l'Etat[2454]. A l'inverse, si le Président joue un rôle plus secondaire, une entente avec le Premier ministre n'est pas nécessaire pour que ce dernier exerce pleinement la fonction gouvernementale. Les conflits pourraient alors être plus fréquents car le chef du Gouvernement n'aura pas d'intérêts particuliers pouvant le conduire à tenir compte des points de vue exprimés par le Président[2455]. Dans ces circonstances, le chef de l'Etat lui-même pourrait être à l'origine d'une opposition accrue avec le Gouvernement dans la mesure où « les pouvoirs constitutionnels relativement limités accordés à la présidence ne correspondent pas

[2451] « Within the executive, the distribution of authority is ambiguous and fluid », *Ibid*., p. 676.
[2452] « Presidential power is a good predictor of president/cabinet conflict », R. ELGIE, *Political Leadership. A Pragmatic Institutionalist Approach*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 139.
[2453] En ce sens, T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 60.
[2454] T. SEDELIUS, J. EKMAN, « Intra-Executive Conflict and Cabinet Instability : Effects of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe », *Government and Opposition*, Vol. 45, 2010, p. 510.
[2455] *Ibid*., p. 510.

à la légitimité prestigieuse et populaire détenue par son titulaire »[2456]. La décision d'entrer en conflit comprendrait alors une dimension stratégique. Il s'agirait d'un instrument destiné à renforcer l'influence du Président.

**1350.** Le comportement des présidents élus par le peuple peut également s'expliquer par la représentation qu'ils se font de leur fonction. Il est possible que « les membres d'une institution intériorisent un ensemble d'exigences liées à l'identité spécifique de chaque institution et agissent, naturellement et spontanément, conformément au modèle développé par celle-ci »[2457]. Dans cette hypothèse, le Président choisira la conduite qu'il estime le mieux correspondre à l'identité de sa fonction. Il peut alors être amené à entrer en conflit avec le Gouvernement ou le Parlement s'il considère qu'il s'agit d'une attitude en accord avec la mission attribuée à la présidence de la République.

**1351.** Il semble, enfin, que des facteurs tirés des circonstances politiques puissent accélérer ou atténuer la propension de l'élection populaire à susciter des conflits. Ceux-ci se manifesteraient plus régulièrement en présence de situations de « gouvernement minoritaire et divisé » ou de cohabitation[2458]. Ces deux configurations contribueraient à accroître naturellement les tensions entre les institutions. Lorsque le Gouvernement n'est pas majoritaire, le Président est susceptible de se servir de l'absence de soutien politique fort et cohérent en faveur du Cabinet pour essayer d'intervenir davantage dans la fonction gouvernementale. De plus, la nécessité pour le Gouvernement de trouver une majorité parlementaire soutenant ses propositions politiques confère au Parlement une emprise conséquente sur le Cabinet et rend celui-ci plus dépendant des compromis et des négociations. Cette situation peut déclencher des conflits à l'intérieur du pouvoir exécutif car le Gouvernement, afin de rester en fonction, « doit être sensible aux demandes du Parlement mais pas aux souhaits du Président »[2459]. Dans le même sens, durant les périodes de cohabitation, il serait plus difficile de maintenir le bon fonctionnement des institutions qu'en période de concordance, en particulier au sein du pouvoir exécutif, en raison de l'orientation politique distincte du Président et du Gouvernement qui susciterait de l'hostilité entre eux[2460].

---

[2456] « The relatively limited constitutional powers provided to the presidency do not correspond to the prestigious and popular legitimacy upheld by its incumbent », *Ibid*., p. 511.

[2457] F. SAVONITTO, *Les discours constitutionnels sur « la violation de la Constitution » sous la Vème République*, *op. cit*., p. 196-197.

[2458] Sur ces deux notions, voir supra Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, II°.

[2459] « Has to be sensitive to the parliament's demands but not to the wishes of the president », T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 190.

[2460] O. PROTSYK, « Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism », *op. cit*., p. 221-222.

**1352.** Au bout du compte, l'élection populaire du Président de la République est susceptible de générer des conflits entre les institutions. Le chef de l'Etat peut effectivement employer sa légitimité populaire pour soutenir ses manifestations d'hostilité vis-à-vis du Gouvernement et/ou du Parlement. Il ne s'agit cependant pas d'un facteur exclusif. D'autres éléments vont également exercer une influence. Leur interaction avec le mode de désignation du chef de l'Etat pourra renforcer ou diminuer le potentiel conflictuel de l'élection présidentielle par le peuple. Plus la marge de manœuvre du Président pour augmenter ses prérogatives de manière informelle sera élevée, plus les conflits seront fréquents. A ce titre, la périodicité et l'intensité des conflits ne seront pas identiques selon la nature du parlementarisme. Certains régimes parlementaires semblent donc plus enclins au conflit que d'autres.

### B- L'influence de la nature du régime parlementaire

**1353.** La nature du régime parlementaire instauré dans un Etat semble exercer une influence sur l'apparition des conflits institutionnels. Certaines formes de parlementarisme seraient plus enclines que d'autres à voir surgir des affrontements entre les différents organes de l'Etat. Plus les relations entre le Président, le Gouvernement et le Parlement seront indéterminées dans le texte constitutionnel, plus les conflits seront fréquents. A ce titre, il y aurait moins, voire pas, de conflits au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle » puisque le Premier ministre et la majorité parlementaire sont subordonnés au Président de la République (3). Ils seraient également plus rares dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » à cause, cette fois, de l'effacement du Président (2). Ils semblent en revanche plus fréquents lorsque le parlementarisme est « à modération présidentielle » en raison de la situation intermédiaire du chef de l'Etat qui n'est ni tout puissant, ni effacé (1).

#### 1- Des conflits fréquents dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle »

**1354.** Les conflits institutionnels sont d'une occurrence et d'une intensité plus importantes au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Une certaine ambiguïté entoure effectivement les relations entre le Président, le Gouvernement et le Parlement dans la mesure où le chef de l'Etat se trouve dans une position intermédiaire. Il n'est pas l'organe le plus éminent mais n'est pas pour autant réduit à ne jouer qu'un rôle secondaire dans le fonctionnement du régime politique. Cette indétermination renforce les possibilités de voir des conflits apparaître. Des chevauchements de compétences sont ainsi susceptibles de générer

une concurrence entre le Président et le Gouvernement afin de savoir qui est le détenteur réel de telle ou telle prérogative. Les présidents peuvent alors être tentés de dépasser leurs compétences formelles afin d'acquérir davantage de pouvoir, créant de ce fait des conflits entre les institutions. Il est également possible que l'apparition de ces conflits soit le résultat de l'exercice « normal » de leurs fonctions par les présidents modérateurs. Ces derniers sont chargés d'une mission de préservation des institutions. Il n'est donc pas surprenant qu'ils s'opposent aux actions du bloc majoritaire s'ils les considèrent néfastes pour le bon fonctionnement du régime politique. Ils auront donc tendance à intervenir plus régulièrement dans l'exercice de la fonction gouvernementale ou à utiliser certaines de leurs prérogatives afin d'entraver la prise de décision du Cabinet.

**1355.** Cette hypothèse se confirme en pratique. L'observation comparative souligne que les régimes parlementaires « à modération présidentielle » connaissent plus fréquemment des conflits entre le Président et le gouvernement et/ou le Parlement. Il apparaît ainsi, qu'en LITUANIE, le fonctionnement du régime parlementaire est considéré comme ayant été relativement stable depuis l'indépendance du pays. Les relations des présidents successifs avec le Premier ministre, le Gouvernement et le *Seimas* ont été, sur le long terme, apaisées. Pourtant, depuis 1992, les différents présidents lituaniens sont tous entrés, à un moment donné, dans un conflit ouvert avec le Cabinet, son chef ou le Parlement[2461]. Des épisodes de tensions importantes peuvent donc être observés ponctuellement.

**1356.** Une situation similaire existe en POLOGNE. Des conflits institutionnels impliquant le Président de la République y interviennent régulièrement. Sous l'empire de la « Petite Constitution », en vigueur entre 1992 et 1997, la présidence de Lech Walesa « apparaît comme la situation la plus fortement dominée par les conflits intra-exécutifs. Les affrontements entre Walesa et les premiers ministres étaient la règle plutôt que l'exception durant son mandat »[2462]. Il avait effectivement une conception hyperactive de sa fonction et refusait d'accepter la domination du Gouvernement sur le pouvoir exécutif. L'élection d'A. Kwasniewski à la présidence en 1995 puis l'adoption définitive de la Constitution du 2 avril 1997 ont permis de stabiliser les relations entre les principaux organes de l'Etat sans pour autant supprimer toute possibilité de voir apparaître des conflits. Le changement de Président a « profondément affecté la nature des relations intra-exécutives mais n'a pas éliminé les

[2461] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 64.

[2462] « Stands out as the case most heavily dominated by intra-executive conflict. Clashes between Walesa and the prime ministers were rule rather than exception during his stay in office », T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit.*, p. 134.

incitations structurelles intrinsèques au conflit »[2463]. Des oppositions ont donc continué à avoir lieu après le départ de L. Walesa de la présidence, en particulier durant les mandats de Kwasniewski et Kaczynski[2464].

**1357.** Au PORTUGAL, les conflits institutionnels impliquant le chef de l'Etat sont principalement intervenus pendant les deux mandats du Président Eanes entre 1976 et 1986. Ils l'ont conduit à s'opposer au gouvernement et/ou à l'Assemblée de la République. Ses relations avec plusieurs gouvernements ont ainsi été qualifiées de « guérilla institutionnelle »[2465]. Par la suite, les successeurs du Président Eanes ont entretenu des relations beaucoup plus apaisées avec les différents cabinets même si des conflits sont apparus ponctuellement[2466].

**1358.** Parmi les régimes parlementaires à « modération présidentielle », c'est en ROUMANIE que les conflits institutionnels interviennent le plus fréquemment. Tous les présidents se sont opposés au Gouvernement et/ou au Parlement durant leurs mandats[2467]. Les tensions se sont manifestées à propos des relations à l'intérieur du pouvoir exécutif mais ont également concerné les rapports entre le chef de l'Etat et le Parlement.

**1359.** Il apparaît ainsi que les conflits institutionnels sont particulièrement fréquents au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Il semble également que la présence d'une situation de cohabitation ou de « gouvernement minoritaire et divisé » renforce l'instabilité générée par l'indétermination de la répartition des compétences dans la mesure où la plupart des conflits interviennent dans une de ces configurations. En LITUANIE, les différents conflits ont eu lieu principalement lorsque la majorité parlementaire était affaiblie[2468].

---

[2463] « Profoundly affected the nature of intra-executive relations but did not eliminate built-in structural incentives for conflict », O. PROTSYK, « Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism », *op. cit.*, p. 227.

[2464] En ce sens, P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit.*, p. 116.

[2465] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 391.

[2466] *Ibid*., p. 393.

[2467] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 64-66.

[2468] O. PROTSYK, « Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe », *op. cit.*, p. 152.

**1360.** Dans le même sens, Piotr Sula et Agnieszka Szumigalska estiment qu'en POLOGNE « les conflits entre le Président et le Premier ministre en dehors des périodes de cohabitation sont exceptionnels »[2469].

**1361.** Une situation similaire se retrouve au PORTUGAL puisque la majorité des conflits institutionnels sont intervenus durant les deux mandats de R. Eanes qui se sont caractérisés par une instabilité gouvernementale très forte et une succession de « gouvernements minoritaires et divisés ». Il a fallu attendre 1986 pour qu'un Cabinet bénéficiant d'une majorité parlementaire stable puisse être formé[2470]. Par la suite, c'est plutôt en présence d'un gouvernement majoritaire que le Président s'est opposé à l'action du Cabinet car, lorsque celui-ci est minoritaire, le chef de l'Etat s'efforce de ne pas entraver excessivement son action afin de préserver le bon fonctionnement des institutions[2471].

**1362.** En ROUMANIE, l'existence d'une situation de cohabitation a pu exercer une influence sur l'apparition des conflits mais le régime parlementaire roumain a également connu des tensions en dehors de ces périodes[2472]. Si Traian Basescu et Klaus Iohannis ont été principalement impliqués dans des conflits institutionnels à l'occasion d'une période de cohabitation, ce n'est pas le cas d'Ion Iliescu et d'Emil Constantinescu qui se sont confrontés à des gouvernements composés de la formation politique dont ils étaient issus avant leur élection[2473]. Si les conflits institutionnels sont d'une occurrence élevée dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », ce n'est pas le cas quand le Président est effacé par rapport au Gouvernement.

### 2- Des conflits plus rares dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique »

**1363.** Des conflits institutionnels sont également susceptibles de se produire dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». Ils semblent toutefois moins fréquents qu'au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle » en raison de l'effacement des présidents et de la faiblesse de la plupart de leurs prérogatives. Dans ces Etats, les rôles des

[2469] « Conflicts between the president and the prime minister outside the periods of cohabitation are unique », P. SULA, A. SZUMIGALSKA, « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *op. cit*., p. 116.
[2470] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, *op. cit*., p. 229.
[2471] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 409.
[2472] V. PERJU, « The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis », *op. cit*., p. 253.
[2473] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 64-65.

différentes institutions a été clairement établi par la pratique. L'exercice de la fonction gouvernementale appartient au Gouvernement, tandis que le Président occupe une position subordonnée au sein du régime politique. Quelques conflits peuvent intervenir mais ils présenteront une intensité nettement moins élevée que lorsque le chef de l'Etat remplit un rôle de modérateur.

**1364.** C'est ainsi que les relations des présidents successifs de l'AUTRICHE avec le Gouvernement et le Parlement se caractérisent par la quasi-inexistence du conflit. Jusqu'aux années 1980, le chef de l'Etat était perçu comme un simple représentant dépourvu de pouvoirs importants en raison de la stabilité du système politique, qui ne lui laissait aucune marge de manœuvre pour intervenir davantage, mais aussi car, durant plusieurs décennies, les présidents appartenaient tous au Parti social-démocrate qui était opposé à une présidence puissante[2474]. L'élection de Thomas Klestil, en 1992, conjuguée à la représentation de nouvelles formations politiques au Conseil national, a permis un renforcement modeste de l'influence du chef de l'Etat. Cela n'a pas conduit à un accroissement considérable des conflits entre les institutions. En dehors de quelques hypothèses ponctuelles, les mandats de ses successeurs se sont déroulés sans que des conflits institutionnels ne surviennent.

**1365.** Une situation similaire peut être observée en IRLANDE où il est rare que le Président de la République soit impliqué dans un conflit institutionnel. Un seul conflit particulièrement intense est intervenu depuis 1937, lorsque le Président O'Dalaigh a saisi la Cour suprême de la loi relative aux pouvoirs d'urgence.

**1366.** En SLOVENIE, des conflits intra-exécutifs sont intervenus plus régulièrement qu'en Autriche et en Irlande. Ils étaient relatifs aux pouvoirs et au rôle devant être dévolus au Président de la République. La Constitution n'accorde au chef de l'Etat que des compétences limitées et ne définit que brièvement la nature de ses fonctions. En l'absence de tradition présidentielle dans le pays, il appartenait donc au premier titulaire du poste de le façonner. Ses successeurs firent de même et essayèrent de renforcer le rôle du chef de l'Etat, aboutissant logiquement à l'apparition de conflits avec d'autres acteurs politiques, principalement le Premier ministre et le Gouvernement[2475]. Il s'agit toutefois de conflits de faible intensité qui n'ont pas conduit au blocage des institutions.

**1367.** Des conflits entre les institutions sont également intervenus en BULGARIE. Ils semblent toutefois s'être concentrés sur la période ayant suivi l'entrée en vigueur de la Constitution

[2474] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 115.

[2475] En ce sens, A. KRASOVEC, D. LAJH, « The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic », *op. cit*., p. 165.

démocratique du 13 juillet 1991. Svetlozar A. Andreev relève ainsi qu'entre 1991 et 2008, « il n'y a eu que deux confrontations ouvertes entre le Président et le Premier ministre et les deux se sont produites au cours des premières étapes de la transition vers la démocratie et sous le même Président »[2476]. Le Président Jelev (1992-1997) s'opposa aux premiers ministres Dimitrov et Videnov et parvint à déstabiliser leurs cabinets mais, depuis son mandat, « tous les autres gouvernements post-communistes en Bulgarie ont réussi à coexister pacifiquement des présidents issus du même parti ou d'un parti opposé »[2477].

**1368.** En CROATIE, les conflits institutionnels sont peu nombreux depuis la révision constitutionnelle opérée en l'an 2000. Biljana Kostadinov souligne en ce sens que si des questions litigieuses ont été amenées à se poser, « elles ont été réglées par consensus, parfois difficilement et lentement » mais « il n'y a pas eu de blocage du pouvoir, les crises constitutionnelles ont été évitées »[2478].

**1369.** Il est également possible de citer l'exemple de la FINLANDE où les conflits institutionnels impliquant le Président ne sont pas fréquents. Depuis l'adoption de la Constitution du 1er mars 2000, un seul conflit opposant le chef de l'Etat et le Gouvernement est intervenu à propos de la représentation du pays au Conseil européen. En dehors de cette hypothèse, les relations entre les institutions finlandaises sont consensuelles. Les présidents successifs ne critiquent pas plus publiquement les gouvernements en place. Certes, il y a « des divergences d'opinion, notamment en cohabitation, mais les présidents se sont abstenus d'attaquer publiquement le Premier ministre et le Cabinet »[2479].

**1370.** Il ressort de l'observation de la situation de la REPUBLIQUE TCHEQUE que les conflits institutionnels concernent principalement les relations entre le Président de la République et la Chambre des députés. Ils se manifestent généralement lorsqu'il est question du processus de formation du Gouvernement. Il s'agit du pouvoir le plus important du chef de l'Etat, ce dernier étant considéré comme remplissant un rôle clé à cette occasion[2480]. En dehors de cette

---

[2476] « There have been only two open confrontations between the president and prime minister and both occurred during the early stages of transition to democracy and under the same president », S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *op. cit*., p. 45.

[2477] « All other post-communist governments in Bulgaria have succeeded in peacefully coexisting with the same or different-party presidents », *Ibid*., p. 45.

[2478] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 28.

[2479] « Differences of opinion, particularly under cohabitation, but presidents have refrained from publicly attacking the prime minister and the cabinet », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 95.

[2480] J. WINTR, M. ANTOS, J. KYSELA, « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *op. cit*., p. 157.

hypothèse, les relations entre les institutions sont apaisées. Le Premier ministre et le Gouvernement occupent clairement la position la plus éminente.

**1371.** En SLOVAQUIE, les conflits institutionnels impliquant le chef de l'Etat sont rares. Ils sont principalement intervenus durant les mandats des présidents Kovac (1993-1998) et Kiska (2014-2019). Les présidents Schuster (1999-2004), Gasparovic (2004-2014) et Caputova (depuis 2019) ne se sont pas opposés frontalement au Gouvernement ou au Parlement. Si des tensions ponctuelles peuvent parfois être relevées, elles restent d'une ampleur limitée et ne débouchent pas sur de véritables conflits.

**1372.** Il ressort de l'observation des régimes parlementaires « à présidence symbolique » que les conflits institutionnels y sont plus rares que dans les Etats où le Président remplit une mission modératrice. Des blocages peuvent intervenir mais ils seront ponctuels. Le chef de l'Etat étant clairement subordonné au Gouvernement, l'apparition d'une situation de cohabitation ou de « gouvernement minoritaire et divisé » n'a pas pour effet d'exacerber l'ambiguïté éventuelle des relations entre le Président, le Cabinet et l'assemblée. Une situation similaire se retrouve dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle ».

### 3- Des conflits inexistants dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle »

**1373.** Les conflits institutionnels semblent nettement moins courants, voire inexistants, au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle ». L'ensemble du pouvoir exécutif est exercé par le chef de l'Etat. Le Gouvernement lui est subordonné. Il n'y a pas d'ambiguïtés qui laisseraient une marge de manœuvre au Cabinet pour rehausser son rôle au détriment de la présidence de la République.

**1374.** C'est ainsi qu'en FRANCE, si Jean-Éric Gicquel estime qu'il est possible que le Président de la République soit impliqué dans des conflits, ceux-ci ne peuvent être que « résiduels puisque ces conflits ont été écartés ou surmontés grâce à une régulation politique propre à la Vème République »[2481]. Plusieurs conflits peuvent être identifiés : à propos de l'utilisation du référendum pour approuver les Accords d'Evian et de l'introduction de l'élection présidentielle directe en 1962 ; à l'occasion de la démission de Jacques Chirac du poste de Premier ministre en 1976 ; à propos de la signature des ordonnances en 1986 ; sur le rôle de gardien de l'Etat en 1988 ; ou encore sur les expérimentations militaires en 1994. Ils ne sont que ponctuels. En dehors de ces hypothèses, les relations entre le chef de l'Etat, le

[2481] J-E. GICQUEL, « Les conflits constitutionnels sous la Vème République », *op. cit.*, p. 149.

Gouvernement et les assemblées n'ont pas donné lieu à l'émergence d'affrontements particuliers.

**1375.** Leurs rapports se caractérisent effectivement par la domination du premier dans la mesure où « la régulation politique sous la Vème République est structurée autour de la prééminence de l'élection présidentielle »[2482]. D'autres empiètements de compétence sont théoriquement susceptibles d'intervenir mais, comme le Premier ministre et les ministres ont intériorisé leur subordination politique vis-à-vis du Président, ils ne s'y opposent pas, permettant par exemple à celui-ci de déterminer et conduire la politique de la nation alors que cette mission est censée appartenir au chef du Cabinet. L'Assemblée nationale ne fait pas non plus obstacle à aux interventions du Président en dehors des compétences qui lui sont attribuées expressément par la Constitution car, les élections législatives étant placées sous la dépendance de l'élection présidentielle, les députés doivent leurs sièges au chef de l'Etat. Si des désaccords entre le Premier ministre et le Président apparaissent, ils se soldent par la démission du premier. Tel a par exemple été le cas de Jacques Chirac, en 1976, à la suite de son opposition avec Valéry Giscard d'Estaing[2483].

**1376.** Seules les situations de « cohabitation » font obstacle à cette logique. Dans cette hypothèse, la majorité parlementaire n'est plus subordonnée au Président. Le Gouvernement n'est donc plus tenu de suivre l'avis du chef de l'Etat. Des tensions et des conflits peuvent apparaître plus facilement.

**1377.** Une situation similaire apparaît également en CROATIE (1990-2000). La subordination des premiers ministres successifs vis-à-vis du Président F. Tudjman a effectivement empêché le développement de conflits institutionnels majeurs à l'intérieur du pouvoir exécutif. Les relations entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement ont été pacifiques. Le second ne disposait d'aucune marge de manœuvre, tant sur le plan institutionnel qu'au niveau politique, pour contester l'hégémonie présidentielle. Si les difficultés internes et externes très importantes auxquelles la Croatie a été confrontée au cours de la première moitié des années 1990, avec la guerre d'indépendance, ont contribué à l'établissement d'une sorte d'union nationale autour de la figure du chef de l'Etat et expliquent, en partie, l'absence de conflits intra-exécutifs, ces relations harmonieuses se sont poursuivies une fois la guerre terminée. Les

[2482] *Ibid*., p. 160.
[2483] J-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Vème République. 1958-2017*, *op. cit*., p. 237-238.

changements multiples de premiers ministres ou les nombreux remaniements ministériels, par exemple, n'ont jamais suscité de tensions particulières[2484].

**1378.** Une telle harmonie ressort également des relations entre le Président et le Parlement puisque les deux assemblées avaient elles aussi accepté la domination du chef de l'Etat. C'est effectivement « la majorité politique disciplinée qui a conduit au concept de pouvoir concentré et personnifié » et a ensuite permis le développement d'« un contrôle centralisé de la justice et de l'administration, des administrations locales et du système tout entier des services publics » par la présidence de la République[2485]. Au bout du compte, tant dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » de la France que dans celui de la Croatie, « quelle que soit la période observée, le conflit constitutionnel n'a pas lieu d'être puisque le conflit de légitimité politique a été tranché » en faveur du chef de l'Etat[2486].

**1379.** L'élection présidentielle directe est donc susceptible de générer des conflits institutionnels. D'autres facteurs peuvent toutefois intervenir de manière complémentaire pour aggraver ou atténuer les tensions. Si l'élection populaire peut être un facteur de conflit, elle ne constitue pas un facteur exclusif. Elle interagit avec des éléments complémentaires. Lorsque des affrontements apparaissent, ils consistent généralement en des luttes de pouvoir, à la gravité plus ou moins forte selon les cas. A ce titre, les régimes parlementaires « à modération présidentielle » semblent plus enclins aux conflits que les autres formes du parlementarisme en raison de la présence de sources de tension plus nombreuses. Cependant, quelle que soit la nature du régime parlementaire instauré, les présidents vont faire une utilisation particulière de certaines de leurs prérogatives afin de sortir vainqueur des conflits dans lesquels ils sont impliqués.

## Section 2 : Les instruments des présidents pour résoudre les conflits institutionnels dans les régimes parlementaires

**1380.** Grâce à leur élection populaire, les présidents bénéficient d'une légitimité démocratique importante. Il est cependant fréquent qu'un décalage existe entre cette légitimité et la nature du rôle et des prérogatives des chefs d'Etats. Une grande majorité n'exerce effectivement aucune influence sur l'exercice de la fonction gouvernementale. Malgré cette position généralement subordonnée, des conflits institutionnels sont susceptibles de survenir entre les

[2484] En ce sens, M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit*., p. 54.
[2485] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit*., p. 24.
[2486] J-E. GICQUEL, « Les conflits constitutionnels sous la Vème République », *op. cit*., p. 164.

organes constitutionnels, en particulier au sein des régimes parlementaires « à modération présidentielle ». Les présidents peuvent mobiliser plusieurs instruments afin de résoudre ces situations conflictuelles. Le premier consiste à faire appel au peuple. Cette stratégie correspond aux situations dans lesquelles « les institutions en conflit utilisent le public comme intermédiaire et tentent de gagner le soutien des électeurs pour leur position »[2487]. Elle permet aux présidents de se placer dans une position de force dans les négociations qui sont menées avec le Gouvernement ou l'assemblée pour résoudre le conflit, notamment en soulignant l'impact négatif que cette situation pourrait avoir pour la majorité parlementaire lors des élections législatives futures (I). Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique », il est possible que le chef de l'Etat trouve cet outil « particulièrement attrayant étant donné que ses pouvoirs constitutionnels sont plutôt limités mais ses liens avec le public généralement assez forts »[2488]. Un second moyen semble pouvoir être utilisé lorsque le conflit est particulièrement intense. Il s'agit d'une approche unilatérale dans laquelle le Président refuse de négocier et poursuit son propre agenda. Il peut alors aller jusqu'à remettre en cause la distribution formelle du pouvoir en cherchant à imposer une modification de la Constitution en sa faveur (II).

## I- L'appel possible au peuple

**1381.** En faisant appel au peuple, les présidents, qui sont placés formellement dans une position plus faible que celle du Cabinet, peuvent « compenser leurs pouvoirs constitutionnels limités par des canaux d'influence plus indirects ou même un comportement intrusif »[2489]. Ils peuvent, en cas de conflit institutionnel, renforcer leur position de manière informelle. Ce moyen d'action s'exprime principalement par l'intermédiaire de la parole présidentielle. Le chef de l'Etat utilise alors son droit de message ou des moyens de communication informels pour manifester sa désapprobation face à la politique mise en œuvre par le Cabinet (A). Il est également possible que le Président de la République se serve directement du référendum pour demander au peuple de trancher le litige qui l'oppose au Gouvernement ou au Parlement (B).

[2487] « The conflicting institutions use the public as an intermediary and tries to win voter support for their position », T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 80.
[2488] « Particularly attractive considering that his constitutional powers are rather limited but his links to the public usually quite strong », *Ibid*., p. 80.
[2489] « Compensate their limited constitutional powers with more indirect channels of influence or even obtrusive behaviour », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 29.

## A- L'usage habituel de la parole présidentielle

**1382.** L'encadrement et l'utilisation de la parole présidentielle, qu'elle s'exprime par l'intermédiaire du droit de message ou de manière plus informelle, varie selon la nature du rôle conféré au Président de la République. Il semble effectivement que le chef de l'Etat en fasse un usage conflictuel dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » (1), alors que cette utilisation est nettement plus consensuelle lorsque le parlementarisme est « à présidence symbolique » ou « à direction présidentielle » (2).

### 1- Un usage conflictuel dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle »

**1383.** Dans les différents régimes parlementaires « à modération présidentielle », le chef de l'Etat dispose de moyens lui permettant de communiquer avec le Parlement. En LITUANIE, la Constitution n'a pas instauré formellement de droit de message du chef de l'Etat envers le Parlement. Elle prévoit toutefois que le Président de la République « présente au *Seimas* des rapports annuels sur la situation en Lituanie et sur les politiques intérieure et extérieure de la République de Lituanie »[2490]. Dans la pratique, ces rapports prennent la forme d'un discours prononcé par le chef de l'Etat devant l'assemblée[2491], atténuant ainsi l'absence du droit de message dans le texte constitutionnel. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire puisque l'exercice de cette prérogative n'est pas concerné par l'obligation de contresignature prévue à l'article 85 de la Constitution.

**1384.** En POLOGNE, le chef de l'Etat peut communiquer avec le Parlement dans la mesure où il est compétent pour « adresser un message à la Diète, au Sénat ou à l'Assemblée nationale »[2492]. De manière classique dans un régime parlementaire, les messages présidentiels ne donnent lieu à aucun débat, le Président polonais étant irresponsable d'un point de vue politique. Ils ne sont pas non plus soumis au contreseing ministériel.

**1385.** Une compétence similaire existe également au PORTUGAL puisque l'article 133, d) de la Constitution dispose qu'il incombe au Président « d'adresser des messages à l'Assemblée de la République et aux assemblées législatives des régions autonomes ». Ce n'est pas une compétence dont l'exercice nécessite la contresignature d'un ministre.

---

[2490] Article 84 § 18 de la Constitution de la Lituanie du 13 octobre 1992.
[2491] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 106.
[2492] Article 140 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

**1386.** Il est enfin possible de citer l'exemple de la ROUMANIE où le Président de la République « adresse au Parlement des messages portant sur les principaux problèmes politiques de la nation »[2493]. Il s'agit également d'une prérogative que le chef de l'Etat peut exercer sans l'assentiment du Gouvernement.

**1387.** Le droit de message est un moyen traditionnel de communication entre le Président de la République et le pouvoir législatif. Il peut consister en un message écrit ou une déclaration orale. Quelle que soit sa forme, il s'agit d'un instrument dont l'usage est supposé favoriser la collaboration entre les différentes institutions dans un régime ayant instauré le principe de la séparation des pouvoirs. Cependant, la parole du chef de l'Etat est également susceptible d'être utilisée de manière plus polémique. Elle constitue alors un moyen, pour le Président, de prendre l'opinion publique à témoin afin de sortir vainqueur du conflit institutionnel qui l'oppose au Gouvernement ou au Parlement. Dans cette hypothèse, il est fréquent que le chef de l'Etat prenne la parole en privilégiant des moyens informels. Il utilise la position éminente qu'il tire de son élection populaire pour manifester sa désapprobation vis-à-vis des autres organes dans des discours et des interventions publiques, notamment dans les médias.

**1388.** Cette utilisation du droit de message, et/ou des moyens informels de communication, met en exergue l'existence possible d'une « stratégie par laquelle un Président se promeut lui-même et sa politique […] en appelant directement […] le public à le soutenir »[2494]. Plus précisément, le chef de l'Etat « cherche le soutien d'un tiers parti – le public – pour inciter les autres politiciens à accepter ses préférences »[2495]. Elena Simina Tanasescu souligne en ce sens que les messages formulés par les présidents à l'adresse du Parlement, notamment en Roumanie, sont des « actes politiques »[2496]. Ils remplissent une fonction double car ils facilitent l'établissement d'une communication entre le chef de l'Etat et les assemblées mais permettent également une prise d'initiative sur des sujets que le Président considère comme étant les problèmes politiques principaux et qui nécessitent, selon lui, une action de la part d'autres autorités publiques[2497]. Elle est rejointe sur ce point par Roxane Garnier qui estime, à propos de la situation portugaise, que si cette prérogative est « sans incidence majeure sur l'équilibre institutionnel » le Président peut malgré tout « chercher à influencer, avec le

[2493] Article 88 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2494] « A strategy whereby a president promotes himself and his policies […] by appealing directly to the […] public for support », S. KERNELL, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC, 2007, 4th Ed., CQ Press, p. 1-2.
[2495] « Seeks the aid of a third party – the public – to force other politicians to accept his preferences », *Ibid*., p. 3-4.
[2496] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 60.
[2497] *Ibid*., p. 60.

soutien de l'opinion publique, le règlement de telle ou telle question politique dans un sens non partisan » à travers sa mise en œuvre[2498].

**1389.** Il semble donc que, dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », le chef de l'Etat puisse faire une utilisation conflictuelle de ses moyens de communication avec le Parlement. Une telle utilisation est possible en raison de la liberté dont bénéficient les « présidents modérateurs ». Les messages présidentiels sont des actes unilatéraux. Ils n'impliquent pas la contresignature d'un ministre. Cette liberté se manifeste aussi dans le contenu des messages adressés aux assemblées. En LITUANIE, dans certains rapports adressés au *Seimas*, le Président n'hésite pas à critiquer l'action du gouvernement. C'est ainsi qu'en avril 2001, le Président Adamkus a dénoncé l'inexpérience et l'incohérence de la politique suivie par le Cabinet, tandis que D. Grybauskaite a essentiellement critiqué le Gouvernement ou le système politique lituanien dans son ensemble dans la plupart de ses rapports sur la situation de la nation[2499]. Dans le même sens, en POLOGNE et au PORTUGAL, le Président peut déterminer librement le contenu de ses messages. Il est peu fréquent que cette compétence soit mise en œuvre mais, lorsqu'elle l'est, le chef de l'Etat cherche à influencer l'action du Gouvernement. En ROUMANIE, le droit de message fait l'objet d'une utilisation croissante. Les messages adressés au Parlement sont effectivement de plus en plus nombreux. C'est ainsi, qu'entre décembre 2014 et mars 2016, Klaus Iohannis s'est adressé six fois aux Chambres et que Traian Basescu a envoyé dix-sept messages au Parlement entre 2004 et 2011, alors qu'Emil Constantinescu n'a produit qu'un seul message durant son mandat et qu'Ion Iliescu en a formulé cinq lors de son second mandat[2500]. Ces messages soulignent la volonté du Président de mettre certaines questions de société sur l'agenda du Gouvernement et de la majorité parlementaire. Il n'est pas rare qu'ils soient aussi l'occasion pour le chef de l'Etat de critiquer l'action du Cabinet.

**1390.** S'il ressort de l'observation des présidents lituanien, polonais, portugais et roumain que l'exercice du droit de message peut générer des conflits, il est également un moyen de mettre en œuvre leur fonction modératrice car, s'ils sollicitent ou s'opposent au Gouvernement, la portée de leurs interventions est limitée puisqu'aucune contrainte n'en découle. Les parlements sont simplement obligés de les écouter. Aucune disposition constitutionnelle ne prévoit que les parlementaires doivent tenir compte du message présidentiel.

---

[2498] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais, op. cit.,* p. 355.
[2499] *Ibid*., p. 106.
[2500] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership, op. cit.,* p. 115.

**1391.** Par conséquent, il est fréquent que les présidents aient recours à des moyens informels afin d'influencer l'exercice de la fonction gouvernementale ou résoudre des conflits institutionnels en leur faveur. Il est possible de relever, en LITUANIE, que l'article 6 de la loi du 26 janvier 1993 sur le Président prévoit que le chef de l'Etat « disposera de temps à la radio et à la télévision nationales lituaniennes pour s'exprimer sur des questions de politique nationale et internationale »[2501]. Si la plupart des discours et des interviews prononcées par les différents présidents sont relatifs à l'exercice de leurs fonctions, ils « ont également régulièrement commenté des questions relevant de la compétence du Gouvernement »[2502]. Certaines interventions médiatiques de V. Adamkus lui ont ainsi permis de sortir vainqueur de conflits institutionnels l'ayant opposé au gouvernement puisqu'elles ont notamment conduit à la démission des cabinets de Vagnorius et Brazauskas en 1999 et 2006.

**1392.** Dans le même sens, les présidents de la POLOGNE ont plutôt utilisé des instruments informels pour s'adresser directement à l'opinion publique lorsqu'ils voulaient faire pression sur le gouvernement. A ce titre, Lech Walesa faisait régulièrement des déclarations lors d'interviews ou de discours dans lesquelles il rendait publiques ses positions politiques et son ambition de voir le rôle du Président être réhaussé. Il n'hésitait pas à faire appel à l'opinion publique afin de faire pression sur ses opposants politiques[2503].

**1393.** L'exemple du PORTUGAL est aussi susceptible d'être mis en avant. Les présidents portugais privilégient effectivement des moyens informels pour s'exprimer : les « présidences ouvertes »[2504]. Elles ont été instaurées par Mario Soares. Il s'agit de déplacements au cours desquels le chef de l'Etat « passe un temps considérable dans une région donnée (généralement deux semaines) et transforme quasi-officiellement la région en siège de la présidence »[2505]. L'objectif de cette tournée politique est d'attirer « beaucoup d'attention

[2501] « Shall be allotted time on the Lithuanian National Radio and Television to speak on issues of domestic and international policy », Article 6, Law No. I-56 of 26 January 1993 on the President.
[2502] « Have routinely also commented on matters falling under the competence of the government », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 106.
[2503] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, op. cit.*, p. 224-225.
[2504] P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit.*, p. 356.
[2505] « Spends a considerable amount of time in a given region (usually two weeks) and quasi-officially turns the region into the seat of the presidency », O. AMORIM NETO, M. COSTA LOBO, « Portugal's semi-presidentialism (re)considered : An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006 », *op. cit.*, p. 249.

médiatique – régionale et nationale – permettant ainsi au Président de de définir de façon informelle l'agenda politique du pays »[2506].

**1394.** Au départ, les « présidences ouvertes » servaient à attirer l'attention du Gouvernement sur l'ensemble des particularités et des problématiques du territoire accueillant le Président. Le mécanisme sera repris par les successeurs de Mario Soares. Jorge Sampaio modifiera toutefois le fonctionnement de ces « présidences ouvertes » en instaurant leur « thématisation ». Le déplacement du chef de l'Etat se fait dorénavant sur une thématique précise.

**1395.** M. Soares a donné une tonalité polémique à ses déplacements en soulignant uniquement les aspects négatifs des régions visitées, tandis que les présidents Sampaio, Cavaco Silva et Rebelo de Sousa se sont efforcés de mettre en avant tant les difficultés que les points positifs rencontrés. Ils évitent ainsi d'être accusés de chercher à affaiblir le Gouvernement[2507]. L'organisation de ces déplacements présidentiels participe à la réalisation de la fonction modératrice du chef de l'Etat car ils permettent de « solliciter les institutions chargées de la conduite générale du pays et l'ensemble de la société » à propos d'une thématique particulière sans conduire pour autant le Président à se substituer au Gouvernement[2508]. La prise à témoin de l'opinion publique par l'intermédiaire des « présidences ouvertes » contribue à faire pression sur le Cabinet, en l'incitant à agir, et souligne la capacité du chef de l'Etat à peser sur l'exercice de la fonction gouvernementale[2509].

**1396.** Enfin, il peut être relevé que les présidents de la ROUMANIE prennent eux aussi régulièrement la parole, sans utiliser leur droit de message, afin de dénoncer les échecs des gouvernements et d'évoquer des questions relevant de la compétence du Cabinet. La majorité des discours présidentiels fait effectivement l'objet d'une couverture médiatique importante. Ils sont très écoutés par les citoyens[2510].

**1397.** Il ressort donc de l'observation des régimes parlementaires « à modération présidentielle » que la prise de parole présidentielle, qu'elle passe par l'utilisation du droit de message ou par des mécanismes informels, constitue un instrument dont les présidents peuvent se servir pour résoudre les conflits institutionnels. Il peut s'agir d'une résolution pacifique

---

[2506] « A lot of media attention – regionally and nationally – thus enabling the president informally to frame the country's political agenda », *Ibid*., p. 249.

[2507] En ce sens, P. J. CANELAS RAPAZ, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, *op. cit*., p. 364-368.

[2508] P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République Portugaise, un pouvoir neutre ? », *op. cit*., p. 10.

[2509] O. AMORIM NETO, M. COSTA LOBO, « Portugal's semi-presidentialism (re)considered : An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006 », *op. cit*., p. 250.

[2510] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit*., p. 115.

dans la mesure où le droit de message permet l'établissement d'une collaboration entre le chef de l'Etat et l'assemblée. Il peut également s'agir d'un outil plus conflictuel si le Président le met en œuvre afin d'imposer une solution à la majorité parlementaire en faisant appel au soutien de l'opinion publique. Ces instruments font l'objet d'une utilisation plus consensuelle dans les autres régimes parlementaires européens.

### 2- Un usage plus consensuel dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle »

**1398.** Tant dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » (a) que dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » (b), le droit de message fait l'objet d'une utilisation nettement plus consensuelle.

#### a- Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique »

**1399.** Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », le recours au droit de message par le chef de l'Etat est plus apaisé. Les conflits institutionnels sont peu nombreux et le Président est généralement trop effacé pour faire un usage actif de cette prérogative. Il est possible de relever que plusieurs constitutions ne confèrent d'ailleurs aucun moyen au Président de la République pour communiquer avec le Parlement. C'est le cas de l'AUTRICHE, de la SLOVENIE, de la CROATIE et de la FINLANDE. Elles n'attribuent pas formellement de droit de message au chef de l'Etat et n'atténuent pas cette absence par la présentation d'un rapport annuel devant l'assemblée comme le prévoit par exemple le texte constitutionnel lituanien. Il peut toutefois être souligné qu'en AUTRICHE, si la Loi constitutionnelle fédérale n'accorde pas au Président le pouvoir d'adresser des messages au Parlement, une exception est intervenue en 2008. A l'occasion de la commémoration du soixante-dixième anniversaire de l'entrée des troupes allemandes dans le pays, le Président Heinz Fischer s'est ainsi exprimé devant le Conseil national, sans qu'aucune disposition constitutionnelle, ni aucune disposition tirée du Règlement intérieur du Conseil national, ne lui confère une telle prérogative[2511].

**1400.** Les autres régimes parlementaires « à présidence symbolique » européens ont en revanche instauré des moyens de communication entre le Président et le Parlement. En IRLANDE, le Président est compétent pour « communiquer avec les chambres du Parlement

[2511] C. HOFSTÄTTER, *Der Präsident und die Gesetzgebende Gewalt. Frankreich. Österreich. Ein Rechtsvergleich, op. cit.*, p. 73.

par voie de message ou d'adresse sur toute question d'importance nationale ou publique »[2512]. Il ne s'agit cependant pas d'un pouvoir discrétionnaire car l'exercice de cette prérogative fait l'objet d'un encadrement strict. D'une part, elle ne peut être mise en œuvre qu'après la consultation du Conseil d'Etat. D'autre part, le Gouvernement doit donner son accord sur le contenu du message ou de l'adresse[2513].

**1401.** En BULGARIE, le chef de l'Etat dispose de deux moyens pour entrer en contact avec les parlementaires. Il lui est d'abord possible d'adresser des appels à l'Assemblée nationale[2514] mais aussi d'informer cette dernière « des principaux problèmes relevant de ses pouvoirs »[2515].

**1402.** A la différence de ce que prévoient la plupart des constitutions des régimes parlementaires européens, le Président de la REPUBLIQUE TCHEQUE « a le droit d'assister aux séances des deux chambres du Parlement, de leurs comités et commissions ». En ces occasions, « on lui donne la parole quand il le demande »[2516].

**1403.** En SLOVAQUIE, la Constitution dispose que le Président « présente devant le Conseil national de la République slovaque des messages sur l'état de la République slovaque et sur les questions politiques importantes »[2517]. Cette compétence est dispensée de contreseing. Il s'agit d'une restriction introduite à la suite de la révision constitutionnelle de 1999. Auparavant, le Président pouvait effectivement, comme son homologue tchèque, prendre part aux sessions plénières du Parlement.

**1404.** Ces prérogatives font l'objet d'une utilisation limitée dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique ». Il est rare que des conflits en découlent. En IRLANDE, seuls Eamon de Valera (1969), Mary Robinson (1992 et 1995) et Mary McAleese (1999) ont adressé des messages au Parlement, à chaque fois en accord avec le Cabinet[2518]. Dans le même sens, en BULGARIE, si l'exercice du droit de message n'est soumis à aucun contreseing, les présidents en ont fait généralement un usage modéré pour ne pas attiser les tensions avec le Parlement[2519], tout comme en REPUBLIQUE TCHEQUE. C'est également le cas en SLOVAQUIE où la présentation annuelle, à laquelle le chef de l'Etat est désormais limitée, est

[2512] Article 13 § 7, 1° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2513] Article 13 § 7, 3° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2514] Article 98 § 2 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2515] Article 98 § 14 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2516] Article 64, alinéa 1er de la Constitution du 16 décembre 1992.
[2517] Article 102, alinéa 1er, p) de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2518] M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit*., p. 53.
[2519] F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, *op. cit*., p. 200.

devenue l'objet de « débats politiques et d'une couverture médiatique extensive mais n'a eu seulement qu'un impact très limité sur les politiques réelles du Cabinet »[2520].

**1405.** Il est également possible de relever que dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » irlandais et bulgare, la Constitution attribue au chef de l'Etat le pouvoir de s'exprimer directement devant le peuple. C'est ainsi que la loi fondamentale de l'IRLANDE prévoit qu'il peut, « après consultation du Conseil d'État, adresser un message à la nation, à tout moment et sur n'importe laquelle de ces questions »[2521]. Une disposition similaire existe en BULGARIE où les appels présidentiels formulés à l'Assemblée nationale peuvent également s'adresser au peuple[2522]. Les présidents irlandais et bulgares sont donc en mesure d'établir un lien direct avec l'opinion publique.

**1406.** Il s'agit cependant d'une prérogative inutilisée en IRLANDE. En effet, « aucun président n'a émis de message ou d'adresse à la nation, autre que son discours d'investiture. Il n'y a pas de tradition selon laquelle le président irlandais fait connaître son point de vue sur l'état de la nation, dans l'espoir d'influencer l'opinion publique »[2523]. Si la Constitution n'est pas explicite quant à la liberté laissée au Président pour exprimer son opinion, celle-ci semble relativement limitée en raison de la nécessité de consulter le Conseil d'Etat et d'obtenir l'accord du gouvernement sur le contenu du message. Cet encadrement strict de la communication présidentielle ne s'étend pas jusqu'à la prise de parole dans les médias puisque des présidents, notamment depuis le mandat de Mary Robinson, ont pu y manifester leur opinion sans que le Gouvernement ne puisse les en empêcher[2524].

**1407.** A l'inverse, en BULGARIE, les présidents ont utilisé plus fréquemment leurs pouvoirs cérémoniels afin de gagner en visibilité. Ils ont « pleinement saisi l'opportunité offerte par la Constitution d'émettre des discours et des messages publics à diverses occasions ainsi que de s'adresser directement à la nation et à l'Assemblée nationale »[2525]. Ce pouvoir de message à

---

[2520] « Political debate and extensive media coverage but have had only a very limited impact upon the actual policies of the cabinet », D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit.*, p. 188.

[2521] Article 13 § 7, 2° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.

[2522] Article 98 § 2 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.

[2523] « No president has issued a message or address to the nation, other than their inaugural address. There is no tradition of Irish president making their views on the state of the nation known, in the hope of influencing public opinion », M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit.*, p. 53.

[2524] *Ibid*., p. 54-55.

[2525] « Fully taken the opportunity provided by the constitution to issue public addresses and messages on various occasions […], as well as to directly address the Nation and the National Assembly », S. A. ANDREEV, « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *op. cit.*, p. 37.

l'opinion publique est généralement utilisé par les présidents bulgares soit afin de s'opposer à la politique du Gouvernement, soit afin d'apparaître comme une garantie démocratique[2526].

**1408.** A l'exception du Président bulgare, les autres chefs d'Etat des régimes parlementaires « à présidence symbolique » n'ont pas fait une utilisation conflictuelle de leur droit de message. Il en est de même à propos des moyens de communication informels. Leur usage est consensuel. S'il est possible de relever qu'en IRLANDE, par exemple, les présidents sont officieusement parvenus à s'exprimer « au nom de la société, sans solliciter l'approbation du Gouvernement », leur permettant « d'articuler des thèmes pour leurs présidences, qu'ils peuvent ensuite mettre en œuvre à travers leur choix d'engagements », cela n'a pas pour autant généré de conflits institutionnels[2527]. Dans le même sens, en SLOVENIE, si le chef de l'Etat a parfois utilisé des moyens informels pour communiquer ses opinions, comme la publication d'une publicité dans un quotidien slovène, pendant longtemps, les conflits entre le Premier ministre et le Président n'étaient pas présentés clairement et ouvertement au public[2528]. C'est également le cas en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, en Finlande, en République tchèque et en Slovaquie où la prise de parole présidentielle n'est pas conflictuelle. Une situation similaire existe dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle ».

### b- Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle »

**1409.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », la manière dont est utilisée la parole présidentielle souligne la prééminence du chef de l'Etat. Tant en France qu'en Croatie, le Président est le chef de la majorité parlementaire et assure le contrôle de la fonction gouvernementale. A ce titre, il est question, avec les prises de parole des présidents, « de l'affirmation de la singularité présidentielle, non seulement par l'utilisation d'un outil constitutionnel *ad hoc* mais également par un contenu qui manifeste les pouvoirs que le chef de l'État tient de la Constitution »[2529]. Comme les conflits institutionnels ne sont que résiduels, le droit de message n'a pas vocation à les résoudre. Il permet plutôt de les prévenir en réaffirmant la prédominance du Président.

---

[2526] En ce sens, F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, *op. cit*., p. 203-204.

[2527] « Speaking on behalf of civil society, without seeking, Government approval » ; « to articulate themes for their presidencies, which they can then implement through their choice of engagements », O. DOYLE, *The Constitution of Ireland. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 76-77.

[2528] A. KRASOVEC, D. LAJH, « Slovenia : weak formal position, strong informal influence ? », *op. cit*., p. 212-214.

[2529] S. LAMOUROUX, « Les messages sous la Vème République : une prérogative présidentielle inutile ? », *RFDC*, 2018/3, n° 115, p. 544.

**1410.** Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » de la France et de la Croatie, le chef de l'Etat possède ainsi le moyen de communiquer avec le Parlement. En FRANCE, la réglementation du droit de message présidentiel est similaire à celle qui existe dans les autres régimes parlementaires européens. L'article 18, alinéa 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose effectivement que « le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire ». Toutefois, la révision constitutionnelle intervenue en 2008 a modifié cet article en lui ajoutant un second alinéa en vertu duquel « il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès ». Une disposition similaire existait dans la Constitution de 1848 qui imposait au Président de présenter, chaque année, un exposé sur l'état du pays. Il s'agit dans le même temps d'une rupture avec la limitation du droit de parole du Président dans l'enceinte parlementaire qui résulte de la loi du 13 mars 1873 dont l'objectif était de réduire les possibilités d'expression d'Adolphe Thiers et qui s'appliquait toujours depuis. Ces deux compétences énoncées à l'article 18 de la Constitution sont dispensées de contreseing. Le chef de l'Etat français étant irresponsable d'un point de vue politique, lorsque le droit de message est utilisé, les messages « ne donnent lieu à aucun débat »[2530], tandis que la déclaration du Président devant le Congrès « peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote »[2531].

**1411.** A l'inverse, en CROATIE (1990-2000), le chef de l'Etat ne possédait pas formellement le droit de message vis-à-vis du Parlement. L'article 103 de la Constitution, dans son ancienne rédaction, lui permettait seulement de fournir au Parlement des informations sur l'état de la République et, une fois par an, un rapport portant sur le même sujet. La possibilité laissée au Président de contacter librement les assemblées s'apparente toutefois au droit de message écrit dans la mesure où l'exercice de cette prérogative se manifestait par l'envoi d'une lettre[2532].

**1412.** Quelle que soit la forme de la communication, écrite ou orale, le chef de l'Etat exerce un pouvoir personnel dans la mesure où aucun contreseing ministériel n'est exigé. La détermination du contenu du message est donc complètement libre, tout comme la décision d'y recourir. Les différents messages formulés par les présidents témoignent ainsi de la « volonté forte du chef de l'État de communiquer aux membres du Parlement sa conception d'un sujet dans un environnement politique inhabituel »[2533]. Cependant, à la différence des régimes parlementaires « à modération présidentielle », la majorité parlementaire est

[2530] Article 18, alinéa 1er de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.
[2531] Article 18, alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[2532] B. KOSTADINOV, « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *op. cit.*, p. 22.
[2533] S. LAMOUROUX, « Les messages sous la Vème République : une prérogative présidentielle inutile ? », *op. cit.*, p. 542.

contrainte de tenir compte du message en raison de sa subordination vis-à-vis du chef de l'Etat. C'est ainsi que « tous les messages gardent l'empreinte de l'affirmation par le Président de son autorité sur les institutions », en particulier en France[2534].

**1413.** A ce titre, un certain nombre de messages écrits ou de déclaration prononcée devant le Congrès par les présidents de la FRANCE leur ont servi à présenter le programme ou la conception de la Constitution qu'ils entendaient mettre en œuvre. Tel a par exemple été le cas du discours d'Emmanuel Macron prononcé le 3 juillet 2017 devant l'Assemblée nationale et le Sénat en vertu de l'article 18, alinéa 2 de la Constitution au cours duquel il présenta sa vision de son mandat et fixa les grandes orientations de sa politique. Il est également possible de citer l'exemple des messages envoyés par ses prédécesseurs lors de leur entrée en fonction, ou après des élections législatives, comme le message de François Mitterrand du 8 avril 1986 au début de la cohabitation ou encore ceux de Charles de Gaulle les 15 janvier 1959 et 11 décembre 1962 qui visaient à rappeler le cadre constitutionnel[2535]. D'autres messages écrits avaient pour objectif d'asseoir une décision discrétionnaire prise par le Président de la République comme la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution, le recours à un référendum ou dans le cadre des relations internationales.

**1414.** Les quatre déclarations prononcées devant le Congrès soulignent elles aussi la prédominance du chef de l'Etat dans l'exercice de la fonction présidentielle dans la mesure où les présidents Sarkozy, Hollande et Macron les ont utilisées afin de présenter des mesures qu'ils souhaitaient voir adoptées par le Parlement. Selon Marie-Anne Cohendet, ces déclarations donnent « l'illusion que le Président aurait le droit de dicter un programme politique aux chambres »[2536].

**1415.** Dans le même sens, la présentation annuelle effectuée par le Président de la CROATIE devant le Parlement était l'occasion pour le chef de l'Etat de communiquer son programme et les mesures qu'il souhaitait voir mises en œuvre à la majorité parlementaire. La prise de parole dans les médias, qu'il s'agisse du Président français ou croate, présente, elle aussi, une dimension programmatique importante. Au bout du compte, les messages présidentiels soulignent la position prédominante du chef de l'Etat au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle » car ils constituent « un empiètement des pouvoirs présidentiels sur les compétences du Premier ministre puisqu'il appartient normalement au chef du

[2534] *Ibid*., p. 543.
[2535] *Ibid*., p. 543.
[2536] M-A. COHENDET, *Le Président de la République, op. cit*., p. 73.

Gouvernement et non pas au Président de venir défendre son programme devant l'Assemblée »[2537].

**1416.** Ainsi, en fonction de la nature du parlementarisme l'exercice du droit de message ne sera pas identique. Contrairement aux régimes parlementaires « à modération présidentielle », le droit de message et les moyens informels de communication ne sont pas utilisés comme un moyen de résoudre les conflits institutionnels dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle ». Il s'agit essentiellement d'un instrument destiné à promouvoir la politique du Président, tandis que dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » la subordination du chef de l'Etat à l'égard du Gouvernement l'empêche d'en faire un usage discrétionnaire. Il semble également que le pouvoir des présidents de demander l'organisation d'un référendum puisse être utilisé pour résoudre un conflit institutionnel.

### B- L'utilisation rare du référendum

**1417.** Les présidents utilisent parfois les référendums comme un instrument de résolution des conflits institutionnels. Il s'agit toutefois d'un outil à la mise en œuvre nettement moins fréquente que le droit de message. La plupart des présidents n'ont qu'un rôle formel dans l'organisation du processus référendaire. Ils ne peuvent donc pas en faire un usage conflictuel (1), à la différence des chefs d'Etat polonais, roumains et français (2).

#### 1- Un usage généralement formel

**1418.** La majorité des constitutions des régimes parlementaires européens prévoient la participation des présidents de la République aux processus référendaires. Elles ne les encadrent cependant pas toutes de la même manière. La plupart du temps, soit le chef de l'Etat n'intervient pas dans l'organisation du référendum, soit la participation présidentielle est prévue mais semble surtout formelle. Lorsque les présidents participent à la mise en place du référendum sans en être à l'initiative, voire sont tenus à l'écart de la procédure, il est peu fréquent que des conflits interviennent.

**1419.** Quand le processus référendaire se déroule sans la participation du Président, son déclenchement relève exclusivement du Parlement. Cette situation se retrouve en LITUANIE, en SLOVENIE et en FINLANDE. Dans le premier Etat, le Président n'est pas compétent pour

[2537] *Ibid*., p. 73.

décider de l'organisation d'un référendum. Celui-ci est décidé par le *Seimas*[2538]. C'est également le cas dans le second où cette compétence relève exclusivement de l'Assemblée nationale[2539]. Dans le troisième, la décision d'organiser un référendum est se fait par l'adoption d'une loi spécifique qui détermine la date de la consultation et les questions qui seront posées[2540]. Le processus est entièrement contrôlé par les parlementaires[2541]. En REPUBLIQUE TCHEQUE, il n'y pas d'intervention du chef de l'Etat dans la mesure où aucune procédure référendaire n'est prévue par la Constitution. Dans ces régimes, les présidents ne sont donc pas en mesure d'utiliser les référendums comme un moyen de faire appel au peuple pour résoudre les conflits institutionnels.

**1420.** Dans d'autres régimes, le Président est compétent pour participer au référendum. Cependant, il n'en détient pas l'initiative. Il se limite généralement à un rôle formel, même s'il possède parfois une certaine marge de manœuvre. Cette situation se rencontre au Portugal, en Autriche, en Irlande, en Croatie et en Slovaquie. Au PORTUGAL, le Président est compétent pour « soumettre à référendum d'importantes questions d'intérêt national »[2542]. Il s'agit d'un pouvoir qui figure parmi les compétences propres du chef de l'Etat. Il correspond à son rôle de garant du bon fonctionnement des institutions[2543]. Si le Président peut décider librement de recourir, ou non, au référendum, sa marge de manœuvre est toutefois limitée car il doit respecter la procédure établie par l'article 115 de la Constitution. Or, celle-ci ne lui attribue pas l'initiative de la consultation populaire. Seuls l'Assemblée de la République, le Gouvernement ou le peuple peuvent proposer son organisation[2544]. Le Président ne peut que refuser une proposition de référendum[2545]. En pratique, un tel refus paraît improbable lorsque l'initiative émane de l'Assemblée de la République ou du Gouvernement, sauf en présence de « considérations extra-partisanes […] reposant par exemple sur un contexte national agité ou une période de violente émotion peu propice à la réflexion »[2546].

**1421.** En AUTRICHE, le chef de l'Etat ne décide pas du déclenchement du processus référendaire. L'initiative appartient au Conseil national. En revanche, le Président est

[2538] Article 9, alinéa 2 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2539] Article 90 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2540] Article 53 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.
[2541] J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 76.
[2542] Article 134, c) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2543] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, *op. cit.*, p. 291.
[2544] Article 115 § 1 et 115 § 2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2545] Article 115 § 10 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2546] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, *op. cit.*, p. 291.

compétent pour ordonner le référendum[2547]. Comme pour ses autres prérogatives, il ne peut agir que sur la proposition du Gouvernement. Sa marge de manœuvre est donc limitée.

**1422.** L'exemple de l'IRLANDE peut aussi être mis en avant. Le Président irlandais n'est pas compétent pour initier un référendum législatif. L'initiative appartient effectivement aux parlementaires dans la mesure où « une majorité de sénateurs et au moins un tiers des députés peuvent par une pétition commune adressée au président de la République » lui demander « de refuser de signer et de promulguer comme loi un projet de loi […] pour la raison qu'il contient des propositions d'une importance nationale telle que la volonté du peuple à leur propos devrait être exprimée »[2548]. Le chef de l'Etat possède cependant le dernier mot quant à l'organisation du référendum. Une fois la demande des parlementaires reçue, il a dix jours pour l'examiner. Il prend sa décision après avoir consulté le Conseil d'Etat[2549]. A la suite de son examen, si le Président considère que le projet de loi contient « des propositions d'une importance nationale telle que la volonté du peuple à leur propos devrait être exprimée », il refuse de signer le texte jusqu'à, soit qu'il ait été approuvé par le peuple dans un délai de dix-huit mois, soit que le Dail l'adopte à nouveau après de nouvelles élections législatives dans le même délai[2550]. A l'inverse, si le chef de l'Etat estime que le projet de loi ne contient pas de dispositions justifiant la consultation du peuple, il refuse l'organisation du référendum et promulgue le texte[2551].

**1423.** En BULGARIE, les référendums sont organisés à l'initiative de l'Assemblée nationale[2552], ou de 400 000 électeurs[2553]. La participation du Président est prévue mais est essentiellement formelle puisqu'il se contente de fixer la date de la consultation en vertu de la décision prise par le Parlement[2554]. Il peut également déposer une proposition de référendum devant l'Assemblée nationale. Cependant, ce sont les parlementaires qui décident s'ils y donnent suite[2555]. Le chef de l'Etat ne semble donc pas décider de l'opportunité de l'organisation du référendum, ni du sujet sur lequel il porte.

**1424.** Il est également possible de citer l'exemple de la CROATIE où le Président est compétent pour « soumettre au référendum une proposition d'amendement à la Constitution ou quelque

[2547] Article 46 § 3 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[2548] Article 27 § 1 de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2549] Article 27 § 4, 1° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2550] Article 27 § 5, 1° de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2551] Article 27 § 6 de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2552] Article 84 § 5 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2553] Article 10 § 2, Act No.44/12.06.2009 on Direct Participation of Citizens in the State Government and the Local Self-government.
[2554] Article 98 § 1 de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2555] Article 10 § 1, Act No.44/12.06.2009 on Direct Participation of Citizens in the State Government and the Local Self-government.

autre question qu'il considère importante pour l'indépendance, l'intégrité et l'existence de la République ». Ce pouvoir est toutefois limité car le chef de l'Etat ne peut agir que sur la proposition du Gouvernement et avec le contreseing du Premier ministre[2556]. En raison de la subordination du Président dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », c'est donc le Cabinet qui possède en réalité le pouvoir de déclencher le processus référendaire.

**1425.** En SLOVAQUIE, le chef de l'Etat joue un rôle principalement formel dans le cadre des procédures référendaires. Il est compétent pour décider de l'organisation d'un référendum seulement « s'il est demandé par une pétition signée par au moins trois cent cinquante mille citoyens, ou par une résolution du Conseil national de la République slovaque »[2557]. L'initiative est donc populaire ou parlementaire mais pas présidentielle. Le Président est ainsi obligé de décréter le référendum lorsque les conditions de forme et de fonds imposées par la Constitution sont réunies[2558]. Cependant, si le Président n'a pas le droit d'initier un référendum, il peut jouer un rôle important dans son organisation[2559]. Marian Giba relève en ce sens que « s'il n'a pas le choix, une fois toutes les conditions formelles et matérielles réunies, il a un pouvoir – un devoir même – de vérifier si elles sont bien réunies et cela ne relève que de son appréciation »[2560]. Ce devoir est susceptible de l'amener à saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle examine la constitutionnalité de l'objet du référendum[2561].

**1426.** L'encadrement du pouvoir du Président de la CROATIE (1990-200) en matière de référendum n'a pas été modifié par la révision constitutionnelle de l'an 2000. Le régime parlementaire étant alors « à direction présidentielle », le Gouvernement était subordonné au chef de l'Etat. Par conséquent, Franjo Tudjman considérait que le référendum était un instrument entre les mains du chef de l'Etat et qu'il était le titulaire réel de cette prérogative[2562].

**1427.** L'observation comparative souligne ainsi que, dans ces différents régimes, les présidents ne jouent qu'un rôle formel dans les processus référendaires. Par conséquent, leur participation à l'organisation des référendums ne saurait donner lieu à des conflits

---

[2556] Article 87, alinéa 2 de la Constitution du 22 décembre 1990.
[2557] Article 95, alinéa 1er de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2558] Sur les conditions matérielles du référendum, l'article 93, alinéa 3 de la Constitution de la Slovaquie dispose que « les droits fondamentaux et les libertés fondamentales, ainsi que les impôts, les prélèvements et le budget de l'État ne peuvent faire l'objet d'un référendum ».
[2559] D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit.*, p. 197.
[2560] M. GIBA, *Approche comparative des Constitutions française et slovaque dans le contexte de la construction européenne*, thèse dact., Université Paris II et Université Comenius de Bratislava, 2010, p. 214.
[2561] Article 95, alinéa 2 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2562] B. KOSTADINOV, « President of the Republic. Croatian constitution's mimicry of the French constitutional model », *op. cit.*, p. 85.

institutionnels. Ils ne disposent pas des moyens pour en faire un usage détourné. C'est ainsi qu'au PORTUGAL, le référendum législatif connaît une pratique très réduite. Il n'a été utilisé qu'à trois reprises (deux fois en 1998, une fois en 2007). A chaque fois, le Président n'a joué qu'un rôle formel quant à son organisation[2563].

**1428.** C'est également le cas en AUTRICHE où les processus référendaires n'occupent qu'une place marginale dans l'adoption de la législation. Il est rare que des référendums législatifs soient organisés. Si plusieurs référendums constituants ont eu lieu, ils ont été organisés à l'initiative du Parlement[2564]. Le Président autrichien n'est donc pas en mesure d'instrumentaliser le rôle qu'il tient de l'article 46 § 3 de la Loi constitutionnelle pour s'opposer au Gouvernement ou aux Chambres.

**1429.** Une situation similaire existe en IRLANDE. L'article 27 de la Constitution envisage le Président comme le dernier maillon d'une chaîne longue et complexe. Il n'intervient que pour les lois adoptées par le *Dail* mais qui rencontrent l'opposition de la majorité des sénateurs. Il s'agit toutefois d'une situation improbable dans la mesure où onze des soixante sénateurs sont nommés par le Premier ministre. Il est très rare que le Gouvernement soit défait devant le Sénat[2565]. A ce titre, « aucun président n'a jamais été saisi en vertu de l'article 27 pour renvoyer un projet de loi au peuple »[2566].

**1430.** Dans le même sens, trois référendums ont été organisés en BULGARIE en 2013, 2015 et 2016. Le Président n'a joué qu'un rôle limité quant à leur organisation. En 2013 et en 2016, le processus référendaire a été déclenché par les électeurs. En revanche, en 2015, le référendum s'est tenu à l'initiative du chef de l'Etat. Le texte soumis à l'Assemblée nationale contenait trois propositions en faveur de l'introduction d'un mode de scrutin mixte aux élections législatives, de l'adoption du vote obligatoire et de l'introduction du vote par internet. Seule la dernière proposition fut retenue par les parlementaires[2567], confirmant que le Président bulgare se trouve finalement sous leur dépendance quant à l'exercice de cette prérogative. S'il propose de déclencher le processus référendaire, la décision est prise, en réalité, par l'assemblée. La proposition du chef de l'Etat ne visait pas à générer un conflit institutionnel avec le Gouvernement ou le Parlement mais constituait « une tentative de

[2563] S. PINON, *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, *op. cit.*, p. 293-295.
[2564] M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 85-87.
[2565] M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit.*, p. 45.
[2566] « No president has ever been petitioned under article 27 to refer a bill to the people », *Ibid.*, p. 53.
[2567] S. P. STOYCHEV, « The 2015 Referendum in Bulgaria », *East European Quarterly*, Vol. 43, No. 4, 2015, p. 313.

recouvrer confiance dans les institutions publiques et les procédures démocratiques » à la suite de scandales politiques liés à la corruption[2568].

**1431.** En CROATIE, depuis l'an 2000, l'article 87 de la Constitution n'a été utilisé qu'à une seule reprise afin d'organiser un référendum constituant. Il portait sur la définition du mariage. Le chef de l'Etat n'a pas été impliqué dans son organisation car il a été déclenché à la suite d'une demande formulée par dix pour cent du corps électoral.

**1432.** C'est seulement en SLOVAQUIE que l'organisation de certains processus référendaires a généré des tensions en raison de la marge de manœuvre plus importante du Président. Il est arrivé à deux reprises que les présidents slovaques rejettent des demandes formulées par les parlementaires. M. Kovac a refusé de donner suite, en 1994, à l'appel à organiser un référendum afin de destituer des parlementaires qui avaient fait défection au parti qui avait contribué à leur élection. En 1999, R. Schuster a décidé de ne pas consulter le peuple sur une proposition relative à l'utilisation des langues minoritaires et à la privatisation d'entreprises stratégiques. Après avoir consulté officieusement les juges de la Cour constitutionnelle, il a effectivement considéré qu'une mesure de cette nature pourrait violer la Constitution qui interdit les référendums sur les droits de l'Homme[2569]. Le Président Schuster a alors été accusé de s'être substitué aux juges, entraînant la modification de la loi fondamentale, en 2001, pour lui permettre de saisir directement la Cour de la constitutionnalité des référendums.

**1433.** Enfin, un seul référendum a été initié en CROATIE dans les années 1990. Il était relatif à l'indépendance du pays et ne s'est pas inscrit dans une logique conflictuelle[2570].

**1434.** Au bout du compte, lorsque la Constitution ne prévoit qu'une participation formelle des présidents aux processus référendaires, ces derniers ne sont pas en mesure de sortir de leur position subordonnée. Ils ne pourront donc pas faire une utilisation conflictuelle de leurs prérogatives en la matière. A l'inverse, les présidents qui disposent d'une marge de manœuvre plus importante peuvent faire un usage détourné du référendum.

### 2- Un usage parfois conflictuel : les exemples polonais, roumains et français

**1435.** Les procédures de démocratie directe ont, en principe, pour objectif de favoriser la participation des citoyens. Il est cependant possible que certains présidents élus par le peuple dans les régimes parlementaires de l'espace européen fassent une utilisation détournée des

[2568] « An attempt to regain trust in public institutions and democratic procedures », *Ibid*., p. 313-314.
[2569] D. MALOVA, M. RYBAR, « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambiguous powers », *op. cit*., p. 197.
[2570] M. KASAPOVIC, « Semi-presidentialism in Croatia », *op. cit.*, p. 54.

référendums. Plutôt que de permettre au peuple d'exercer directement le pouvoir, ils sont parfois instrumentalisés par les chefs d'Etat afin de remplir des objectifs politiques. A cette occasion, les présidents peuvent être amenés à utiliser les procédures de démocratie directe comme un instrument de résolution des conflits institutionnels. Pour qu'un tel détournement soit possible, il faut toutefois que le Président bénéficie d'une marge de manœuvre afin de pouvoir utiliser librement les pouvoirs dont il dispose en la matière. A ce titre, il semble nécessaire que le chef de l'Etat puisse être à l'initiative du processus référendaire. Cette situation est prévue par les constitutions de la Pologne, de la Roumanie et de la France.

**1436.** En POLOGNE, « le Président de la République, avec l'accord du Sénat obtenu à la majorité absolue des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des sénateurs étant présents » a le droit d'organiser un référendum[2571]. Celui-ci porte sur « les affaires d'une importance particulière pour l'État »[2572]. Si le Président possède bien l'initiative du processus référendaire, celle-ci est encadrée par la nécessité d'obtenir l'assentiment des sénateurs.

**1437.** Le Président de la ROUMANIE dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. En effet, « après avoir consulté le Parlement », il « peut demander au peuple d'exprimer, par référendum, sa volonté au sujet des problèmes d'intérêt national »[2573]. Malgré l'obligation de solliciter les Chambres, la décision du chef de l'Etat de consulter les citoyens est libre car « l'avis du Parlement sur l'opportunité de convoquer un référendum ou sur la modalité de formuler la question n'a que valeur indicative pour le Président »[2574]. Il n'est pas contraint d'en tenir compte. La liberté dont bénéficie le chef de l'Etat se manifeste également à propos de la détermination des « problèmes d'intérêt national ». Leur définition lui appartient exclusivement dans la mesure où « la Constitution est silencieuse quant au contenu de la notion : aucune matière n'est exclue de la possibilité de convoquer un référendum »[2575]. Le Parlement est donc uniquement consulté par rapport à l'organisation du référendum sur les problèmes identifiés par le Président, pas sur leur contenu[2576].

**1438.** Il convient toutefois de relever que la portée de la consultation déclenchée par le chef de l'Etat est limitée par le fait qu'elle ne peut pas avoir pour finalité l'adoption d'un acte normatif. Le droit de recourir au référendum ne lui confère pas la possibilité de légiférer[2577].

---

[2571] Article 125 § 2 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2572] Article 125 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2573] Article 90 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2574] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 57.
[2575] « The Constitution is silent on the content of the notion: no matters are excepted from the possibility to call a referendum », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 47.
[2576] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit.*, p. 58.
[2577] *Ibid*., p. 57-58.

Si le Président était amené à organiser un référendum à propos de l'adoption d'une loi, une telle consultation serait contraire à la Constitution[2578]. De plus, le référendum d'initiative présidentielle n'est pas contraignant. Le Parlement n'est pas obligé de tenir compte de son résultat mais rien ne l'empêche de le faire non plus[2579].

**1439.** La situation de la FRANCE correspond également à cette hypothèse. Le Président de la République y est compétent pour « soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions »[2580]. L'exercice de cette prérogative est dispensé de contreseing. Une condition est toutefois posée par l'article 11, alinéa 1er de la Constitution. La décision du chef de l'Etat est effectivement subordonnée à une proposition conjointe de l'Assemblée nationale et du Sénat ou à celle du Gouvernement.

**1440.** Cependant, dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » français, le Gouvernement et la majorité parlementaire sont subordonnés au Président. Le pouvoir d'initiative de ce dernier se confond donc avec celui de proposition. Il suffit au chef de l'Etat de solliciter le Cabinet pour que la proposition soit effectuée. De plus, si l'article 11, alinéa 2, introduit par la révision constitutionnelle du 4 août 1995, pose une limite supplémentaire en indiquant que « lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat », ses conséquences sont nettement atténuées par la prédominance du chef de l'Etat. Le contrôle parlementaire est essentiellement symbolique. Enfin, la compétence présidentielle étant discrétionnaire, il n'est jamais obligé de donner suite à une requête formulée par le Parlement ou le Gouvernement.

**1441.** Le Président peut également décider de recourir au référendum dans le cadre d'une procédure de révision de la Constitution en vertu de l'article 89, alinéa 2. Il ne s'agit pas d'une obligation, le chef de l'Etat pouvant également soumettre le texte au Parlement réuni en Congrès. Son pouvoir est donc discrétionnaire.

**1442.** La liberté laissée aux présidents polonais, roumains et français pour décider de l'opportunité de recourir à l'instrument référendaire leur permet de s'en servir comme d'un appel au peuple afin de trancher les conflits qui les opposent à une autre institution, généralement le Parlement. Depuis l'adoption de la Constitution de la POLOGNE du 2 avril

[2578] B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 47.
[2579] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 58.
[2580] Article 11, alinéa 1er de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.

1997, un seul référendum sur « les affaires d'une importance particulière pour l'État » a été organisé en 2015. La « Petite Constitution » réglementait les processus référendaires de la même manière que le texte lui ayant succédé. Lorsqu'elle était encore en vigueur, une consultation s'était tenue en 1996 sur un fondement identique. Le référendum a été à chaque fois instrumentalisé par les présidents Walesa et Komorowski « comme un outil pour poursuivre leurs propres intérêts et améliorer leur position sur la scène politique »[2581]. Plus particulièrement, « le référendum a été traité par le Président, qui sollicitait sa réélection, comme un « outil » utilisé pour récupérer les voix d'un autre candidat qui avait reçu un grand soutien au premier tour des élections »[2582]. Dans les deux hypothèses, le déclenchement du processus référendaire a effectivement eu lieu durant la campagne pour l'élection présidentielle et la consultation s'est tenue après la défaite de son initiateur.

**1443.** Il est également apparu comme un moyen, pour le Président, de faire pression sur le Parlement afin d'imposer une décision dans des domaines qui ne relevaient pas de sa compétence en essayant d'ignorer le rôle des assemblées dans la procédure législative[2583]. Cette utilisation détournée s'est manifestée également en 2018 lorsque le Président Duda a sollicité le Sénat pour organiser un référendum sur l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel. Il souhaitait notamment renforcer les pouvoirs du Président au détriment de ceux du Gouvernement et du Parlement. Cette initiative a été rejetée puisque les sénateurs de son parti d'origine se sont abstenus et ceux de l'opposition ont voté contre[2584]. Elle semblait surtout motivée par le désir du Président de souligner son activisme afin de favoriser sa réélection[2585].

**1444.** En ROUMANIE, le Président Basescu a été à l'initiative de deux référendums consultatifs en 2007 et 2009. Il a systématiquement fait une utilisation conflictuelle de ses procédures afin de « « prendre sa revanche » sur l'institution qui l'avait suspendu de ses fonctions en 2007 » : le Parlement[2586]. Le premier référendum cherchait à modifier le mode

---

[2581] « As a tool to pursue their own interests and to improve their position on the political scene », S. GRABOWSKA, « The institution of a national referendum in Poland after 1945 », *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2018/6, p. 215-216.

[2582] « The referendum was treated by the President who applied for re-election as a "tool" used to take over the votes of another candidate who received great support in the first round of elections », *Ibid*., p. 215.

[2583] En ce sens, J. MARSZALEK-KAWA, « Comments on the Issue of the Institution of a Nationwide Referendum in Poland: The Case of the Referendum of 6 September 2015 », *Athenaeum. Polish Political Science Studies*, vol. 56/2017, p. 63.

[2584] P. KÖKER, (2018), « Poland – 3 years into his presidency, Duda's role remain unclear », *op. cit.*

[2585] P. KÖKER (2018), « Poland – President Duda pushes forward with constitutional referendum idea », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=8189, 24 mai 2018.

[2586] « To "take his revenge" on the institution that had suspended him from office in 2007 », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 49.

de scrutin utilisé lors des élections législatives sans l'accord des assemblées ou du Cabinet. Cette question faisait effectivement partie des affrontements qui s'étaient poursuivis entre le Président et le Premier ministre après l'échec du référendum de destitution. C'est ainsi qu'alors que le Gouvernement avait engagé sa responsabilité devant le Parlement pour l'adoption d'un nouveau système électoral, « le Président a appelé à un référendum dans lequel il a proposé un système alternatif »[2587]. Le second référendum proposait de bouleverser la structure du Parlement en passant du bicamérisme au monocamérisme et de réduire le nombre de parlementaires à trois cents[2588]. La consultation ayant lieu en même temps que l'élection présidentielle, ces deux propositions furent utilisées comme le principal argument de campagne de T. Basescu qui cherchait à obtenir des soutiens électoraux autour de l'idée d'une classe politique surdimensionnée et incompétente[2589]. En fin de compte, tant en 2007 qu'en 2009, le référendum a été utilisé de manière stratégique afin de « renforcer la position du Président par rapport au législatif et à l'exécutif et ainsi apporter un soutien populaire dans le conflit institutionnel en cours »[2590], puisque comme le souligne E. S. Tanasescu, « l'instrument référendaire roumain est éminemment plébiscitaire »[2591].

**1445.** Dans le même sens, il apparaît qu'en FRANCE le référendum a parfois fait l'objet d'une utilisation conflictuelle. Une telle instrumentalisation du processus référendaire est principalement intervenue durant le mandat de Charles de Gaulle. Il lui a été reproché de faire un usage plébiscitaire de l'article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958 car, en engageant sa responsabilité sur le résultat des différentes consultations, il aurait contribué à la personnalisation des référendums. A ce titre, « l'article 11 de la Constitution a été un instrument essentiel de la présidentialisation du système sous de Gaulle »[2592]. Il a effectivement employé ce mécanisme afin d'imposer la prééminence de la présidence de la République sur les autres institutions, générant des conflits avec le Parlement.

**1446.** L'exemple du référendum de 1962 relatif à l'introduction de l'élection présidentielle directe peut être mis en avant. A cette occasion, le processus référendaire a été utilisé par le général de Gaulle comme le moyen de trancher le conflit qui l'opposait à l'Assemblée

[2587] « The president called for a referendum in which he proposed an alternative system », S. GHERGHINA, « Hijacked direct democracy: the instrumental use of referendums in Romania », *East European Politics and Societies*, Volume 33, Number 3, August 2019, p. 791.
[2588] B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 48.
[2589] En ce sens, S. GHERGHINA, « Hijacked direct democracy: the instrumental use of referendums in Romania », *op. cit*., p. 793.
[2590] « To strengthen president's position in relation to the legislature and executive and thus to provide popular support in the ongoing institutional conflict », *Ibid*., p. 793.
[2591] E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *op. cit*., p. 58.
[2592] M-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit*., p. 78.

nationale sur le fonctionnement des institutions de la Vème République. Il souhaitait réduire l'influence des parlementaires et mettre fin au « régime des partis », tandis que les assemblées entendaient retrouver la domination qu'elles exerçaient sur les pouvoirs publics sous les républiques précédentes[2593]. Il en a fait une utilisation similaire en 1969 à l'occasion du référendum sur les régions et le Sénat.

**1447.** En dehors de ces hypothèses, les autres référendums organisés en France n'ont pas été employé de manière conflictuelle dans la mesure où il est rare que des conflits institutionnels surviennent en raison de la prédominance du chef de l'Etat dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle ».

**1448.** Il apparaît ainsi que le référendum est parfois utilisé par les présidents comme un moyen de résoudre un conflit institutionnel. Il s'agit toutefois d'une hypothèse peu fréquente. Elle survient principalement dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle », en particulier polonais et roumain, qui sont plus enclins au conflit. Lorsque le parlementarisme est « à présidence symbolique » ou « à direction présidentielle », les tensions sont plus limitées. De plus, dans les premiers, le chef de l'Etat ne peut pas en faire un usage discrétionnaire en raison de sa position subordonnée. Au bout du compte, les « présidents modérateurs » sont les plus susceptibles à faire appel au peuple pour résoudre un conflit institutionnel. Dans certaines hypothèses, il arrive parfois que des présidents cherchent à remettre en cause l'ordre constitutionnel afin de mettre un terme à la crise.

## II- La remise en cause possible de l'ordre constitutionnel

**1449.** Lorsque les présidents des régimes parlementaires européens se trouvent dans une situation de conflit institutionnel, il est possible qu'ils décident d'y mettre un terme en utilisant toutes les ressources juridiques et constitutionnelles à leur disposition. A ce titre, « essayer de modifier la répartition formelle du pouvoir est l'alternative la plus radicale que des acteurs institutionnels rivaux pourraient retenir afin de rétablir un équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif »[2594]. Concrètement, la stratégie la plus fréquemment utilisée consiste à préconiser la modification des normes constitutionnelles qui régissent la répartition des compétences

[2593] J-E. GICQUEL, « Les conflits constitutionnels sous la Vème République », *op. cit.*, p. 155.

[2594] « Trying to change the formal distribution of powers is the most radical alternative that rival institutional actors could opt for to redress an existing power balance inside the executive », O. PROTSYK, « Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe », *op. cit.*, p. 144.

dans les domaines exécutif et législatif[2595]. Certains présidents peuvent ainsi tenter de modifier la Constitution[2596], de manière formelle, par une révision constitutionnelle qu'ils initient (A). D'autres vont chercher à ce que le juge constitutionnel livre une interprétation nouvelle de la loi fondamentale afin qu'elle leur soit plus profitable (B). La réussite du premier procédé semble toutefois assez peu probable.

### A- Le recours improbable à une révision constitutionnelle d'initiative présidentielle

**1450.** Il est possible que les présidents remettent en cause l'ordre constitutionnel existant, afin de résoudre un conflit institutionnel, en initiant une révision de la Constitution. Le recours à ce moyen paraît cependant improbable et inefficace en raison de l'encadrement constitutionnel du processus de révision qui n'accorde qu'une marge de manœuvre très limitée aux chefs d'Etat des régimes parlementaires européens (1). Seuls les présidents roumains et français ont fait exception dans la pratique (2).

#### 1- La participation limitée des présidents à la révision de la Constitution

**1451.** Les constitutions des régimes parlementaires européens ne confèrent pas un rôle important aux présidents lorsqu'il est question de leur modification. La plupart d'entre elles ne prévoit aucune participation du chef de l'Etat. Cette situation se retrouve en Lituanie, au Portugal, en Autriche, en Irlande, en Slovénie, en Finlande, en République tchèque et en Slovaquie. Dans cette hypothèse, le Président ne pourra donc pas remettre en cause l'ordre constitutionnel puisqu'il ne dispose pas de compétences lui permettant d'agir en ce sens. C'est ainsi qu'en LITUANIE, le Président n'est pas compétent pour participer à la révision de la Constitution. Seuls « au moins un quart des membres composant le *Seimas* ou au moins trois cent mille électeurs ont le droit de soumettre au *Seimas* un projet visant à amender ou à compléter la Constitution »[2597]. Une fois adopté, le Président ne peut pas mettre son veto au texte réformant la loi fondamentale. Il doit le signer et le promulguer[2598].

**1452.** Dans le même sens, au PORTUGAL, le chef de l'Etat ne peut pas déclencher le processus de la révision constitutionnelle. En effet, « l'initiative de la révision appartient aux députés »

[2595] En ce sens, T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, op. cit*., p. 80-81.
[2596] *Ibid*., p. 80.
[2597] Article 147, alinéa 1er de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.
[2598] Article 149 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

uniquement[2599]. Son rôle est particulièrement limité. Le Président de la République se trouve en situation de compétence liée car il « ne peut refuser de promulguer la loi de révision »[2600].

**1453.** L'exemple de l'AUTRICHE peut aussi être souligné. Il n'y existe pas de procédure spécifique relative à la révision constitutionnelle. La procédure est identique à celle des lois ordinaires. Une majorité renforcée est simplement prévue puisque « les lois constitutionnelles ou les dispositions constitutionnelles contenues dans des lois ordinaires ne peuvent être adoptées par le Conseil national qu'en présence de la moitié au moins de ses membres et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés »[2601]. Comme pour les lois ordinaires, l'initiative appartient aux parlementaires et au Gouvernement. Le Président ne participe donc pas au processus de révision de la Constitution.

**1454.** En IRLANDE, le chef de l'Etat n'est pas non plus impliqué dans la modification du texte constitutionnel car « toute proposition d'amendement à la Constitution est présentée au *Dail* sous forme de projet de loi »[2602]. Or, l'initiative législative appartient seulement aux députés, aux sénateurs et au Gouvernement.

**1455.** Une situation similaire existe en SLOVENIE puisque seuls « vingt députés de l'Assemblée nationale, le Gouvernement ou au moins trente mille électeurs peuvent déposer une proposition de révision de la Constitution »[2603]. Le Président n'intervient même pas pour promulguer la révision, cette compétence appartenant à l'assemblée[2604].

**1456.** Il est également possible de citer l'exemple de la FINLANDE où « la modification formelle de la Loi constitutionnelle est clairement du ressort du Parlement qui détient le pouvoir central » en la matière[2605]. L'adoption d'une révision de la Constitution ne diffère pas véritablement de celle d'une loi ordinaire. Concernant l'initiative, il n'y a pas de distinction puisqu'elle appartient aux parlementaires et au Gouvernement. Le texte modifiant la loi fondamentale est approuvé à la majorité simple. La seule différence est qu'ensuite, il est laissé en suspens jusqu'à l'organisation de nouvelles élections législatives après lesquelles il doit être à nouveau adopté sans changement sur le fond et en une seule lecture, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés[2606].

---

[2599] Article 285 § 1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2600] Article 286 § 3 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.
[2601] Article 44 § 1 de la Loi constitutionnelle fédérale de l'Autriche du 1er octobre 1920.
[2602] Article 46 § 2 de la Constitution de l'Irlande du 1er juillet 1937.
[2603] Article 168 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2604] Article 171 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2605] « Formal change of the Constitution Act is clearly the domain of the Parliament which importantly holds the central power », J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, *op. cit.*, p. 217.
[2606] Article 73 de la Constitution de la Finlande du 1er mars 2000.

**1457.** Le Président de la REPUBLIQUE TCHEQUE est lui aussi tenu à l'écart du processus de révision constitutionnelle. La Constitution ne peut être modifiée que par une loi constitutionnelle[2607]. L'adoption d'une loi constitutionnelle requiert la majorité des trois cinquièmes des députés et des trois cinquièmes des sénateurs[2608]. Comme pour les lois ordinaires, l'initiative appartient à un député ou à un groupe de députés, au Sénat, au Gouvernement et l'organe représentatif d'une collectivité territoriale autonome supérieure[2609]. Le veto présidentiel ne peut pas être opposé à une loi constitutionnelle.

**1458.** Enfin, en SLOVAQUIE, la révision de la Constitution est une compétence exclusive du Parlement. Elle prend la forme d'une loi constitutionnelle. L'initiative est réglementée de la même manière que pour les lois ordinaires, c'est-à-dire qu'elle appartient concurremment aux comités du Conseil national, aux députés ou au Gouvernement[2610]. La réforme est adoptée à la majorité des trois cinquièmes[2611]. Le Président ne remplit donc aucun rôle dans ce processus. Son influence a même été réduite par la révision constitutionnelle opérée en 1999. Dans sa rédaction initiale, la loi fondamentale slovaque reconnaissait expressément au chef de l'Etat la possibilité, jamais mise en œuvre, d'opposer son droit de veto aux lois ordinaires mais aussi aux lois constitutionnelles, sans indiquer toutefois la majorité nécessaire pour le lever. Cette prérogative a été abandonnée lors de l'introduction de l'élection présidentielle directe « comme pour éviter que le chef de l'Etat, désormais investi d'une plus grande légitimité, se sente à même d'interférer dans le processus constituant »[2612]. Depuis 1999, le Président est ainsi « entièrement écarté du processus de révision de la Constitution qui lui échappe complètement »[2613].

**1459.** Dans les régimes parlementaires de la Pologne, de la Bulgarie ainsi que de la Croatie avant et après la révision constitutionnelle de l'an 2000, le Président de la République est, à l'inverse, inclus dans le processus de modification de la Constitution. Cependant, son rôle reste essentiellement formel. Il ne peut que proposer la révision. Le dernier mot appartient aux parlementaires. En POLOGNE, le Président de la République figure parmi les institutions compétentes pour présenter un projet de loi de révision de la Constitution[2614], mais pour être considéré comme adopté, le texte doit être approuvé dans les mêmes termes par le *Sejm* et le

[2607] Article 9, alinéa 1er de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2608] Article 39, alinéa 4 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2609] Article 41, alinéa 2 de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2610] Article 87, alinéa 1er de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2611] Article 84, alinéa 4 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.
[2612] M. GIBA, *Approche comparative des Constitutions française et slovaque dans le contexte de la construction européenne*, *op. cit*., p. 156.
[2613] *Ibid*., p. 156.
[2614] Article 235 § 1 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.

Sénat[2615], à la majorité des deux tiers des voix pour le premier et à la majorité absolue des voix pour le second[2616], limitant de ce fait l'influence du chef de l'Etat.

**1460.** Dans le même sens, en BULGARIE, « le droit d'initiative en vue de modification et d'amendement de la Constitution appartient à un quart des députés et au Président de la République »[2617]. C'est toutefois l'Assemblée nationale qui adopte le projet de révision « à la majorité des trois quarts des voix de tous les députés, par trois scrutins émis à différents jours »[2618].

**1461.** En CROATIE, « les amendements à la Constitution […] sont proposés par au moins un cinquième des membres du Parlement croate, par le Président de la République et par le Gouvernement »[2619]. Cependant, le *Sabor* n'est pas obligé de donner suite à la proposition du chef de l'Etat. Avant même de débattre du projet sur le fond, il doit décider, à la majorité de l'ensemble de ses membres, d'engager ou non la procédure de révision de la Constitution[2620]. La décision de modifier le texte constitutionnel est ensuite prise à la majorité des deux tiers[2621].

**1462.** Dans la CROATIE des années 1990, le processus de révision était déjà régi de cette manière par les articles 136 à 138 de la Constitution. Cependant, en raison de la position prédominante du Président, l'influence du chef de l'Etat sur les parlementaires était plus importante.

**1463.** Au bout du compte, dans ces régimes parlementaires, les présidents n'ont jamais fait une utilisation conflictuelle de la révision constitutionnelle puisque la plupart ne possède aucune prérogative dans ce domaine, tandis que les chefs d'Etat polonais, bulgares et croates ne disposent d'une influence suffisante pour imposer une solution au Parlement. Lorsque des révisions ont effectivement eu lieu, ils n'étaient pas impliqués. Les présidents roumains et français font exception.

### 2- Une utilisation conflictuelle de la révision : les exemples roumains et français

**1464.** Deux régimes parlementaires seulement ont vu leurs présidents parvenir à faire une utilisation conflictuelle du pouvoir qu'ils détenaient en matière de révision de la Constitution. Il s'agit de la Roumanie et de la France. Pourtant, sur le plan formel, le rôle du Président de

[2615] Article 235 § 2 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2616] Article 235 § 4 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2617] Article 154, alinéa 1er de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2618] Article 155, alinéa 1er de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2619] Article 147 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[2620] Article 148 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[2621] Article 149 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

la ROUMANIE est limité. S'il dispose de l'initiative pour engager la révision de la Constitution, cette compétence s'exerce sur la proposition du Gouvernement. Elle est également partagée avec un quart au moins du nombre des députés ou des sénateurs, ainsi qu'au moins 500 000 citoyens ayant le droit de vote[2622]. Le projet éventuellement soumis par le chef de l'Etat doit ensuite être adopté par la Chambre des députés et par le Sénat à la majorité des deux tiers dans chacune des assemblées[2623], puis doit être approuvé par un référendum[2624].

**1465.** La marge de manœuvre présidentielle semble plus forte en FRANCE. L'article 89, alinéa 1er de la Constitution dispose que « l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ». En raison de la position prédominante du chef de l'Etat dans le régime parlementaire « à direction présidentielle » français, le Président apparaît comme le véritable instigateur du processus de révision. La proposition du chef du Gouvernement est donnée aussitôt qu'elle est réclamée. Le pouvoir présidentiel est renforcé par le fait que le chef de l'Etat dispose du choix de la procédure de ratification de la révision. Il est effectivement libre de recourir au référendum ou de réunir le Congrès. De plus, aucun délai ne lui est imposé pour solliciter le peuple ou les parlementaires. Il décide aussi librement du moment opportun et peut parfaitement ne pas donner suite à un projet voté par les assemblées[2625].

**1466.** A ce titre, il est arrivé à plusieurs reprises que des présidents ne saisissent ni les électeurs, ni le Congrès. Georges Pompidou, par exemple, ne transmis pas le projet visant à instituer le quinquennat adopté en 1973, tandis que Jacques Chirac abrogea, en 2000, le décret convoquant le Congrès à propos de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Le Président semble alors bénéficier d'une sorte de droit de veto en la matière. Il reste toutefois limité par le fait que l'Assemblée nationale et le Sénat doivent approuver le projet de révision dans les mêmes termes et qu'il n'est pas assuré, dans un second temps, de l'approbation du peuple ou du Congrès. C'est ainsi qu'un projet de loi constitutionnelle « Pour un renouveau démocratique », dont l'adoption était désirée par Emmanuel Macron, a été retiré en juillet 2021 faute de pouvoir obtenir l'approbation du Sénat, tandis que sous le quinquennat de François Hollande, cinq projets ont été abandonnés pour la même raison.

**1467.** Dans ces deux régimes parlementaires, certains présidents ont malgré tout été amenés à faire une utilisation conflictuelle des pouvoirs qu'ils possèdent en matière de révision de la

[2622] Article 150, alinéa 1er de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2623] Article 151, alinéa 1er de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2624] Article 151, alinéa 3 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.
[2625] Article 89, alinéa 3 de la Constitution de la France du 4 octobre 1958.

Constitution. L'engagement de la procédure de réforme constitutionnelle était le moyen pour eux de remettre en cause la distribution des fonctions entre les organes de l'Etat afin de rehausser leur rôle. Bianca Selejan-Gutan souligne ainsi qu'en ROUMANIE « les conflits politiques, surtout ceux créés en période de cohabitation, ont fortement influencé les dynamiques du changement constitutionnel »[2626]. Le processus pour modifier le texte constitutionnel qui a débuté en 2008, à l'initiative de T. Basescu, par la création de la « Commission présidentielle pour l'analyse du système constitutionnel et politique de la Roumanie », en même temps qu'un référendum était organisé à propos du statut du Parlement, peut être mis en avant[2627]. Il s'inscrit dans le cadre du conflit institutionnel qui a opposé le chef de l'Etat aux parlementaires à la suite de la suspension de ses fonctions en 2007. C'est « une réponse aux crises constitutionnelles récurrentes de la seconde moitié des années 2000 »[2628]. La commission nommée par le Président avait pour mission d'identifier les limites politiques et constitutionnelles du système de gouvernement et devait suggérer un cadre pour un débat quant à la réforme des institutions[2629].

**1468.** S'inspirant de ses travaux, T. Basescu formula différentes propositions de révision constitutionnelle qui « auraient délibérément et significativement déplacé la Roumanie vers un système plus présidentiel »[2630]. Il proposait principalement l'établissement d'un Parlement monocaméral de trois cents membres, le renforcement des pouvoirs du Président vis-à-vis du Gouvernement et la dissolution automatique du Parlement en cas d'échec du référendum révocatoire dirigé contre le chef de l'Etat[2631]. Les modifications proposées n'étaient cependant qu'un moyen de renforcer la présidence après des conflits importants avec le Parlement. Le Président Basescu souhaitait effectivement « créer une solution claire pour les impasses potentielles futures » et établir « une voie constitutionnelle pour ses actions », dont la conformité avec la Constitution avait été contestée régulièrement et avait conduit à sa suspension, « tout en accordant peu d'attention aux autres membres de l'exécutif ou aux

[2626] « Political conflicts, especially those created in periods of cohabitation, have greatly influenced the dynamics of constitutional change », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 243.
[2627] E. S. TANASESCU, « Conflicting revisions to Romanian Constitution give rise to questions about semi-presidentialism », *op. cit*., p. 49-50.
[2628] « An answer to the recurrent constitutional crises of the second half of the 2000s », P. BLOKKER, « Constitution-Making in Romania : From Reiterative Crises to Constitutional Moment », *op. cit*., p. 192.
[2629] B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 243-244.
[2630] « Would have deliberately and significantly moved Romania toward a more presidential system », E. S. TANASESCU, « Conflicting revisions to Romanian Constitution give rise to questions about semi-presidentialism », *op. cit*., p. 51
[2631] *Ibid*., p. 51.

concurrents politiques du pouvoir législatif » [2632]. D'après E. S. Tanasescu, une telle attitude était en accord avec le comportement conflictuel affiché par le chef de l'Etat au long de ses deux mandats[2633].

**1469.** Les propositions présidentielles furent reprises par les députés qui appartenaient au parti politique dont le chef de l'Etat était issu. Ils les soumirent au Parlement. Ce dernier les rejeta en 2013 avant de formuler son propre projet de réforme constitutionnelle. S'il cherchait officiellement à modifier les relations entre les institutions afin d'éviter la répétition des crises générées par la lutte pour le pouvoir entre le Président et le Premier ministre[2634], le projet d'origine parlementaire était surtout construit comme une réponse aux propositions de T. Basescu et visait essentiellement à renforcer le rôle des Chambres au détriment du pouvoir exécutif[2635]. Ce projet n'aboutit pas non plus.

**1470.** Une situation similaire s'est produite en FRANCE à l'occasion de l'introduction de l'élection populaire du Président de la République en 1962. Si cette réforme a conduit Charles de Gaulle à faire un usage détourné du référendum, elle l'a également amené à une utilisation conflictuelle de la révision constitutionnelle. Plutôt que de recourir à la procédure établie par l'article 89 de la Constitution, il a employé l'article 11 afin de soumettre son projet directement au peuple, sans passer par le Parlement. Le conflit était ici relatif à la répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et l'Assemblée nationale, chacun essayant d'assoir sa domination sur l'autre. La révision était motivée par la volonté de Charles de Gaulle de pérenniser la position éminente du Président.

**1471.** Ainsi, les présidents roumains et français ont cherché à modifier formellement les normes constitutionnelles afin de remettre en cause la distribution du pouvoir entre les organes de l'Etat. Si cette tentative n'a abouti qu'en France, elle a constitué, à chaque fois, un instrument pour résoudre un conflit institutionnel opposant le Président au Parlement. Il s'agit cependant d'un moyen peu employé, les présidents étant généralement exclus du processus de révision constitutionnelle, et à la réussite limitée, le projet devant être adopté *in fine* par l'assemblée. La remise en cause de l'ordre constitutionnel par les chefs d'Etat se fera donc plutôt de manière informelle par le recours au juge constitutionnel.

---

[2632] « To create a clear solution for potential future deadlocks » ; « a constitutional pathway for his actions » ; « while paying little attention to other members of the executive or political competitors in the legislative branch », *Ibid*, p. 51-52.

[2633] *Ibid*., p. 52.

[2634] P. BLOKKER, « Constitution-Making in Romania : From Reiterative Crises to Constitutional Moment », *op. cit*., p. 198-200.

[2635] E. S. TANASESCU, « Conflicting revisions to Romanian Constitution give rise to questions about semi-presidentialism », *op. cit*., p. 53-54.

B- Le recours plus fréquent à une résolution juridictionnelle du conflit

**1472.** A l'occasion d'un conflit institutionnel, plutôt que de réviser la Constitution, il est possible que les présidents européens remettent en cause la distribution du pouvoir de manière informelle. Ils vont alors saisir le juge constitutionnel afin qu'il livre une interprétation nouvelle de la loi fondamentale qui leur sera plus favorable. Cela passe par une modification du sens ou une addition au contenu normatif du texte constitutionnel[2636].

**1473.** Plusieurs juridictions constitutionnelles européennes sont ainsi compétentes pour trancher les différends entre les organes de l'Etat quant à l'exercice de leurs prérogatives respectives. Elles peuvent alors statuer contre les tentatives les plus flagrantes de modifier l'équilibre des pouvoirs en faveur de l'une ou l'autre des parties impliquées dans le conflit. En effet, « si la survenance de conflits inter-organiques est une manifestation normale de la dynamique systémique globale, la résolution pacifique de ces conflits se montre indispensable pour garantir l'équilibre constitutionnel des pouvoirs »[2637]. Dans le cas où la décision du juge constitue une modification informelle de la Constitution, il est probable que cette évolution sera considérée comme plus légitime par les différents acteurs du conflit que si elle était imposée par un organe particulier. Le recours au juge permet d'apaiser et de stabiliser plus facilement les relations entre les institutions.

**1474.** Toutes les constitutions européennes ne prévoient pas de procédures spécifiques devant le juge constitutionnel pour résoudre les différends entre les organes de l'Etat. Elles n'existent pas en LITUANIE, au PORTUGAL, en AUTRICHE, en IRLANDE, en FINLANDE et en FRANCE. De plus, les présidents de ces Etats n'instrumentalisent pas leur pouvoir de saisir la juridiction constitutionnelle. En LITUANIE, le Président ne peut saisir la Cour que des décrets du Gouvernement. Il ne le fait que rarement[2638]. C'est également le cas au PORTUGAL où la saisine du Tribunal constitutionnel n'est pas détournée et ne sert qu'à prévenir des inconstitutionnalités éventuelles[2639]. En IRLANDE, Michael Gallagher souligne qu'il n'y a « aucune indication que les présidents utilisent ce pouvoir pour essayer de faire avancer un agenda politique personnel ou de contrecarrer un gouvernement »[2640]. Il n'y a pas non plus

[2636] B. SELEJAN-GUTAN, « Informal Constitutional Changes in Romania », *Romanian Journal of Comparative Law*, Vol. 6, No. 1, 2015, p. 39.
[2637] A. BRAUN, *Le pouvoir régulateur du régime politique. Etude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, *op. cit*., p. 355.
[2638] V. A. VAICAITIS, « The Republic of Lithuania », *op. cit*., p. 1062.
[2639] R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit*., p. 390.
[2640] « No indication that presidents are using this power to try to advance a personal political agenda or to thwart a government », M. GALLAGHER, « The Political Role of the President », *op. cit*., p. 51.

d'exemples d'une saisine du Conseil constitutionnel par le Président de la FRANCE qui servirait un objectif personnel. Enfin, en AUTRICHE, le chef de l'Etat n'est pas compétent pour saisir le juge constitutionnel, tandis qu'il n'en existe pas en FINLANDE.

**1475.** Dans les autres régimes parlementaires, les conflits institutionnels dans lesquels les présidents peuvent être impliqués sont susceptibles d'être tranchés par les juridictions constitutionnelles. C'est ainsi qu'en POLOGNE « la Cour constitutionnelle tranche les conflits de compétence entre les autorités centrales constitutionnelles de l'Etat »[2641]. Dans le même sens, en ROUMANIE, la Cour « statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques »[2642]. En SLOVENIE, le juge constitutionnel connaît « des litiges en matière de compétences, entre l'Assemblée nationale, le Président de la République et le Gouvernement »[2643]. Il est également possible de citer l'exemple de la BULGARIE où la Cour constitutionnelle « règle les litiges concernant la compétence entre l'Assemblée nationale, le Président de la République et le Conseil des ministres »[2644]. Une compétence similaire est confiée au juge en CROATIE. Il « se prononce sur les conflits de compétences entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire »[2645]. C'est également le cas en REPUBLIQUE TCHEQUE puisque la juridiction constitutionnelle statue « sur les litiges relatifs à l'étendue des compétences des organes de l'Etat et des organes des collectivités territoriales autonomes »[2646], tandis qu'en SLOVAQUIE, elle tranche « les conflits de compétence entre les organes centraux de l'administration d'Etat »[2647]. Enfin, dans la CROATIE des années 1990, la Cour constitutionnelle possédait déjà, à l'article 125 de la Constitution, le pouvoir de trancher les conflits de compétences entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

**1476.** Lorsque les juridictions constitutionnelles sont saisies à propos des pouvoirs présidentiels, elles sont conduites à devoir trancher un conflit entre le Président de la République et une autre institution, généralement le Gouvernement ou le Parlement. Dans cette hypothèse, le chef de l'Etat sollicite le juge pour qu'il modifie, de manière informelle, la Constitution afin qu'il confirme son interprétation de la loi fondamentale et de ses prérogatives. Il est fréquent que de tels changements aient effectivement lieu dans la mesure où les conflits institutionnels surviennent en raison de la rédaction ambiguë des dispositions constitutionnelles. L'incertitude entourant leur rédaction et l'incapacité des acteurs à la

[2641] Article 189 de la Constitution de la Pologne du 2 avril 1997.
[2642] Article 146, e) de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1990.
[2643] Article 160 de la Constitution de la Slovénie du 23 décembre 1991.
[2644] Article 149, alinéa 1er, 3° de la Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991.
[2645] Article 129 de la Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.
[2646] Article 87, alinéa 1er, k) de la Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.
[2647] Article 126 § 1 de la Constitution de la Slovaquie du 3 septembre 1992.

résoudre rend l'intervention du juge nécessaire. En pratique, toutes les juridictions constitutionnelles n'ont pas été amenées à se prononcer sur la répartition des compétences entre le Président et les autres organes de l'Etat. A ce titre, les exemples polonais, roumains et bulgares peuvent être particulièrement mis en avant.

**1477.** En POLOGNE, le Tribunal constitutionnel a fréquemment joué un rôle de médiation entre les principaux organes constitutionnels[2648]. L'indétermination de certaines dispositions constitutionnelles ou législatives relatives aux pouvoirs du Président l'ont conduit à trancher des conflits entre le chef de l'Etat et le Premier ministre et/ou le Parlement. Il a alors été amené à modifier le texte constitutionnel en en précisant le contenu. Le Tribunal s'est par exemple prononcé sur le conflit entre L. Walesa et le *Sejm* quant à la révocation du Président du Conseil national de la radiodiffusion. Des parlementaires l'avaient saisi en remettant en cause la constitutionnalité de l'action du chef de l'Etat au motif qu'il n'y avait aucune disposition explicite dans une loi lui donnant le droit de révoquer les membres de ce Conseil. Le juge trancha en faveur de l'assemblée. Dans le même sens, saisi de la question de la représentation de la Pologne au Conseil européen, le Tribunal a été conduit à livrer une interprétation des compétences des deux têtes du pouvoir exécutif en la matière et a tranché en faveur du chef du gouvernement. Le juge a précisé la manière dont devait être exercées leurs prérogatives respectives, précisant ainsi le contenu normatif des articles 135 et 146 § 1 de la Constitution qui étaient jusqu'alors trop incertains[2649].

**1478.** En ROUMANIE, différents conflits institutionnels dans lesquels le Président de la République était impliqué ont donné l'occasion à la Cour constitutionnelle d'opérer plusieurs modifications informelles de la Constitution. Beaucoup de ces changements étaient déterminés ou influencés par des considérations de nature politique[2650]. La modification informelle est parfois facilitée par l'indétermination du texte constitutionnel. A ce titre, la Cour roumaine a été amenée à résoudre une première crise institutionnelle au début de la cohabitation entre T. Basescu et C. Popescu-Tariceanu entre 2007 et 2008. En décembre 2007, après la démission du ministre de la Justice, il fut demandé au Président de confirmer la nomination de son successeur. En raison des tensions intra-exécutives suscitées par la cohabitation, il la refusa à deux reprises. Pourtant, l'article 85, alinéa 2 de la Constitution dispose qu'« en cas de remaniement gouvernemental ou de vacance de postes, le Président

[2648] T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, *op. cit*., p. 214.
[2649] Sur ce point, voir *supra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, I°.
[2650] B. SELEJAN-GUTAN, « Informal Constitutional Changes in Romania », *op. cit*., p. 44.

révoque et nomme, sur proposition du Premier ministre, les membres du Gouvernement ». Le rôle principal revient donc au Premier ministre. Rien n'indique que le chef de l'Etat a le droit de refuser une nomination, d'autant plus qu'« auparavant, lorsqu'une telle situation s'est produite, tous les présidents ont confirmé les nouveaux candidats par un acte formel, entérinant simplement le choix du Premier ministre »[2651].

**1479.** Cependant, avec l'aide de la Cour constitutionnelle, T. Basescu est parvenu à imposer sa propre lecture de cette disposition. Après avoir constaté l'existence d'un conflit juridique de nature constitutionnelle, la Cour confirma ces refus en indiquant que le chef de l'Etat n'était pas obligé d'accepter la proposition du Premier ministre. Elle donna une nouvelle interprétation à l'article 85, alinéa 2 en considérant que « comme le Président a le droit de demander au Parlement de réexaminer une fois une loi, cette règle devait aussi s'appliquer, par analogie, à la procédure de remaniement »[2652], offrant ainsi un nouveau droit au chef de l'Etat.

**1480.** Dans le même sens, dans une autre décision de 2012, la Cour constitutionnelle a suggéré que, « dans le silence du texte constitutionnel, le référendum consultatif initié par le Président en 2009, concernant l'adoption du Parlement monocaméral, pourrait avoir des effets obligatoires pour la future révision de la Constitution »[2653], alors que la loi fondamentale roumaine indique expressément dans quels cas les référendums sont contraignants.

**1481.** Une autre décision de 2012 conférant un nouveau pouvoir au Président peut également être mise en avant. Elle est relative à la représentation de la Roumanie au Conseil européen. La Cour attribua effectivement cette mission au Président alors qu'un conflit opposait T. Basescu et V. Ponta sur cette question[2654]. Ainsi, le juge constitutionnel modifie régulièrement le contenu de la loi fondamentale lorsqu'il est saisi afin de résoudre un conflit institutionnel. Ces changements bénéficient principalement au chef de l'Etat puisque « dans ses quelques tentatives de modification informelle de la Constitution, il s'est concentré sur l'augmentation du pouvoir du Président de la République roumaine »[2655].

---

[2651] « Previously, when such a situation occurred, all Presidents confirmed the new candidates by a formal act, simply endorsing the Prime Minister's choice », *Ibid*., p. 45.

[2652] « Since the President has the right to ask Parliament to re-examine a law once, this rule should apply, by analogy, to the reshuffle procedure », B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, *op. cit*., p. 115.

[2653] « In the silence of the constitutional text, the consultative referendum initiated by the President in 2009, regarding the adoption of the unicameral Parliament, might have compulsory effects for the future amendment of the Constitution », B. SELEJAN-GUTAN, « Informal Constitutional Changes in Romania », *op. cit*., p. 46.

[2654] Sur ce point, voir *supra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, II°.

[2655] « In its few attempts of informally changing the Constitution, it focused on increasing the power of the President of Romanian », B. SELEJAN-GUTAN, « Informal Constitutional Changes in Romania », *op. cit*., p. 52.

**1482.** Enfin, en BULGARIE, dans le cadre des conflits institutionnels ayant impliqué le Président Jelev, la Cour constitutionnelle fut saisie à plusieurs reprises par les députés pour préciser les limites des pouvoirs présidentiels. Afin de manifester son opposition au Gouvernement, le chef de l'Etat utilisa largement son droit de message à l'opinion pour critiquer l'action du Cabinet et mettre en garde l'opinion publique. Les députés socialistes demandèrent donc à la Cour si le Président pouvait exprimer ses préférences politiques sans violer l'article 92 § 1 de la Constitution d'après lequel il incarne l'unité de la nation. La Cour protégea l'indépendance du chef de l'Etat en considérant qu'il pouvait exprimer librement ses opinions et en indiquant que l'accusation de violation de la Constitution ne pouvait se faire qu'en suivant la procédure de destitution[2656]. La Cour constitutionnelle s'est également prononcée contre certaines tentatives visant à restreindre les pouvoirs du Président. Elle refusa par exemple de soumettre la nomination des ambassadeurs au contrôle et à l'approbation du Parlement et s'est prononcée contre une déclaration de l'Assemblée nationale selon laquelle tous les décrets du Président devaient être soumises au contreseing ministériel alors qu'une liste limitativement énumérée d'hypothèses figurait dans la Constitution[2657].

**1483.** L'observation comparative souligne qu'il n'est pas rare que le juge constitutionnel soit conduit à trancher des conflits institutionnels dans lesquels sont impliqués les présidents de la République. Des procédures spécifiques sont parfois instaurées. Elles ne sont pas nécessairement mises en œuvre dans tous les Etats où elles sont prévues puisque les conflits n'apparaissent que dans certains régimes. Cependant, quel que soit le régime, les sollicitations dont les juges constitutionnels font l'objet les amènent à procéder à des interprétations nouvelles de la Constitution. Ils doivent préciser le contenu des dispositions constitutionnelles qui se trouvent au cœur de l'affrontement entre le chef de l'Etat et une autre institution. Si le recours à ces procédures reste ponctuel, il est plus efficace pour résoudre les conflits institutionnels qu'une tentative de réviser formellement la loi fondamentale. Les présidents ont davantage de chances d'obtenir une issue favorable par ce biais, le processus de révision étant principalement entre les mains des parlementaires. Il apparaît ainsi que la remise en cause de l'ordre constitutionnel n'est utilisée comme un instrument de résolution des conflits institutionnels par les chefs d'Etat que dans des hypothèses rares, lorsque l'intensité de l'affrontement est élevée. La plupart du temps, ils privilégient plutôt l'appel au peuple, par leur droit de message ou le référendum, pour sortir vainqueur du conflit.

---

[2656] F. FRISON-ROCHE, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, *op. cit*., p. 134-135.
[2657] V. GANEV, « Bulgaria », *op. cit*., p. 139.

## Conclusion du Chapitre 2

**1484.** Selon la doctrine classique, l'élection présidentielle directe est fréquemment envisagée comme étant le facteur principal de ces conflits. Ce mécanisme contribuerait effectivement à exacerber les tensions entre les institutions parlementaires, en particulier à l'intérieur du pouvoir exécutif, en renforçant l'hostilité consubstantielle au dualisme. A l'inverse, les régimes parlementaires où le chef de l'Etat est élu indirectement seraient plus apaisés car les conflits n'interviendraient qu'entre les partis composant la coalition gouvernementale. Il en irait de même pour les régimes présidentiels qui ne connaissent que des oppositions entre l'assemblée et le Président[2658].

**1485.** L'observation comparative souligne cependant que la survenance des conflits institutionnels n'est pas liée exclusivement au mode de désignation du chef de l'Etat. D'autres facteurs comme les circonstances politiques, la représentation que se fait le Président de sa fonction ou des interprétations divergentes de la loi fondamentale sont susceptible d'exercer une influence complémentaire. Ils pourront accélérer ou atténuer le potentiel conflictuel de l'élection présidentielle directe. Ils n'interagissent pas de la même manière dans l'ensemble des régimes parlementaires européens. En fonction de la nature du parlementarisme, l'intensité et l'occurrence des conflits ne seront pas identiques. Ces derniers sont effectivement plus nombreux dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » en raison du rôle intermédiaire de la présidence de la République. Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle », la place, subordonnée ou prédominante, du Président est fixée clairement, limitant les incertitudes et, partant, les conflits.

**1486.** A ce titre, si des conflits de nature différente peuvent être relevés, ils soulignent l'existence d'une lutte de pouvoir générée par la rédaction ambiguë de certaines dispositions constitutionnelles. Trois types de conflits ont été identifiés : des conflits relatifs à l'exercice de la fonction gouvernementale quand le Président critique les choix opérés et les actions mises en œuvre par le Cabinet ; des conflits relatifs à la répartition des compétences lorsqu'il y a un désaccord quant à la manière dont le chef de l'Etat exerce ses prérogatives ; des conflits constitutionnels quand il y a une crise quant à l'identité du représentant de la volonté du peuple. Ces différentes sortes de conflits apparaissent davantage dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle ».

---

[2658] T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 19

**1487.** Par ailleurs, lorsque, dans les régimes parlementaires, les présidents sont impliqués dans un conflit institutionnel, ils disposent de plusieurs instruments pour le résoudre d'une manière qui leur sera favorable. Le premier moyen consiste à faire appel au peuple. Par l'intermédiaire de leur droit de message ou du référendum, ils peuvent prendre l'opinion publique à témoin afin de faire pression sur le gouvernement ou le Parlement. Le second moyen implique une remise en cause de l'ordre constitutionnel par l'intermédiaire d'une révision constitutionnelle initiée par le chef de l'Etat ou par la saisine du juge constitutionnel. La première option est plus utilisée que la seconde. Elle présente également plus de chances de réussite.

**1488.** Au bout du compte, le mode de désignation du chef de l'Etat ne saurait être la cause unique de l'apparition ou de la résolution des conflits entre les institutions.

## Conclusion du Titre 2

**1489.** Il ressort de l'observation comparative qu'il existe une certaine surestimation, notamment doctrinale, de l'influence de l'élection populaire du Président de la République sur le fonctionnement des régimes parlementaires. La désignation du chef de l'Etat par le peuple ne lui attribue pas mécaniquement un ascendant sur le Gouvernement. Elle ne conduit pas non plus à la multiplication des conflits institutionnels.

**1490.** Ce n'est pas l'élection populaire qui explique la prédominance éventuelle du Président mais ses prérogatives. A l'exception des régimes parlementaires « à direction présidentielle », les présidents de la République n'exercent effectivement qu'une influence limitée sur le Cabinet. Cela se remarque lorsqu'il est question de l'existence du Gouvernement mais également à propos de son fonctionnement. L'élection populaire renforcerait la place que le chef de l'Etat occupe dans le processus de formation du Gouvernement. L'observation comparative souligne toutefois que le rôle présidentiel est relativement limité. La présidence y remplit la plupart du temps une fonction d'enregistrement en vertu de laquelle elle se borne à formaliser la décision prise par la majorité parlementaire. Quelques présidents exercent une fonction régulatrice qui leur permet de manifester leur point de vue sans qu'il ne soit nécessairement pris en compte. Seuls les « présidents directeurs » sont susceptibles d'être les créateurs exclusifs du Cabinet.

**1491.** Dans le même sens, ce sont uniquement ces derniers qui peuvent révoquer librement le Gouvernement en raison de la subordination des ministres à leur égard. Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » ou « à présidence symbolique », les présidents ne possèdent pas cette compétence ou, lorsque certains la détiennent comme au Portugal ou en Autriche, son utilisation a été neutralisée.

**1492.** La surestimation de l'influence de l'élection populaire se remarque également à propos de l'exercice de la fonction gouvernementale. Le Cabinet constitue effectivement l'organe prééminent dans la plupart des régimes, à l'exception, encore une fois, des régimes parlementaires « à direction présidentielle ». Une collaboration a parfois lieu entre le Président et le Gouvernement dans la politique étrangère et de défense ou pour faire face aux circonstances exceptionnelles mais la décision finale appartient au Premier ministre.

**1493.** Les relations à l'intérieur du pouvoir exécutif ne dépendent donc pas exclusivement de l'élection présidentielle directe. Il faut également tenir compte de la répartition des compétences entre les différentes institutions. Il est possible de formuler une observation similaire à propos des conflits institutionnels. Dans les régimes parlementaires, les présidents

sont impliqués dans différentes sortes de conflits. Cependant, leur mode de désignation n'en est pas la cause unique. D'autres facteurs exercent une influence. A ce titre, les régimes parlementaires « à modération présidentielle », où le chef de l'Etat occupe une position intermédiaire, sont davantage enclins à connaître des conflits que les régimes parlementaires « à présidence symbolique » ou « à direction présidentielle » où le rôle du Président est plus clairement établi. Dans le même sens, ce n'est pas parce qu'ils sont élus directement que les présidents pourront résoudre ces conflits en leur faveur mais parce qu'ils font une utilisation stratégique de certaines de leurs prérogatives.

**1494.** Il est donc bien possible de relativiser les conséquences de l'élection présidentielle directe pour le fonctionnement des régimes parlementaires dans la mesure où elle n'est ni la source d'une domination du chef de l'Etat, ni la cause exclusive des conflits entre les institutions.

## Conclusion de la Partie 2

**1495.** Il est généralement attendu que le recours à l'élection populaire du Président de la République bouleverse l'équilibre des régimes parlementaires européens. On ne peut pas nier que l'élection exerce une influence importante sur les institutions des régimes parlementaires, mais les analyses ne soulignent pas suffisamment que d'autres éléments interviennent de manière tout autant décisive. L'influence de la désignation par le peuple apparaît parfois surestimée.

**1496.** Les conséquences de l'élection présidentielle directe sur le statut des présidents sont effectivement plutôt limitées. Le suffrage universel ne conduit pas nécessairement à ce que le chef de l'Etat bénéficie d'un statut plus éminent. Un lien de causalité est pourtant régulièrement établi entre élection et pouvoir. La légitimité démocratique importante dont bénéficie le chef de l'Etat, grâce à sa désignation populaire, justifierait qu'il exerce une influence prédominante au sein des institutions. La décision d'introduire ce mécanisme dans les régimes parlementaires de l'espace européen constitue toutefois, la plupart du temps, un choix pragmatique dicté par les circonstances politiques et historiques nationales. Elle n'est pas nécessairement prise pour assoir la domination du Président. Il n'y a qu'au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle » que l'élection populaire est associée à la prééminence du chef de l'Etat. Lorsque le parlementarisme est « à modération présidentielle » ou « à présidence symbolique », le Président, bien que désigné au suffrage universel, n'est pas l'organe prépondérant. Il occupe au contraire une position intermédiaire, voire subordonnée vis-à-vis du Gouvernement. Une rupture entre légitimité et pouvoir peut ainsi être relevée dans certaines hypothèses, notamment quand « les présidents constatent que leur soutien populaire et leur légitimité démocratique dépassent largement les pouvoirs formels dont ils disposent au cours de leurs mandats »[2659].

**1497.** La surestimation des conséquences de l'élection directe sur le statut des présidents se remarque également lorsqu'il est question de leur responsabilité politique. La désignation populaire est parfois présentée comme un des mécanismes permettant de l'engager. Cette idée est critiquable dans la mesure où elle semble plutôt constituer une responsabilité par défaut qui ne saurait être assimilée, d'un point de vue juridique, un véritable mécanisme de responsabilité devant le peuple. Cette assimilation, même contestable, souligne toutefois que

[2659] « The presidents find that their popular support and democratic legitimacy vastly outweigh the formal powers available to them in office », T. SEDELIUS, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, op. cit.*, p. 204.

la responsabilité politique des chefs d'Etat, dans les régimes parlementaires européens, est particulièrement limitée. Ils sont majoritairement irresponsables. Une telle irresponsabilité est en accord avec les principes traditionnels du parlementarisme. Elle peut cependant causer des difficultés en présence d'un « Président modérateur » ou d'un « Président directeur » car ces derniers ne rendent pas compte de leur action alors même qu'ils ne sont pas subordonnés au gouvernement. Les mécanismes de responsabilité pénale et constitutionnelle des présidents ne sont pas des substituts efficaces car ils sont conçus pour punir une faute, pas un dissentiment politique. Finalement, seules les procédures de révocation populaire paraissent pouvoir être considérées comme de véritables mécanismes de responsabilité politique devant le peuple.

**1498.** Les conséquences de l'élection populaire du Président de la République pour le statut du chef de l'Etat peuvent donc être relativisées. Elle ne fonde pas sa puissance ou sa responsabilité politique. Il est possible de formuler une appréciation similaire à propos du fonctionnement des régimes parlementaires. Les relations qu'entretient le chef de l'Etat avec le Gouvernement et le Parlement ne dépendent pas uniquement de son mode de désignation. L'élection présidentielle directe ne le conduit pas à bénéficier d'un monopole quant à l'exercice de la fonction gouvernementale. A l'inverse, dans la plupart des hypothèses, c'est bien le Cabinet qui détermine et conduit la politique de la nation. Une collaboration entre le Président et le Gouvernement est parfois possible dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » mais, en cas de désaccord, la prise de décision revient, en général, au Premier ministre. Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique », aucune place n'est laissée au chef de l'Etat car le processus décisionnel est entièrement centralisé entre les mains du Cabinet. C'est uniquement au sein des régimes parlementaires « à direction présidentielle » que les présidents élus par le peuple contrôlent la fonction gouvernementale puisque les ministres et la majorité parlementaire leur sont subordonnés.

**1499.** Une observation similaire peut être établie à propos de l'existence du Gouvernement. Seuls les « présidents directeurs » exercent une maîtrise complète sur sa naissance et sa disparition dans la mesure où ils peuvent le nommer et le révoquer librement, contrairement aux « présidents modérateurs » et aux « présidents symboliques ». L'élection directe n'explique donc pas à elle seule la nature du rapport entre le chef de l'Etat et le Cabinet. Leurs prérogatives respectives doivent être prises en compte.

**1500.** Dans le même sens, le suffrage universel n'exerce pas une influence exclusive sur l'apparition des conflits institutionnels dans les régimes parlementaires. Quel que soit l'objet du conflit dans lequel le Président est impliqué, son existence est la conséquence de plusieurs facteurs parmi lesquels figure l'élection présidentielle directe. Des interprétations divergentes

de la Constitution, des circonstances politiques particulières ou encore la représentation que chaque organe se fait de sa fonction permettent peuvent conduire présidents et les premiers ministres à s'affronter pour le contrôle de la fonction gouvernementale. Par conséquent, les régimes parlementaires « à modération présidentielle » seront plus enclins aux conflits que les deux autres formes du parlementarisme en raison de la position intermédiaire du chef de l'Etat. Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle », un organe, respectivement le Gouvernement et le Président, est clairement prédominant, limitant ainsi les possibilités d'affrontement. Cette inclination des « présidents modérateurs » se manifeste également dans l'utilisation conflictuelle qu'ils font de certaines de leurs prérogatives afin de sortir vainqueur de l'opposition avec le Cabinet ou l'assemblée.

**1501.** Il ressort ainsi de l'observation comparative que les conséquences de l'élection populaire du Président de la République sur l'équilibre des régimes parlementaires de l'espace européen, si elles ne sauraient être négligées, peuvent être relativisées.

# Conclusion générale

**1502.** La conclusion est d'abord l'occasion de dresser le bilan de la recherche (1). Il sera ensuite possible de poser un regard réflexif sur la Vème République (2), avant de mettre en exergue certaines des découvertes que nous avons pu faire (3).

## 1- Bilan de la recherche

**1503.** Il ressort de l'observation comparative qu'il existe une surestimation, notamment doctrinale, de l'influence réelle que l'élection populaire du Président de la République est susceptible d'exercer sur le fonctionnement des régimes parlementaires de l'espace européen. Si l'importance de la désignation du chef de l'Etat par l'intermédiaire du suffrage universel ne saurait être niée, notre classification ternaire des régimes parlementaires indique toutefois qu'il est possible d'atténuer les attentes qui entourent ce mécanisme juridique. L'étude du rôle joué par les présidents élus par le peuple ainsi que l'examen des équilibres des régimes parlementaires dans lesquels s'inscrivent ces derniers le soulignent.

**1504.** C'est ainsi que l'élection populaire n'est pas le seul facteur en mesure d'expliquer la manière dont le chef de l'Etat exercera ses prérogatives. Pourtant, un lien est régulièrement établi entre le mode de désignation et le rôle des présidents. L'élection directe génère effectivement une potentialité de pouvoirs importants qui peut influencer l'élaboration de classifications des régimes politiques. Beaucoup d'auteurs font de l'élection populaire un critère de distinction. Cette démarche implique qu'il existerait un rapport indissoluble entre le mode de désignation du chef de l'Etat et le fonctionnement des institutions. Dans cette perspective, l'élection présidentielle directe est envisagée comme la source d'une légitimité renforcée. Elle autoriserait alors son bénéficiaire à occuper une place prédominante vis-à-vis des autres organes de l'Etat. L'élection par une assemblée aboutirait, à l'inverse, à l'effacement de l'institution présidentielle.

**1505.** A cet égard, il serait possible de différencier les régimes parlementaires en se fondant sur la présence de l'élection populaire du Président. Des auteurs vont ainsi opposer les régimes parlementaires « dualiste renouvelé » et « moniste »[2660], ou encore, les régimes parlementaires « biélectifs » et « monoélectifs »[2661]. D'autres vont, au contraire, rejeter le caractère

[2660] P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 196-204.
[2661] M-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 161.

parlementaire des régimes politiques combinant l'élection présidentielle au suffrage universel et la responsabilité politique du Gouvernement devant l'assemblée. Ces régimes seront généralement qualifiés de « présidentialistes » ou de « semi-présidentiels »[2662]. Le premier qualificatif peut être écarté car le contenu exact de la notion n'est pas clairement identifié et omet totalement la dimension parlementaire du régime considéré. Le second peut lui aussi être abandonné en raison de ses faiblesses théoriques et pratiques. Ces différentes classifications font de l'élection présidentielle directe un élément essentiel de leur typologie. Il en ressort cependant une « dichotomie excluante » entre un Président qui gouverne et un Président qui est effacé. Toute une série de régimes intermédiaires semble écartée.

**1506.** Afin de résoudre ces difficultés, nous avons proposé d'établir une classification ternaire des régimes parlementaires. Pour la construire, notre regard s'est porté sur la notion de pouvoir neutre développée par Benjamin Constant. De nombreuses constitutions européennes attribuent effectivement au Président de la République une mission proche de la notion théorisée par le libéral de Coppet. L'utiliser pour distinguer les régimes parlementaires permet de développer une approche plus fine de ces derniers, les rôles présidentiels apparaissant plus nuancés. Sur ce fondement, il a été possible de distinguer trois types de régimes parlementaires : le régime parlementaire « à modération présidentielle »[2663], « à présidence symbolique »[2664] et à « direction présidentielle »[2665]. Dans le premier, le Président ne dispose pas des prérogatives pour assurer la direction du Gouvernement. Ses pouvoirs discrétionnaires lui permettent simplement de participer à la résolution d'une crise institutionnelle ou d'agir comme un contrepouvoir. Dans le second, les prérogatives du chef de l'Etat sont essentiellement formelles ou ont été neutralisées par la pratique. Ses interventions se font généralement dans le cadre de compétence liée. Dans le troisième, le Président possède un véritable pouvoir de décision. Il est le chef de la majorité parlementaire. Le Gouvernement travaille donc sous sa direction.

**1507.** Notre classification ne cherche pas à transposer le pouvoir neutre dans un cadre républicain. Nous nous sommes simplement inspirés de la notion de Benjamin Constant pour proposer une nouvelle manière d'envisager le rôle des présidents et, partant, les régimes

---

[2662] Sur le présidentialisme, v. par ex. J. GICQUEL, J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit*., p. 189 ; O. DUHAMEL, « Une démocratie à part », *op. cit*., p. 25. Sur le régime semi-présidentiel, v. par ex. M. DUVERGER, *Echec au Roi*, *op. cit*., 250 p. ; R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit*., p. 1-21.

[2663] Cette catégorie comprend la Lituanie, la Pologne, le Portugal et la Roumanie.

[2664] Cette catégorie comprend l'Autriche, l'Irlande, la Slovénie, la Bulgarie, la Croatie, la Finlande, la République tchèque et la Slovaquie.

[2665] Cette catégorie comprend la France et la Croatie entre 1990 et 2000.

parlementaires. A cet égard, le pouvoir neutre, tel que théorisé par Constant, souffre de plusieurs défauts qui nous ont conduit à réorienter la notion. L'identification du « Président modérateur » ne s'appuie donc pas sur les mêmes critères. Le régime parlementaire « à modération présidentielle » se caractérise d'abord par l'extériorité du chef de l'Etat. Les constitutions qui cherchent à faire de ce dernier un « modérateur » contiennent des dispositions destinées à le ternir à l'écart de l'exercice de la fonction gouvernementale et des partis politiques. Vis-à-vis du Gouvernement, le régime parlementaire « à modération présidentielle » se distingue par la présence du contreseing et l'éloignement du Président du Conseil des ministres. Vis-à-vis des partis, il se caractérise par la volonté de déconnecter les élections présidentielles et législatives mais aussi par celle d'empêcher le chef de l'Etat d'être membre d'une formation politique. Le « Président modérateur » s'illustre également par la possession de pouvoirs discrétionnaires pensés pour qu'il puisse participer à la résolution d'une crise institutionnelle ou tempérer le bloc majoritaire. Il s'agit du droit de veto et du droit de dissolution. Ces critères de distinction paraissent pertinents car le « Président directeur » se caractérise par son intégration complète dans la fonction gouvernementale et le système des partis. De plus, ses pouvoirs discrétionnaires sont utilisés afin de diriger le travail de la majorité parlementaire. Le « Président symbolique » est lui aussi souvent éloigné du Cabinet mais se trouve soumis aux partis et n'est pas en mesure d'utiliser des pouvoirs discrétionnaires pour s'opposer au bloc majoritaire ou résoudre des blocages. Par conséquent, le mode de désignation du Président de la République ne joue pas un rôle essentiel dans l'établissement de notre classification ternaire des régimes parlementaires. Son influence dans la détermination de l'influence du Président est limitée.

**1508.** Cependant, la question de la préservation des institutions ne relève pas seulement du chef de l'Etat. L'hypothèse d'un « Président modérateur » implique d'articuler celui-ci avec la justice constitutionnelle. La majorité des constitutions attribue une fonction similaire à la justice constitutionnelle. Cette articulation est parfois jugée impossible à cause de l'élection présidentielle directe. Ainsi que nous l'avons évoqué, certains auteurs considèrent que le recours au suffrage universel pour désigner le Président constituerait une menace pour la démocratie. Conférant une légitimité excessive à la présidence de la République, l'élection populaire générerait des conflits de légitimité entre le chef de l'Etat et le Parlement. En raison de la structure dualiste du pouvoir exécutif dans les régimes parlementaires, elle renforcerait également le risque de voir apparaît une situation de « cohabitation » ou de « gouvernement minoritaire et divisé » susceptible d'engendrer des conflits intra-exécutifs ou des blocages. Le cumul du parlementarisme et de l'élection présidentielle directe devrait donc être évité. Il

ressort pourtant de l'observation comparative que ces craintes peuvent être contestées d'un point de vue théorique, en ce qu'elles révèlent une conception biaisée de la classification des régimes politiques, et sur le plan pratique car elles ne se sont pas réalisées au sein de l'espace européen.

**1509.** Plus largement, c'est la manière d'envisager les rapports entre le juge constitutionnel et le Président de la République qui a pu être questionnée. Leurs relations se caractérisent par la recherche d'un équilibre plutôt que par l'hostilité. La juridiction constitutionnelle n'est pas dirigée contre le chef de l'Etat. Chacun a besoin de l'autre pour fonctionner correctement. Plutôt que de les envisager comme des adversaires irréconciliables, il semble au contraire qu'ils puissent être tous deux des « gardiens » complémentaires de la Constitution. L'utilisation de la notion de « gardien de la Constitution » de Carl Schmitt implique toutefois une rupture avec la conception originelle de l'auteur allemand. Celui-ci cherchait avant tout à justifier le renforcement des pouvoirs du Président afin de remettre en cause les institutions parlementaires et libérales instaurées par la Constitution de Weimar. Si les présidents peuvent être, en régime parlementaire, des « gardiens » de la Constitution, c'est parce qu'ils n'interviennent pas sur le même plan que les juridictions constitutionnelles. Le juge peut ainsi être envisagé comme un gardien « juridictionnel », tandis que le chef de l'Etat sera un gardien « institutionnel ». Il intervient lorsque le contrôle juridictionnel est inadapté ou inefficace. La nature de l'intervention présidentielle ne dépend pas de son mode de désignation mais du régime parlementaire dans lequel se trouve le chef de l'Etat.

**1510.** L'observation comparative a ainsi permis d'atténuer le lien qui est parfois établi entre l'élection populaire du Président et le rôle qu'il joue. Elle s'avère également pertinente pour tempérer les effets que ce mode de scrutin est censé avoir sur l'équilibre des régimes parlementaires. La classification proposée souligne effectivement que le statut du Président n'est pas nécessairement bouleversé en profondeur par son élection par le peuple. Des ruptures entre la légitimité et les pouvoirs du chef de l'Etat peuvent ainsi être relevées, en particulier dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique ». Il n'est pas rare que ce décalage y suscite des tensions parce que la légitimité démocratique des présidents est plus élevée que les pouvoirs que la Constitution leur attribue.

**1511.** Dans le même sens, l'élection populaire des présidents ne les rend pas, d'un point de vue juridique, responsables politiquement devant le peuple. Il s'agit de deux mécanismes distincts. Dans les régimes parlementaires étudiés, l'instauration d'une responsabilité politique des présidents semble passer spécifiquement par des procédures de révocation populaire. Les mécanismes de responsabilité pénale ou constitutionnelle ne sont pas des

substituts pleinement satisfaisants car ils visent à sanctionner la violation d'une norme juridique plutôt qu'un désaccord de nature politique. La révocation par le peuple paraît plus adaptée. Elle permet ainsi de remédier au « déséquilibre dangereux entre légitimité, responsabilité et pouvoir » qui peut exister dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », voire « à modération présidentielle »[2666].

**1512.** La classification ternaire proposée permet également de nuancer les conséquences de l'élection populaire du Président de la République sur les rapports de force au sein de l'exécutif. Le chef de l'Etat élu ne bénéficie pas automatiquement d'une position de supériorité dans ses relations avec le Cabinet. Ce n'est pas son mode de désignation mais les prérogatives qu'il détient qui expliquent sa prééminence ou sa subordination dans ses rapports avec le Gouvernement. C'est ainsi que parmi les trois formes de parlementarisme identifiées, seuls les « présidents directeurs » possèdent un ascendant sur l'équipe ministérielle. Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle », le Président contrôle effectivement l'existence et le fonctionnement du Gouvernement, tandis que dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique », le chef de l'Etat ne bénéficie que d'une influence ponctuelle. Une collaboration a parfois lieu entre le Président et le Premier ministre mais ce dernier conserve le pouvoir de décision finale.

**1513.** Cette situation est susceptible de générer des conflits entre les institutions. Ce sont plus particulièrement les relations à l'intérieur du pouvoir exécutif ainsi que celles entre le Président et le Parlement qui sont concernées. L'élection présidentielle directe explique en partie l'existence des tensions. Des frustrations peuvent effectivement apparaître en raison du décalage entre la légitimité démocratique forte du chef de l'Etat et ses prérogatives souvent limitées. Elles le conduisent alors à s'opposer au Gouvernement et à la majorité parlementaire afin de renforcer sa position au sein des institutions. Cependant, d'autres facteurs tirés de l'indétermination de la répartition constitutionnelle des compétences ou des circonstances politiques exercent également une influence. L'interaction de ces différents éléments explique que certains régimes connaissent davantage de conflits. A ce titre, les régimes parlementaires « à modération présidentielle », qui voient le Président se trouver dans une position intermédiaire, sont plus enclins à être la cible de confits entre les institutions des conflits.

[2666] M-A. COHENDET, « L'arbitrage du Président de la République », *op. cit.*, p. 52.

### 2- Un regard réflexif sur la Vème République française

**1514.** La classification ternaire proposée nous a permis de nuancer l'influence de l'élection présidentielle directe sur le fonctionnement des régimes parlementaires et sur le rôle du chef de l'Etat. Plus largement, l'utilisation de la méthode comparative offre au juriste la possibilité de se décentrer, de « relativiser la place de son propre droit et de le désacraliser, en le présentant non comme un point de référence absolu, mais comme un exemplaire contingent, résultant de choix locaux »[2667]. La recherche est donc l'occasion de mener, indirectement, une analyse réflexive à propos de la Vème République.

**1515.** La plupart des analyses doctrinales habituelles considèrent que, dans un régime parlementaire, le Président ne pourrait être que prédominant ou effacé. Nous avons vu que cette dichotomie n'est pas facilement exportable. Plusieurs régimes étrangers ont ainsi fait le choix de ne mettre en place ni le Président soliveau de la IVème, ni le Président tout puissant de la Vème. La classification proposée souligne qu'une autre répartition des compétences à l'intérieur du pouvoir exécutif est possible. Dans les autres régimes, le Gouvernement occupe une place centrale. L'exercice de la fonction gouvernementale le contraint cependant à agir régulièrement de concert avec le Président. La collaboration est parfois organisée et imposée formellement par la Constitution. Il est également possible qu'elle soit informelle. Quelle que soit la manière dont elle se manifeste, elle souligne que le bon fonctionnement du parlementarisme ne passe pas nécessairement par l'omnipotence du chef de l'Etat.

**1516.** La corrélation automatique entre élection et puissance du chef de l'Etat qui est dressée le plus souvent en France peut donc être nuancée. D'autres éléments doivent être pris en compte. A ce titre, l'importance des partis politiques peut être soulignée. Ce sont eux qui permettent au Président français d'accaparer la fonction gouvernementale. Un parallèle avec la situation de la ROUMANIE peut être utilement dressé. Plusieurs périodes de présidentialisation du régime où eu lieu, notamment sous la présidence de Traian Basescu. Elles se sont produites systématiquement quand la formation dont il avait été le chef était majoritaire au Parlement. A l'inverse, en POLOGNE, la présidence est neutralisée depuis l'élection d'Andrzej Duda parce qu'il ne parvient pas être autonome du parti dont il est issu, tandis qu'en REPUBLIQUE TCHEQUE, les partis politiques se sont opposés aux tentatives de Milos Zeman de rehausser l'influence présidentielle à la suite de la première élection au suffrage universel.

---

[2667] G. TUSSEAU, *Contentieux constitutionnel comparé. Une introduction critique au droit processuel constitutionnel*, *op. cit*., p. 433.

**1517.** L'observation comparative souligne également les limites de la Vème République lorsqu'il est question de la responsabilité du Président. L'irresponsabilité politique du Président français pose un problème car elle revient à le rendre intouchable alors que son influence est déterminante pour l'exercice de la fonction gouvernementale. Un décalage de cette nature n'existe pas dans la plupart des autres régimes parlementaires de l'espace européen.

### 3- De multiples découvertes

**1518.** L'utilisation de la méthode comparative pour envisager l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen a été l'occasion de faire de multiples découvertes. Il nous a ainsi été possible de découvrir des régimes et des auteurs méconnus. Parmi les régimes étudiés, nous pouvons mettre en avant la situation du PORTUGAL. La rédaction de certaines dispositions constitutionnelles présente une proximité importante avec la Constitution française. Pourtant, leur fonctionnement est très différent. Cette divergence s'explique notamment par le fait que l'élection présidentielle n'a jamais été envisagée comme la source du pouvoir suprême au Portugal. Elle est effectivement découplée des élections politiques. Cela conduit les candidats à ne proposer aucun programme de gouvernement pour signifier que la mission du Président n'est pas politique mais constitutionnelle. Tout est fait pour le soustraire à l'influence des partis. Depuis l'élection de Mario Soares, en 1986, les présidents se livrent à une interprétation limitative de leur fonction. Ils se bornent à protéger l'indépendance nationale, préserver l'unité de l'Etat et assurer le fonctionnement régulier des institutions sans essayer d'accaparer la fonction gouvernementale. Ils n'ont pas pour autant été conduits à l'effacement. Le Président joue au contraire un rôle fondamental dans les institutions. En 2022, il s'agit de Marcelo Rebelo de Sousa. Il a été réélu en 2021 pour un deuxième mandat. Il est un véritable pouvoir modérateur chargé d'assurer un équilibre entre les institutions. Le régime politique portugais constitue ainsi un contre-exemple fascinant et original à la Vème République.

**1519.** L'étude du Président de la REPUBLIQUE TCHEQUE s'est également avérée particulièrement stimulante, notamment par rapport à son homologue français. Historiquement, Tomáš Garrigue Masaryk a fait de la présidence, durant l'entre-deux-guerres, une institution active et au-dessus des partis alors qu'elle était élue par le Parlement. Il a laissé l'image d'un Président fort et actif, perçu par les citoyens comme une autorité morale. De plus, la République tchèque a, comme la France, révisé sa Constitution pour introduire

l'élection présidentielle directe, sans que cette réforme ne conduise à faire du Président l'organe prédominant. L'exemple tchèque souligne ainsi qu'une réforme similaire mais appliquée dans un contexte très différent n'aura pas les mêmes conséquences.

**1520.** Plus largement, l'étude comparée des mécanismes de responsabilité pénale et de responsabilité constitutionnelle a été particulièrement intéressante. Elle a souligné les lacunes du droit constitutionnel français en la matière. La procédure de l'article 68 de la Constitution de 1958 est extrêmement complexe, voire impossible à mettre œuvre. Il existe pourtant à l'étranger des mécanismes qui n'ont pas été conçus pour faire obstacle à l'engagement de la responsabilité des présidents. Il pourrait être intéressant de les étudier afin que l'immunité du Président français ne se transforme pas en impunité. A ce titre, l'examen des procédures ayant conduit à l'engagement de la responsabilité des présidents de la LITUANIE et de la ROUMANIE a été stimulante.

**1521.** La recherche nous a également permis de découvrir les travaux de nombreux auteurs étrangers. Il existe ainsi une littérature foisonnante relative à la classification des régimes politiques. Beaucoup d'auteurs font référence à la notion de régime « semi-présidentiel » alors qu'elle semble mésestimée en France. Les travaux de Maurice Duverger ont exercé une grande influence à l'étranger et ont donné naissance à un nombre considérable de recherches. A ce titre, nous pouvons d'abord citer les écrits de l'auteur irlandais Robert Elgie[2668]. Sa définition « post-duvergienne » du régime « semi-présidentiel » fait effectivement référence. Si elle n'est pas exempte de critiques, son intérêt taxonomique est important. Ses travaux sont les plus influents parmi la doctrine politiste et constitutionnaliste anglo-saxonne sur le sujet.

**1522.** Les écrits de Juan J. Linz sur les périls du présidentialisme peuvent également être mis en avant[2669]. L'auteur s'interrogeait sur les dangers inhérents à l'élection présidentielle directe car il estimait qu'elle représentait une menace pour la démocratie. Ses travaux contribueront à l'apparition de toute une littérature qui souhaite avertir les constituants des dangers que représente l'introduction de l'élection présidentielle directe.

**1523.** Il est aussi possible de citer les études relatives aux effets de l'élection populaire des présidents sur le fonctionnement des institutions. Ces travaux constituent la « troisième vague » des études semi-présidentielles[2670]. Ils portent notamment sur les relations entre les

[2668] R. ELGIE, « The politics of semi-presidentialism », *op. cit.*, p. 1-21.
[2669] J. J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *op. cit.*, p. 51-69 ; « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *op. cit.*, p. 3-87.
[2670] R. ELGIE, « Three waves of semi-presidential studies », *op. cit.*, p. 1.

présidents élus et les autres institutions. Ils interrogent plus particulièrement les relations à l'intérieur du pouvoir exécutif.

**1524.** Au bout du compte, cette recherche sur l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen nous a permis de découvrir un grand nombre d'auteurs et de régimes largement méconnus en France. Elle nous a ainsi offert la possibilité de nous décentrer en nous permettant de regarder la Vème République avec un œil neuf. Enfin, grâce à la classification ternaire proposée nous avons pu nuancer l'influence juridique de l'élection présidentielle directe, tant pour le rôle du chef de l'Etat que pour l'équilibre des régimes parlementaires.

# Bibliographie

La bibliographie commence par présenter les sources à portée générale avant de voir les sources relatives aux régimes étrangers en les présentant Etat par Etat. La bibliographie n'est pas exhaustive mais présente les principales sources citées dans la thèse.

## §1 Bibliographie générale

### A- Ouvrages

#### Dictionnaires et encyclopédies


ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, 1649 p.

AVRIL P., GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 5ème Ed., 2016, 128 p.

DE VILLIERS M., LE DIVELLEC A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 12ème Ed., 2020, 422 p.

GUINCHARD S., DEBARD T. (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 29ème Ed., 2021, 1120 p.


#### Manuels et traités


ARDANT P., MATTHIEU B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 33ème Ed., 2021, 640 p.

BARANGER D., *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 6ème Ed., 2013, 128 p.

CHAGNOLAUD DE SABOURET D., BAUDU A., DE MONTALIVET P., *Droit constitutionnel contemporain 1. Théorie générale - Les régimes étrangers - Histoire*, Paris, Dalloz, 11ème Ed., 2021, 584 p.

CHAGNOLAUD DE SABOURET D., DE MONTALIVET P., *Droit constitutionnel contemporain 2. Le régime politique de la France*, Paris, Dalloz, 10ème Ed., 2022, 662 p.

CHEVALLIER J-J., CARCASSONNE G., DUHAMEL O., BENETTI J., *Histoire de la Vème République. 1958-2017*, Paris, Dalloz, 16ème édition, 2017,701 p.

COHENDET M-A., *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 5ème Ed., 2021, 861 p.

CONSTANTINESCO L-J., *Traité de droit comparé. Tome II, la méthode comparative*, Paris, LGDJ, 1974, 412 p.

ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 6ème Ed., 1914, 1246 p.

FAVOREU L. et *alii*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 24ème Ed., 2022, 1254 p.

GICQUEL J., GICQUEL J-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ., 35ème Ed., 2021, 984 p.

GREWE C., RUIZ FABRI H., *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1995, 661 p.

HAMON F., TROPER M., *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 42ème Ed., 2021, 912 p.

LAUVAUX P., LE DIVELLEC A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 4ème Ed., 2015, 1070 p.

MASSIAS J-P., *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris, PUF, 2ème Ed., 2008, 919 p.

MELIN-SOUCRAMANIEN F., PACTET P., *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 40ème Ed., 2021, 716 p.

PINON S., *Les systèmes constitutionnels de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal)*, Ed. Larcier, coll. Manuel, octobre 2015, 445 p.

PONTHOREAU M-C., *Droit(s) Constitutionnel(s) Comparé(s)*, Paris, Economica, 2021, 483p.

RAMBAUD R., *Le droit des campagnes électorales,* Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2016, 186p.

TUSSEAU G., *Contentieux constitutionnel comparé. Une introduction critique au droit processuel constitutionnel,* Paris, LGDJ, 2021, 1452 p.

**Monographies, ouvrages généraux, ouvrages spécialisés et ouvrages collectifs**

ALBERTINI P., *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, PUF, 1977, 409 p.

AVRIL P., *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, 202 p.

BAGEHOT W., *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 219 p.

BARANGER D., *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1999, 408 p.

BEAUD O., *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, 512 p.

BEAUD O., BLANQUER J-M. (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, 324 p.

BEAUD O., PASQUINO P. (dir.), *La controverse juridique sur « le gardien de la Constitution » et la justice constitutionnelle. Kelsen contre Schmitt*, Paris, Editions Panthéon Assas, 2007,212 p.

BOCKEL A., ROUSSILLON H., TEZIC E. (dir.), *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Presses de l'Université de Sciences Sociales de Toulouse, 2000, 295 p.

BOUDON J., *La passion de la modération d'Aristote à Nicolas Sarkozy*, Paris, Dalloz, coll. Les sens du droit, 2011, 112 p.

CABANIS A., MARTIN M-L, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, 221 p.

CAPITANT R., *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, 572 p.

CARRE DE MALBERG R., *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, 228 p.

CHEIBUB J. A., *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, 2007, 221 p.

COHENDET M-A., *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 2ème Ed., 2012, 190 p.

CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle, Tome I*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1861, 559 p.

CONSTANT B., *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Paris, Aubier, 1991, 506 p.

CONSTANT B., *Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, 870 p.

DE TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique, Souvenirs, L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins, 1986, 1180 p.

DECAUMONT F., *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentialiste*, Paris, Economica, 1979, 334 p.

DENQUIN J-M., *La monarchie aléatoire. Essai sur les constitutions de la Vème République*, Paris, PUF, coll. Béhémoth, 2001.

DUVERGER M., *La monarchie républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974, 284 p.

DUVERGER M., *Echec au Roi*, Paris, Albin Michel, 1978, 250 p.

DUVERGER M. (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, 367 p.

DUVERGER M., *Les constitutions de la France*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 15ème Ed., 2012.

ELGIE R. (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 336 p.

ELGIE R. (dir.), *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 224 p.

ELGIE R., *Political Leadership. A Pragmatic Institutionalist Approach*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, 281 p.

ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-presidentialism outside Europe. A comparative study*, Londres et New York, Routledge, 2007, 278 p.

ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, 282 p.

ELGIE R., MOESTRUP S., WU Y-S. (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011, 296 p.

ESCH V. (dir.), *Democratization in The Western Balkans. Promoting Multi-Ethnic Open Societies to Counter Radicalization and Polarization*, Aspen, The Aspen Institute Germany, 2016, 124 p.

FRANCOIS B., *Misère de la Vème République. Pourquoi il faut changer les institutions*, Paris, Editions Denoël, Points, 2ème Ed., 2007, 213 p.

GAUCHET M., *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation. 1789-1799*, Paris, Gallimard, 1995, 288 p.

HIRSCHL R., *Towards Juristocracy : The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge (Mass.), Londres, Harvard University Press, 2004, 294 p.

HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, 311 p.

HUMMEL J. (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, 179 p.

JAUME J. (dir.), *Coppet, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, Economica, PUAM., 2000, 242 p.

KELSEN H, *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2006, 138 p.

KRAMER L. D., *The people themselves : popular constitutionalism and judicial review*, New York, Oxford University Press, 2004, 363 p.

LANJUINAIS J-D., *Œuvres, Tome Deuxième*, Paris, Dondey-Dupré Père et Fils, 1832, 592 p.

LAUVAUX P., *Le parlementarisme*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2ème Ed., 1997, 128 p.

LAUVAUX P., *Destins du présidentialisme*, Paris, PUF, coll. Béhémot, 2002, 138 p.

LEGRAND P. (dir.), *Comparer les droits, résolument*, Paris, PUF, 2009, 630 p.

LEGRAND P., *Le droit comparé*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 5ème Ed., 2015, 128 p.

LE POURHIET A-M. (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, LGDJ, 2012, 224 p.

LIJPHART A., *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, Yale University Press, 1984, 248 p.

LINZ J. J., STEPAN A. (dir.), *Problems of Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe*. Baltimore NJ, The Johns Hopkins University Press, 1996, 479 p.

LINZ J. J., VALENZUELA A. (dir.), *The Failure of Presidential Democracy, vol. 1, Comparative Perspectives*, Baltimore & Londres, The John Hopkins University Press, 1994, 169 p.

MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995, rééd. 2012, 347 p.

MARTIN A., *Président et régime présidentialiste en Amérique latine*, Paris, L'Harmattan, 2018, 300 p.

MATHIEU B., *Justice et politique : la déchirure*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, 192 p.

MILACIC S., *De l'âge idéologique à l'âge politique. L'Europe post-communiste vers la démocratie pluraliste*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 496 p.

MONTESQUIEU Ch. de Secondat, *De l'esprit des lois*, 2 t., Paris, GF Flammarion, 1979.

MOULIN R., *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, LGDJ., 1978, 389 p.

MOUTON S. (dir.), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle*, *Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l'Institut Maurice Hauriou*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. Grands colloques, 2016, 324 p.

NORKUS Z., *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania. A Qualitative Comparative Analysis of Patterns in Post-Communist Transformation*, Budapest, Central European University Press, 2012, 375 p.

RAUNIO T., SEDELIUS T., *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, Londres, Palgrave Macmillan, 2020, 169 p.

RICHOVA B., KUBICKI K., WALTER A. (dir.), *Rethinking the Presidency : Challenges and Failures*, Trnava, Faculty of Social Sciences University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, 2015, 202 p.

ROSANVALLON R., *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015, 406 p.

ROUSSEAU D. (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995, 165 p.

ROUSSEAU D., *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, 231 p.

ROUSSEAU J-J., *Du contrat social*, Paris, Félix Alcan, 1896, 424 p.

ROUSSILLON H., MOUTON S. (dir.), *Demain, la Sixième République ?*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2007, 330 p.

SAGER L., *Justice in Plainclothes : A Theory of American Constitutional Practice*, Yale, Yale University Press, 2004, 256 p.

SAMUELS D., SHUGART M. S., *Presidents, Parties, Prime Ministers : How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 310 p.

SARTORI G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York, New York University Press, 1997, 217 p.

SCHMITT C., *La notion de politique*, Paris, Calmann-Lévy, 1972, 335 p.

SCHMITT C., *Parlementarisme et démocratie*, Paris, Seuil, 1989, 215 p.

SCHMITT C., *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF., Quadrige, 2ème Ed., 2013, 576 p.

SCHMITT C., *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, Duncker & Humblot, 5ème Ed., 2016, 192 p.

SCHMITT C., *Le Tribunal du Reich comme gardien de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2017, 116 p.

SHUGART M. S., CAREY J. M., *Presidents and assemblies : Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 316 p.

SKACH C., *Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany And the French Fifth Republic*, Princeton, Princeton University Press, 2005, 168 p.

TAVITS M., *Presidents In Parliamentary Systems: Do Direct Elections Matter?*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 284 p.

TROPER M., *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, 360 p.

TUSHNET M., *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton, Princeton University Press, 2000, 254 p.

WILSON W., *Congressional Government. A Study in American Politics*, Boston, Houghton, Mifflin, 1885, 333 p.

ZARKA Y-Ch. (dir.), *Repenser la démocratie*, Paris, Armand Colin, 2010, 615 p.

**Thèses**

AMAR C., *Le président de la République dans les régimes parlementaires bireprésentatifs européens*, thèse dact., Université Lumière-Lyon II, 2t., 2003, 1288 p.

BRANCHET B., *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Vème République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 82, 1996, 328 p.

BRAUN A., *Le pouvoir régulateur du régime politique. Etude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, thèse dact., Université de Lorraine, 2019, 562 p.

CARPENTIER E., *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, Paris, LGDJ, 2006, 452 p.

COHENDET M-A., *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF, 1993, 290 p.

COLLIARD J-C., *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, 396 p.

DAUGERON B., *La notion d'élection en droit constitutionnel, Contribution a une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque des Thèses », vol. 103, 2011, 1304 p.

FRISON-ROCHE F., *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument à la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 560 p.

KOHLHAUER E., *Le droit politique comme théorie constitutionnelle. Proposition de systématisation*, thèse dact., Université de Montpellier 1, 2019, 872 p.

KÖKER P., *Veto et peto : Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, these dact.,UCL (University College London), 2015, 388 p.

LAQUIEZE A., *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 2002, 436 p.

LE DIVELLEC A., *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 119, 2004, 624 p.

MOESTRUP S., *Semi-presidentialism in Comparative Perspective : Its Effects on Democratic Survival*, these dact., George Washington University, 2004, 524 p.

PINON S., *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la Vème République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 114, 2003, 632 p.

SAVONITTO F., *Les discours constitutionnels sur « la violation de la Constitution » sous la Vème République*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 141, 2013, 596 p.

SCHAEFFER B., *L'Institution présidentielle dans les États d'Europe centrale et orientale*, thèse dact., Université de Nantes, 2010, 704 p.

SEDELIUS T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, these dact., Örebro, Örebro Studies in Political Science, 2006, 318 p.

SOUTY V., *La constitutionnalisation des pouvoirs de crise. Essai de droit comparé*, thèse dact., Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3, 2015, 466 p.

SPONCHIADO L., *La compétence de nomination du Président de la Vème République*, Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, 690 p.

TROPER M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ., 1980, 251 p.

ZILEMENOS C., *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ., coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 54, 1976, 293 p.

### B- <u>Articles et chapitres d'ouvrages</u>

ABERG J., SEDELIUS T., « A Structured Review of Semi-Presidential Studies: Debates, Results and Missing Pieces », *British Journal of Political Science*, July 2018, p. 1-26.

R. ALBERT, « Presidential values in parliamentary democracies », *International Journal of Constitutional Law*, 8 (2010), p. 207-236.

ARDANT P., « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 37-62.

ARDANT P., « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *RIDC*, Vol. 54, n°2, avril-juin 2002, p. 465-485.

AVRIL P., « Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », *RFSP*, n°4-5, 1984, p. 752-765.

AVRIL P., « Une revanche du droit constitutionnel ? », *Pouvoirs*, n°49, 1989, p. 5-13.

AVRIL P., « Sur le Parlement européen », *Commentaire*, 1994, n° 66, p. 473.

AVRIL P., « Le Président de la République, représentant de la nation », *in Constitution et finances publiques. Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 31-41.

BAHRO H., BAYERLEIN B. H., VESSER E., « Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited », *European Journal of Political Research*, 1998, 34, p. 201-224.

BARANGER D., « Quand et pourquoi peut-on raisonner en terme de conflit constitutionnel ? », *in* HUMMEL J. (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, p. 167-175.

BAUDIS R., « Faut-il adapter les règles relatives aux campagnes dans les médias audiovisuels ? », *in* P. ESPUGLAS, X. BIOY (dir.), *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ? Actes du colloque organisé le 14 avril 2011 par l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut Maurice Hauriou*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. Grands Colloques, 2012, p. 145-152.

BAUMERT R., « Carl Schmitt contre le parlementarisme weimarien. Quatorze ans de rhétorique réactionnaire », *RFSP*, 2008/1, Vol. 58, p. 5-37.

BEAUD O., « Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé », *RDP*, juillet-août 1997, p. 995-1022.

BEAUD O., « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n°92, 2000, p. 17-30.

BEAUD O., « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République. Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *RFDA*, 2001, p. 1187.

BEAUD O., « A la recherche de la légitimité de la Vè République », *Droits*, 2006/2, n° 44, p. 71-92.

BENETTI J., « Un président ne devrait pas être destitué pour ça. Du contrôle par le Bureau de l'Assemblée nationale de la recevabilité de la proposition de résolution visant à réunir le Parlement en Haute Cour en vue de la destitution du chef de l'État (Proposition de résolution n°4213 du 10 novembre 2016 [groupe Les Républicains]) », *Constitutions*, 2016, p. 586.

BENETTI J., « Existe-t-il deux gardiens de la Constitution ? Les fonctions d'arbitre du président de la République et du juge constitutionnel », *in* MOUTON S. (dir.), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle*, *Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l'Institut Maurice Hauriou*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. Grands colloques, 2016, p. 137-149.

BENETTI J., « Le mythe de la sixième République », *Pouvoirs*, n°168, 2018, p. 139-145.

BERKOWITS B., « La Hongrie, un Etat autoritaire en Europe », *Esprit*, 2014/12, Décembre, p. 123-126.

BIDEGARAY C., « Le principe de responsabilité fondement de la démocratie », *Pouvoirs*, n°92, 2000, p. 5-16.

BLANQUER J-M., « Les mutations du contreseing », *in* BEAUD O., BLANQUER J-M. (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 235-244.

BOCKEL A., « Le régime semi-présidentiel, une solution spécifique ? », *in* BOCKEL A., ROUSSILLON H., TEZIC E. (dir.), *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Presses de l'Université de Sciences Sociales de Toulouse, 2000, p. 51-65.

BOUDON J., « Le mauvais usage des spectres. La séparation « rigide » des pouvoirs », *RFDC*, 2009/2, n° 78, p. 247-267.

BOUDON J., « Brèves réflexions sur la « dyarchie » de l'exécutif en France », *Droits*, 2016/1, n°63, p. 215-224.

BELIAEV M. V., « Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies », *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 3, April 2006, p. 375-398.

BRUNET P., « Regard sceptique sur la nécessité de l'élection présidentielle », *in* LE POURHIET A-M. (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, LGDJ, 2012, p. 187-200.

BRUNET P., « Des causes et des effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *in* BRUNET P., HASEGAWA K., YAMAMOTO H. (dir.), *Rencontre franco-japonaise autour des transferts de concepts juridiques*, Paris, Mare et Martin, 2014, p. 143-165.

BUGARIC B., « Courts as policy-makers: Lessons from transition », *Harvard International Law Journal*, Vol. 42, No. 1, 2001, p. 247-288.

BUSTIKOVA L., BABOS P., « Best in Covid: Populists in the Time of Pandemic », *Politics and Governance*, 2020, Vol. 8, Issue 4, p. 496-508.

CAITUCOLI-WIRTH M-H., « La vertu des institutions : l'héritage méconnu de Sieyès et de Constant », *Histoire@Politique*, 2012/1, n° 16, p. 121-139.

CAPITANT R., « Régimes parlementaires », *in* CAPITANT R., *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 305-323.

CAPITANT R., « La réforme du parlementarisme », *in* CAPITANT R., *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 325-342.

CAPITANT R., « La crise et la réforme du Parlementarisme en France. Chronique constitutionnelle française (1931-1936) », *in* CAPITANT R., *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 343-380.

CAPITANT R., « Le rôle politique du Président du Reich », *in* CAPITANT R., *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 393-403.

CAPITANT R., « Le Président du Reich », *in* CAPITANT R., *Ecrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 405-422.

CARCASSONNE G., « La cohabitation : frein ou moteur ? », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 97-107.

CARCASSONNE G., « Immuable Vème République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 27-35.

CAVATORTA F., ELGIE R., « The Impact of Semi-Presidential on Governance in the Palestinian Authority », *Parliamentary Affairs*, Vol. 63, No. 1, 2010, p. 22-40.

CHEIBUB J. A., « Making Presidential and Semi-Presidential Constitutions Work », *Texas Law Review*, 87, 2009, p. 1375-1408.

CLARET P., « Des conditions propres à l'élection directe du Chef de l'État : les spécificités du semi-présidentialisme », *Revue Est Europa*, 2013, p. 163-172.

COHEDENT M-A., « Cohabitation et Constitution », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 33-57.

COHENDET M-A., « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *in L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Economica, 2006, p. 299-314.

COHENDET M-A., « La cohabitation et la VIème République », *in* ROUSSILLON H., MOUTON S. (dir.), *Demain, la Sixième République ?*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2007, p. 137-156.

COHENDET M-A., « L'arbitrage du Président de la République », *Archives de philosophie du droit*, n° 52, 2009, p. 15-55.

COHENDET M-A., « La collégialité gouvernementale », *in* MENUET J-J., REIPLINGER C. (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 55-81.

COLLIARD J-C., « Sur le qualificatif de « semi-présidentiel » », *in Mélanges Patrice Gélard*, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 1999, p. 229-234.

COLLIARD J-C., « L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire », *in Mélanges Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p. 517-531.

COLLIARD J-C., « Les parrainages à l'élection présidentielle », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012/1 (n°34), p. 13-21.

CONSTANT B., « De la Responsabilité des Ministres », *in* CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle, Tome I*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1861, p. 383-442.

CONSTANT B., « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », *in* CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle, Tome I*, Paris, Librairie Guillaumin et Cie, 1861, p. 165-381.

CONSTANT B., « Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution de la France 1815 », *in* CONSTANT B., *Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, p. 305-588.

COX G. W., J. KATZ N., « Why did the incumbency advantage in U.S. House elections grow? », *American Journal of Political Science*, vol. 40, no. 2, p. 478-497.

DAUGERON B., « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentialisme minoritaire », *RDP*, 2004, n°1, p. 67-109.

DAUGERON B., « La notion de suffrage universel « indirect » », *RFHIP*, 2013/2, n°38, p. 329-366.

DENQUIN J-M., « Que veut-on dire par « démocratie » ? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle », *Jus Politicum*, n°2, 2009.

DESMOULINS T., « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *Jus Politicum*, n° 25, janvier 2021, p. 221-254.

DOYLE D., ELGIE R., « Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power », *British Journal of Political Science*, 46, 2014, p. 731-741.

DUHAMEL O., « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », *in Mélanges Maurice Duverger, Droit, institutions et systèmes politiques*, PUF, 1987, p. 581-590.

DUHAMEL O., « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 17-26.

DUVERGER M., « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *European Journal of Political Research*, n°8, 1980, p. 165-187.

DUVERGER M., « Le concept de régime semi-présidentiel », *in* DUVERGER M. (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 7-17.

DUVERGER M., « L'expérience française du régime semi-présidentiel », *in* DUVERGER M. (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 47-54.

ELGIE R., « The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions », *European Journal of Political Research*, 1998, Vol. 33, p. 219-238.

ELGIE R., « The politics of semi-presidentialism », *in* ELGIE R. (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, 1999, Oxford, Oxford University Press, p. 1-21.

ELGIE R., « Semi-presidentialism : Concepts, Consequences and Contesting Explanations », *Political Studies Review*, 2004, Vol. 2, p. 314-330.

ELGIE R., « Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies », *Taïwan Journal of Democracy*, Volume 3, No. 2, 2007, p. 53-71.

ELGIE R., « What is semi-presidentialism and where is it found ? », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-presidentialism outisde Europe. A comparative study*, Londres et New York, Routledge, 2007, p. 1-13.

ELGIE R., *« Duverger, semi-presidentialism and the supposed French archetype », West European Politics*, 32 (2), p. 248-267.

ELGIE R., « Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008 », *Government and Opposition*, Vol. 45, No. 1, 2010, p. 29-49.

ELGIE R., « Presidentialism, Parliamentarism and Semi-Presidentialism : Bringing Parties Back In », *Government and Opposition*, Vol. 46, No. 3, 2011, p. 392-409.

ELGIE R., « Semi-Presidentialism : An Increasingly Common Constitutional Choice », *in* ELGIE R., MOESTRUP S., WU Y-S. (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 1-20.

ELGIE R., « The Perils of Semi-Presidentialism ? », *in* ELGIE R. (dir.), *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 1-18.

ELGIE R., « Three waves of semi-presidential studies », *Democratization*, 23, 2015, p. 49-70.

ELGIE R., « An Intellectual History of the Concepts of Premier- Presidentialism and President-Parliamentarism », *Political Studies Review*, 2020, Vol. 18 (1), p. 12-29.

ELGIE R., McMENAMIN I., « Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-Presidentialism », *Political Studies*, 59 (3), 2011, p. 616-635.

ELGIE R., MOESTRUP S., « Semi-presidentialism : a common regime type, but one that should be avoided ? », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 1-13.

ELGIE R., MOESTRUP S., « The impact of semi-presidentialism on the performance of democracy in Central and Eastern Europe », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 239-257.

EPSTEIN L., KNIGHT J., SHVETSOVA J., « The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government », *Law & Society Review*, Vol. 35, No. 1 (2001), p. 117-164.

ESPUGLAS-LABATUT P., « Un « pouvoir électoral » face au « pouvoir de suffrage » en France ? », *Constitutions*, 2019, p. 393.

FAVOREU L., « De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République », *RFDC*, 2002/1 (n°49), p. 7-29.

FEIJO R. G., « Semi-presidentialism, moderating power and inclusive governance. The experience of Timor-Leste in consolidating democracy », *Democratization*, Vol. 21, No. 2, 2014, p. 268-288.

FELDMAN J-P., « Le constitutionnalisme selon Benjamin Constant », *RFDC*, 2008/4, n° 76, p. 675-702.

FEREJOHN J., « Judicializing Politics, Politicizing Law », *Law & Contemporary Problems*, vol. 65, no. 3, 2002, p. 41-68.

FERNANDES J. M., MAGALHAES P. C., « Government survival in semi-presidential regimes », *European Journal of Political Research*, 55, 2016, p. 61-80.

FERREIRA O., « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », *RFDC*, 2012/1 (n°89), p. 1-40.

FLEMING J. E., « Judicial Review Without Judicial Supremacy : Taking the Constitution Seriously Outside the Courts », *Fordham Law Review*, 2005, Vol. 73, No. 4, p. 1377-1400.

FORTIN J., « Measuring presidential powers : Some pitfall of aggregate measurement », *International Political Science Review*, 34 (1), 2012, p. 91-112.

FOURNIER J., « Politique gouvernementale : les trois leviers du Président », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 63-74.

FRANCOIS B., « Justice constitutionnelle et « démocratie constitutionnelle ». Critique du discours constitutionnaliste européen », *in* CURAPP, *Droit et politique*, Paris, P.U.F., 1993, p. 53-64.

FRISON-ROCHE F., « Les chefs d'État dans les PECO. Pouvoirs constitutionnels et poids politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2004/3, n°1043, p.52-66.

FRISON-ROCHE F., « Semi-Presidentialism in a Post-Communist Context », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-presidentialism outisde Europe. A comparative study*, Londres et New York, Routledge, 2007, p. 56-77.

FUKUYAMA F., DRESSEL B., CHANG B-S., « Challenge and Change in East Asia. Facing the Perils of Presidentialism ? », *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 2, April 2005, p. 102-116.

GARDBAUM S., « The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice », *Jus Politicum*, n°13, 2014.

GARDBAUM S., « Are Strong Constitutional Court Always a Good Thing for New Democracies », *Columbia Journal of Transnational Law*, 53, 2015, p. 285-320.

GICQUEL J-E., « Les conflits constitutionnels sous la Vème République », *in* HUMMEL J. (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, p. 147-165.

GRABOWSKA S., « The Head of State's Constitutional Liability », *Polish Political Science Yearbook*, Vol. 46, n°1, 2017, p. 153-167.

HAMON F., « Le contrôle juridictionnel du compte de campagne des candidats à la présidentielle : entre rigueur financière et prudence politique », *Les Petites Affiches*, 21/10/2013, n°210, p. 4.

HELLWIG T., SAMUELS D. J., « Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regime », *British Journal of Political Science*, 2008, 38, p. 65-90.

HERMAN L. E., « Re-evaluating the Post-Communist Success Story: Party Elite Loyalty, Citizen Mobilization and the Erosion of Hungarian Democracy », *European Political Science Review*, Vol. 8, No. 2, 2015, p. 251–284.

HIRSCHL R., « The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide », *Fordham Law Review*, 2006, Vol. 75, Issue 2, p. 721-753.

HIRSCHL R., « The Judicialization of Politics », *in* GOODIN R. E. (dir.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 253-274.

HLOUSEK V., « Heads of State in Parliamentary Democracies : the Temptation to Accrue Personal Power », *in* HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 19-29.

HLOUSEK V., « The Political Role of Presidents in the Countries of Central and Eastern Europe : Some Tentatives Conclusions », in HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 271-291.

HOLMES S., « The Postcommunist Presidency », *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 4, Fall 1993, p. 36-39.

HOROWITZ D. L., « Presidents vs. Parliaments : Comparing Democratic Systems », *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, Fall 1990, p. 73-79.

HOROWITZ D. L., « Constitutional Courts : A Primer for Decision Makers », *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 4, October 2006, p. 125-137.

HUMMEL J., « Les conflits constitutionnels. Définition(s) d'un objet d'étude », *in* HUMMEL J. (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, p. 9-30.

HUMMEL J., « Les figures weimariennes d'un « monarque parlementaire élu ». Sur la désignation populaire du Président du Reich (1919-1933) », *in* LE POURHIET A-M. (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, 2012, p. 63-85.

JALUZOT B., « Méthodologie du droit comparé : bilan et perspective », *RIDC*, Vol. 57, n°1, 2005, p. 29-48.

JAUME L., « Le groupe de Coppet : pour repenser la modernité et le libéralisme » *in* L. JAUME (dir.), *Coppet, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, Aix, Economica, PUAM, 2000, p. 9-12.

JAUME L., « La responsabilité des ministres chez Benjamin Constant », *RFDC*, n°42, 2000, p. 227-243.

KELEMEN K., « Appointment of Constitutional Judges in a Comparative Perspective – with a Proposal for a New Model for Hungary », *Acta Juridica Hungarica*, 54, No. 1, 2013, p. 5-23.

KER-LINDSAY J., « Presidential Power and Authority in the Republic of Cyprus », *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 1, 2006, p. 21-37.

KIM Y. H., « A Troubled Marriage ? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism », *Government and Opposition*, Vol. 50, No. 4, 2015, p. 652-681.

KIRSCHKE L., « Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States », *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, 2007, p. 1372-1394.

KOHLHAUER E., « L'interprétation ou la fin du débat sur le gardien de la Constitution », *Jurisdoctoria*, n°12, 2015, p. 125-154.

KOWALSKA M., « Constitutional responsibility of the president in post-communist countries – case study (Lithuania, Romania, the Czech Republic) », *Facta Simonidis*, 2017, no. 1 (10), p. 7-26.

KRAMER L., « The Supreme Court, 2000 Term – Foreword : We the Court », *Harvard Law Review*, Vol. 115, n° 1, 2001, p. 4-169.

KRAMER L., « Popular constitutionalism, circa 2004 », *California Law Review*, Vol. 92, No. 4, July 2004, p. 959-1011.

LACH K., SADURSKI W., « Constitutional Courts of Central and Eastern Europe : Between Adolescence and Maturity », *Journal of Comparative Law*, Vol. 3, No. 2, 2008, p. 212-233.

LAMOUROUX S., « Les messages sous la Vème République : une prérogative présidentielle inutile ? », *RFDC*, 2018/3, n° 115, p. 533-548.

LAQUIEZE A., « Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le Groupe de Coppet », *in* JAUME L. (dir.), *Coppet, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, Aix, Economica, PUAM, 2000, p. 157-176.

LAQUIEZE A., « Le modèle du régime présidentiel sous la Vème République », *Droits*, 2006/1, p. 45-60.

LAQUIEZE A., « Election des gouvernants et légitimité démocratique », *Cités*, 2018/4, n° 76, p. 131-140.

LAUVAUX P., « L'illusion du régime présidentiel », *in Mélanges Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p. 329-347.

LE DIVELLEC A., « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Vème République », *in Mélanges Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p. 349-362.

LE DIVELLEC A., « La responsabilité des présidents de la République dans les pays d'Europe du Nord », *in* GUETTIER C., LE DIVELLEC A. (dir.), *La responsabilité pénale du président de la République*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 123-142.

LE DIVELLEC A., « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la Vème République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la constitution » et système de gouvernement) », *Droits* 2006/2 (n°44), p. 101-138.

LE DIVELLEC A., « Le gardien de la Constitution de Carl Schmitt. Eléments sur les paradoxes d'une « théorie » constitutionnelle douteuse », *in* BEAUD O., PASQUINO P. (dir.), *La controverse juridique sur « le gardien de la Constitution » et la justice constitutionnelle. Kelsen contre Schmitt*, Paris, Editions Panthéon Assas, 2007, p. 33-79.

LE DIVELLEC A., « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum*, n°1, 2008.

LE DIVELLEC A., « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs* 2010/3 (n°134), p. 123-139.

LE DIVELLEC A., « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *Jus Politicum*, n°6, 2011.

LE DIVELLEC A., « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs* 2012/4, n°143, p. 123-140.

LE DIVELLEC A., « Le juge constitutionnel et les relations entre les parlements et le pouvoir exécutif. Les limites de la régulation juridictionnelle d'un système de gouvernement », *in* MOUTON S. (dir.), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle*, *Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l'Institut Maurice Hauriou*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. Grands colloques, 2016, p. 151-186.

LE DIVELLEC A., « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la « cage d'acier » du présidentialisme », *in* CHAGNOLLAUD D., MONTAY B. (dir.), *Les 60 ans de la Constitution. 1958-2018*, Paris, Dalloz, 2018, p. 73-87.

LE DIVELLEC A., « Maurice Duverger et la notion de régime semi-présidentiel. Une analyse critique », *in* BOURMAUD D., CLARET P. (dir.), *Maurice Duverger. L'héritage résistant d'un mal aimé*, Paris, Classiques Garnier, 2021, p. 317-337.

LEGRAND P., « La comparaison des droits expliquée à mes étudiants », *in* LEGRAND P. (dir.), *Comparer les droits, résolument*, Paris, PUF, 2009, p. 209-244.

LE POURHIET A-M., « Le conflit constitutionnel français sur la signature des ordonnances », *in* HUMMEL J. (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, 2010, Presses Universitaires de Rennes, p. 135-146.

LIJPHART A., « Presidentialism and Majoritarian Democracy : Theoretical Observations », *in* LINZ J. J., VALENZUELA A. (dir.), *The Failure of Presidential Democracy, vol. 1, Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994, p. 91-105.
LIJPHART A., « Nomination : Trichotomy or dichotomy? », *European Journal of Political Research,* 1997, 31, p. 125-128.

LIJPHART A., « Constitutional design for divided societies », *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2 (2004), p. 96-109.

LINZ J. J., « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, Winter 1990, p. 51-69.

LINZ J. J., « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? », *in* LINZ J. J., VALENZUELA A. (dir.), *The Failure of Presidential Democracy, vol. 1, Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994, p. 3-87.

MAINWARING S., SHUGART M., « Juan Linz, Presidentialism and Democracy : A Critical Appraisal », *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4 (Jul., 1997), p. 449-471.

MALINGER B., « La nature et les limites des fonctions contentieuses du Conseil constitutionnel », *Les Petites Affiches*, 5/12/2012, n° 243, p. 22.

METCALF L. K., « Measuring Presidential Power », *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5, June 2000, p. 660-685.

MILACIC S., « Qui a peur du suffrage universel ? », *Revue Est Europa*, 2013, p. 149-161.

MODERNE F., « Les avatars du présidentialisme dans les Etats latino-américains », *Pouvoirs*, n° 98, 2001, p. 63-87.

MOULIN R., « Élection présidentielle et classification des régimes », *Pouvoirs*, n°14, 1980, p. 29-40.

NORKUS Z., « Parliamentarism versus Presidentialism in the Baltic States : the Causes and Consequences of Differences in the Constitutional Framework », *Baltic Journal of Political Science*, December 2013, No. 2, p. 7-28.

O'NEIL P., « Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective », *Journal of Communist Studies*, Vol. 9, n°3, 1993, p. 177-201.

PARODI J-L., « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *Pouvoirs*, n°14, 1980, p. 5-14.

PASQUINO G., « Nomination: Semi-presidentialism: A political model at work », *European Journal of Political Research*, 1997, 31, p. 128-137.

PETERSEN T., « Political Unity and the "Existential Meaning" of Conflict. On Carl Schmitt's *The Concept of the Political* (with some remarks on the Dreyfus Affair in Hannah Arendt's *The Origins of Totalitarianism*) », *Croatian Political Science Review*, Vol. 55, No. 4, 2018, p. 59-72.

PFERSMANN O., « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *RIDC*, Vol. 53, n°2, avril-juin 2001, p. 275-288.

PICARD E., « L'état du droit comparé en France, en 1999 », *RIDC*, Vol. 51, n°4, Oct-déc. 1999, p. 885-915.

PIMENTEL C-M., « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, n°102, 2002, p. 119-131.

PINON S., « La notion de démocratie dans la doctrine constitutionnelle française », *Politeia*, n°10-2006, p. 407-468.

PINON S., « Boris Mirkine-Guetzévitch et la diffusion du Droit constitutionnel », *Droits* 2007/2 (n°46), p. 183-212.

PINON S., « Le statut du Président de la République : quelle loi organique pour l'article 68 de la Constitution ? », *Constitutions*, 2013, p. 358.

PONTHOREAU M-C., « Pour une réforme de la responsabilité politique du président de la République française », *in* BEAUD O., BLANQUER J-M. (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 301-321.

PONTHOREAU M-C., « Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil épistémologique », *RIDC*, Vol. 57, n°1, 2005, p. 7-27.

PONTHOREAU M-C., « Les études constitutionnelles comparatives en France après Louis Favoreu », *RFDC*, 2014/4 (n°100), p. 1037-1049.

POWELL G. B., WHITTEN G. D., « Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context », *American Journal of Political Science*, Volume 37, Issue 2 (May 1993), p. 391-414.

PRELOT P-H., « La Vème République à l'anglaise ou la fin du « présidentialisme » », *in* CHAGNOLLAUD D. (dir.), *Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008*, Paris, Litec, 2008, p. 159-171.

PROTSYK O., « Troubled Semi-Presidentialism : Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine », *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 7, 2003, p. 1077–1095.

PROTSYK O., « Prime ministers' identity in semi-presidential regimes : Constitutional norms and cabinet formation outcomes », *European Journal of Political Research*, 2005, Vol. 44, n° 5, p. 721-748.

PROTSYK O., « Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe », *East European Politics and Societies*, 2005, Vol. 19, No. 2, p. 135-160.

PROTSYK O., « Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism », *Political Studies*, 2006, Vol. 54, p. 219-244.

PROTSYK O., « Semi-Presidentialism under Post-Communism », *in* R. ELGIE, S. MOESTRUP, Y-S. WU (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 98-117.

RAMBAUD R., « Le paquet de modernisation électorale. De la réforme de l'élection présidentielle au droit électoral de la démocratie continue », *AJDA*, 2016, p. 1285.

RAMBAUD R., « L'élection présidentielle de la démocratie continue : l'exemple de la réforme de la régulation des temps de parole et des sondages électoraux », *RFDC*, 2019/3, n° 119, p. 595-621.

RIO J., « L'équité dans la campagne présidentielle audiovisuelle », *RFDC*, 2019/3, n° 119, p. 547-593.

ROLLAND P., « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez Benjamin Constant », *RFHIP*, 2008/1 (n°27), p. 43-73.

ROPER S. D., « Are All Semipresidential Regime the Same ? A Comparaison of Premier-Presidential Regimes », *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (April 2002), p. 253-272.

ROUSSEAU D., « De la démocratie continue », *in* ROUSSEAU D. (dir.), *La démocratie continue*, LGDJ, 1995, p. 5-25.

ROUSSEAU D., « La démocratie continue, un contre-sens qui fait sens », *in* A. VIALA (dir.), *La Démocratie : mais qu'en disent les juristes ? Forces et faiblesses de la rationalité juridique*, Paris, LGDJ, 2014, p. 7- 30.

SAINT-BONNET F., « *Genitum non factum*. La désignation du chef de l'Etat (1799-1815) », *in* LE POURHIET A-M. (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, L.G.D.J., 2012, p. 21-39.

SAMUELS D. J., « Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective », *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 3, August 2004, p. 1-12.

SAMUELS D. J., SHUGART M., « La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel : l'impact de la présidentialisation des partis », *RIPC*, 2010/1 (Vol. 17), p. 67-91.

SARTORI G., « Neither Presidentialism or Parliamentarism », *in* LINZ J. J., VALENZUELA A. (dir.), *The Failure of Presidential Democracy, vol. 1, Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1994, p.106-118.

SAVONITTO F., « Un président enfin responsable politiquement. Enfin presque... », *Constitutions*, 2014, p. 450.

SCHLEITER P., MORGAN-JONES E., « Citizens, Presidents and Assemblies : The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz », *British Journal of Political Science*, 2009, 39, p. 871-892.

SCHLEITER P., MORGAN-JONES E., « Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and Western Cabinets », *American Political Sciences Review*, Vol. 103, No. 3, 2009, p. 496-512.

SEDELIUS T., EKMAN J., « Intra-Executive Conflict and Cabinet Instability : Effects of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe », *Government and Opposition*, Vol. 45, 2010, p. 505-530.

SENAC Ch-E., « Le contrôle populaire des élus », *in* C. SENIK (dir.), *Crises de confiance ?*, Paris, La Découverte, 2020, p. 56-72.

SHUGART M. S., « Semi-Presidentialism Systems : Dual Executive And Mixed Authority Patterns », *French Politics*, 2005, 3, p. 323-351.

SIAROFF A., « Comparative presidencies : The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *European Journal of Political Research*, 42, 2003, p. 287-312.

SKACH C., « The "newest" separation of powers: Semipresidentialism », *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5, Issue 1, January 2007, p. 93-121.

SOLYOM L., « The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy. With Special Reference to Hungary », *International Sociology*, 2003, Vol. 18, No. 1, p. 133-161.

SPONCHIADO L., « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », *in* VERPEAUX M., MATHIEU B. (dir.), *Les compétences en matière de défense sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2016, p. 27-45.

STEPAN A., SULEIMAN E. N., « The French Fifth Republic : A Model for Import ? Reflection on Poland and Brazil », *in* CHEHABI H. E., STEPAN A. (dir.), *Politics, Society and Democracy, Comparative Studies*, Boulder, Westview Press, 1995, p. 393-414.

THIEBAULT J-L., « Les périls du régime présidentiel », *RIPC*, 2006/1, Vol. 13, p. 95-113.

THIEBAULT J-L., « Juan J. Linz : sa personnalité, ses analyses historiques et politiques, et l'Espagne », *RFSP*, Vol. 59, No. 5, 2009, p. 1021-1024

TROPER M., « Sur l'usage des concepts juridiques en histoire », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*, n°6, 1992, p. 1171-1183.

TROPER M., « Kelsen, la théorie de l'interprétation et la structure de l'ordre juridique », *in* TROPER M., *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, p. 85-94.

TROPER M., « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », *in* TROPER M., *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, p. 291-315.

TROPER M., « Le bon usage des spectres. Du gouvernement des juges au gouvernement par les juges », *in Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 49-65.

TROPER M., « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », *RFHIP*, 2011/2, n° 34, p. 299-310.

TÜRK P., « Le Premier ministre, clé de voûte ou soliveau ? », *in* BALCHER P., *La Constitution de la Ve République. 60 ans d'application : 1958-2018*, Paris, LGDJ, 2018, p. 183-201.

TUSSEAU G., « Le gouvernement [contraint] des juges. Les juges constitutionnels face au pouvoir de réplique des autres acteurs juridiques – ou l'art partagé de ne pas pouvoir avoir toujours raison », *Droits*, 2012/1, n° 55, p. 41-84.

TUSSEAU G., « Les pouvoirs des juges constitutionnels », *in* CHAGNOLLAUD D., TROPER M. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Tome 3*, Paris, Dalloz, 2012, p. 169-206.

VALENZUELA A., « Latin American presidencies interrupted », *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4 (2004), p. 5-19.

VALLINDER T., « When the Courts Go Marching In », *in* TATE C., VALLINDER T. (dir.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1995, p. 13-26.

VEDEL G., « Vers le régime présidentiel ? », *RFSP*, n°1, 1964, p. 20-32.

VIDAL-NAQUET A., « Mutations et évolutions des élections présidentielles : le regard de l'histoire. Compte rendu de la journée d'études décentralisées d'Aix-Marseille du 16 mars 2012 », *in* LEVADE A., MATHIEU B., ROUSSEAU D. (dir.), *L'élection présidentielle*, Paris, Dalloz, 2013, p. 23-29.

WEBER M., « La transformation du charisme et le charisme de fonction », *RFSP*, 2013/3, Vol. 63, p. 463-486.

WEBER M., « Les trois types purs de la domination légitime (Traduction d'Elisabeth Kauffmann) », *Sociologie* 2014/3 (Vol. 5), p. 291-302.

ZAKARIA F., « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign Affairs*, vol.76, n°6, 1997, p.22-43.

ZAKARIA F., « De la démocratie illibérale » [traduit de l'anglais par Pierre-Emmanuel Dauzat], *Le Débat*, 1998/2, n° 99, p. 17-26.

ZANON N., « La polémique entre Hans Kelsen et Carl Schmitt sur la justice constitutionnelle », *AIJC*, 1989, p. 177-189.

**Articles en ligne**

BRUNET P., LE PILLOUER A., « Pour en finir avec l'élection présidentielle », *La vie des idées.fr*, 4 octobre 2011, http://www.laviedesidees.fr/Pour-en-finir-avec-l-election.html.

DAUGERON B., « Election présidentielle : les illusions du « présidentialisme programmatique » », *JP Blog*, http://blog.juspoliticum.com/2017/04/07/election-presidentielle-les-illusions-du-presidentialisme-programmatique/, 7 avril 2017.

ELGIE R., « The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated? », http://doras.dcu.ie/4514/, 2008.

ELGIE R., « Varieties of Presidentialism and leadership outcomes », 2016, http://doras.dcu.ie/20737/.

LE DIVELLEC A., « Propositions pour l'analyse doctrinale des gouvernements parlementaires », Communication présentée au Congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel, http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/atelierP6.html#com6 25/26/27 septembre 2008.

ROUSSEAU D., « Constitutionnalisme et démocratie », *La vie des idées*, 19 septembre 2008, https://laviedesidees.fr/Constitutionnalisme-et-democratie.html

## §2 Bibliographie sur les Etats étrangers

### A- Autriche

#### Ouvrages

HOFSTÄTTER C., *Der Präsident und die gesetzgebende Gewalt. Frankreich. Österreich. Ein Rechtsvergleich*, Berlin, VDM Verlag Dr. Müller, 88 p.

STELZER M., *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 269 p.

WELAN M., *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, Böhlau Verlag, Wien, 1992, 120 p.

#### Articles et chapitres d'ouvrages

BEZEMEK C., « Zur Rolle des Bundespräsidenten als Hüter des Gesetzgebungsverfahrens », *Zeitschrift für Verwaltung*, 2015, p. 150-157.

LE DIVELLEC A., « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *RFSP*, n°6, 1996, p. 936-960.

MÜLLER W. C., « Austria », *in* R. ELGIE (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 22-47.

RILL H. P., « Die Rolle des Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung », *Zeitschrift für Verwaltung*, 2008, p. 314.

PEYROU-PISTOULEY S., « Les immunités du pouvoir exécutif en Autriche », *RFDC*, 2002/3, n°51, p. 683-703.

**Articles en ligne**

JENNY M. (2020), « The Austrian president: From shining figure to government backup during the pandemic », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=11008, 8 avril 2020.

ÖHLINGER T., « Gute und schlechte Gründe: zur Annullierung der Stichwahl in Österreich », *VerfBlog*, 2016/7/04, https://verfassungsblog.de/verfassungsgerichtshof-stichwahl-oesterreich-oehlinger/

## B- Bulgarie

### Articles et chapitres d'ouvrages

ANDREEV S. A., « Semi-Presidentialism in Bulgaria : the cyclical rise of informal powers and individual political ambitions in a « dual executive » », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 32-50.

CHOLOVA B., « The Role of the President in Bulgarian Politics : the Veto as a Tool for Legitimation ? », *in* HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 233-255.

DIMITROV H. D., « The Bulgarian Constitutional Court and Its Interpretive Jurisdiction », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 37, no. 2, 1999, p. 459-506.

GANEV V. I., « Bulgaria », *in* ELGIE R. (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 124-149.

GANEV V. I., « The Bulgarian Constitutional Court, 1991–1997 : A Success Story in Context », *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 4, 2003, p. 597-611.

KARTCHEVA R., « L'impossible lecture « semi-présidentielle » de la Constitution bulgare », *in* MILACIC S. (dir.), *La démocratie en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 363-375.

PEEVA R., « Electing a Czar : The 2001 Elections and Bulgarian Democracy », *East European Constitutional Review*, 10, 2001, p. 51-55.

POPOVA J., « Pouvoir gouvernant et représentation politique en Bulgarie », *in* MILACIC S. (dir.), *La démocratie en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 377-393.

STOYCHEV S. P., « The 2015 Referendum in Bulgaria », *East European Quarterly*, Vol. 43, No. 4, 2015, p. 313-320.

TODOROV A., « Le point de vue du politologue. La « Table Ronde » 20 ans après : consensus et construction institutionnelle », *Revue Est Europa*, Numéro Spécial 2011, p. 129-144.

**Articles en ligne**

ANGHEL V., (2018), « Bulgaria – President Radev is shaping a political alternative », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=9103, 13 décembre 2018.

BUCUR C. (2017), « Who got what in Borissov III cabinet ? », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=6502, 24 mai 2017.

KOSTADINOVA P. (2016), « Bulgaria elects an opposition candidate as its next President and incumbent PM resigns », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=5612, 15 novembre 2016.

VASSILEVA R., « Bulgaria: COVID-19 as an Excuse to Solidify Autocracy? », *Verfassungsblog*, 10 April 2020, https://verfassungsblog.de/bulgaria-covid-19-as-an-excuse-to-solidify-autocracy/

## C- Croatie

### Articles et chapitres d'ouvrages

.

BOBAN D., « The Croatian Parliament and the Transformation of the Political System », *in* ESCH V. (dir.), *Democratization in The Western Balkans. Promoting Multi-Ethnic Open Societies to Counter Radicalization and Polarization*, The Aspen Institute Germany, 2016, p. 32-38.

CULAR G., « Political Development in Croatia 1990-2000: Fast Transition – Postponed Consolidation », *Politicka misao*, Vol. XXXVII, (2000), No. 5, p. 30-46.

KASAPOVIC M., « Electoral Politics in Croatia 1990-200 », *Politicka misao*, Vol. 37, 2000, No. 5, p. 3-20.

KASAPOVIC M., « Semi-presidentialism in Croatia », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 51-64.

KOSTADINOV B., « Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008) », *Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est-Européennes*, n°1/2, 2009, p. 19-29.

KOSTADINOV B., « President of the Republic. Croatian constitution's mimicry of the French constitutional model », *Revus*, 28, 2016, p. 79-96.

KULENOVIC E., PETKOVIC K., « The Croatian Princes : Power, Politics and Vision (1990-2011) », *Croatian Political Science Review*, Vol. 53, No. 4, 2016, p. 105-131.

KUSOVAC Z., « The Prospects for Change in Post-Tudjman Croatia », *East European Constitutional Review*, 9, 2000, p. 57-62.

PEOVIC K., « Croatian Presidential Election 2019-2020 », *Contemporary Southeastern Europe,* 2020, 7(1), p. 1-10.

## D- Finlande

### Ouvrages

HUSA J., *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 254 p.

THIBAUT F., *La Finlande. Politique intérieure et neutralité active*, Paris, LGDJ, 1990, 229 p.

### Articles et chapitres d'ouvrages

CORNELL A. J., SALMINEN J., « Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland », *German Law Journal*, Vol. 19, No. 2, 2018, p. 219-249.

FRISON-ROCHE F., « La présidence de la République en Finlande et la nature du régime », *in Mélanges Maurice Duverger*, *Droit, institutions et systèmes politiques*, Paris, PUF, 1987, p.101-113.

HAUTAMÄKI V-P., « Novel Rules in the Finnish Constitution – The Question of Applicability », *Scandinavian Studies in Law*, 52 (2007), p. 133-154.

JYRANKI A., « Finland : Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency », *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, p. 285-306.

LAVAPURO J., OJANEN T., SCHEININ M., « Rights-based constitutionalism in Finland and the developement of pluralist constitutional review », *International Journal of Constitutional Law*, n°9 (2011), p. 505-531.

MAKARYCHEV A., ROMASKHKO T., « Precarious Sovereignty in a Post-liberal Europe: The COVID-19 Emergency in Estonia and Finland », *Chinese Political Science Review*, 2021, Vol. 6, p. 63-85.

NOUSIAINEN J., « From Semi-presidentialism to Parliamentary Government : Political and Constitutional Developements in Finland », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2, 2001, p. 95-109.

PALOHEIMO H., « The Rising Power of the Prime Minister in Finland », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 3, 2003, p. 219-243.

RAUNIO T., « The Changing Finnish Democracy : Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints », *Scandinavian Political Studies*, Vol.27, No. 2, 2004, p. 133-152.

RAUNIO T., « Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish *Eduskunta* in Foreign Affairs », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39, no. 4, 2016, p. 312-332.

SARAVIITA I., « The planned constitutional reform in Finland », *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 22 (1978), p. 136-147.

SORSA K., « La situation juridique du Premier ministre de la Finlande en face du Président de la République », *in Mélanges Maurice Duverger, Droit, institutions et systèmes politiques*, Paris, PUF, 1987, p. 21-29.

TÖRNUDD K., « Le mécanisme de l'élection présidentielle en Finlande : évolution et signification politique », *in* M. DUVERGER (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 31-46.

**Article en ligne**

SCHEININ M., « The COVID-19 Emergency in Finland: Best Practice and Problems », *Verfassungsblog*, 16 April 2020, https://verfassungsblog.de/the-covid-19-emergency-in-finland-best-practice-and-problems/

## E- Irlande

### Ouvrages

COAKLEY J., RAFTER K. (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, 288 p.

DOYLE O., *The Constitution of Ireland. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2018, 256 p.

McDUNPHY M., *The President of Ireland*, Browne and Nolan Limited, 1945, 120 p.

### Articles et chapitres d'ouvrages

COAKLEY J., « An Ambigous Office ? The Position of the Head of State in Irish Constitution », *Irish Jurist (N. S.)*, 48, 2012, p. 43-70.

COAKLEY J., « The Prehistory of the Presidency », *in* COAKLEY J., RAFTER K. (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 60-81.

ELGIE R., « The President in Comparative Perspective », *in* COAKLEY J., RAFTER K. (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 17-39.

GALLAGHER M., « The Political Role of the President », *in* COAKLEY J., RAFTER K. (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 40-59.

GALLIGAN Y., « Activists Presidents and Gender Policy, 1990-2011 », *in* COAKLEY J., RAFTER K. (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 126-147.

JACKSON F., « Comparative Consideration of the Irish Presidency », *Galway Student Law Review*, Vol. 2, 2003, p. 17-39.

LE MESTRE R., « Westminster sur la Liffey L'influence ambiguë du modèle constitutionnel britannique sur le système constitutionnel irlandais », *Jus politicum*, n°24, Mai 2020, p. 305-337.

MEEHAN C., « The Early Presidents, 1938-1973 », *in* COAKLEY J., RAFTER K. (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 82-101.

O'MALLEY E., « The 2011 Presidential Election : Explaining the Outcome », *in* COAKLEY J., RAFTER K. (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 170-193.

RAFTER K., « The Politics of a « Non-Political » Office, 1973-1990 », *in* COAKLEY J., RAFTER K. (dir.), *The Irish Presidency. Power, ceremony and politics*, Sallins, Irish Academic Press, 2014, p. 102-125.

RAFTER K., « Regulating the Airwaves : How Political Balance is Achieved in Practice in Election News Coverage », *Irish Political Studies*, Vol. 30, No. 4, 2015, p. 575-594.

## F- Lituanie

### Ouvrage

VAICAITIS V. A., *Introduction to Lithuanian Constitutional Law*, Vilnius, Vilniaus universiteto leidykla, 2007, 180 p.

### Articles et chapitres d'ouvrages

JURKYNAS M., « The 2004 presidential and parliamentary elections in Lithuania », *Electoral Studies*, 24, (2005), p. 770-774.

KRUPAVICIUS A., « Semi-presidentialism in Lithuania : origins, development and challenges », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, 2008, p. 65-84.

KRUPAVICIUS A., « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », *in* HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 205-232.

MATSUZATO K., GUDZINSKAS L., « An Eternally Unfinished Parliamentary Regime ? Semipresidentialism as a Prism to View Lithuanian Politics », *Acta Slavica Iaponica*, Tomus 23, 2006, p. 146-170.

NORKUS Z., « Carl Schmitt as a Resource for Democratic Consolidation Studies. The Case of the President's Impeachment in Lithuania », *East European Politics and Societies*, Vol. 22, No. 4, 2008, p. 784-801.

PUGACIAUSKAS V., « Lithuania's Semi-Presidential Model : Prospects fo the Stability of the Inter-Institutional Relations », *in Lithuanian Political Science Yearbook 2002*. Vilnius: Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University, 2003, p. 11-21.

TALAT-KELPŠA L., « The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania », *Journal of Baltic Studies*, Vol. 32, No. 2, Summer 2001, p. 156-169.

VAICAITIS V. A., « Impeachment of the President of the Lithuanian Republic: The Procedure and its Peculiarities », *in* HOBER K. (dir.), *The Uppsala Yearbook of East European Law 2004*, London, Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2005, p. 248-282.

VAICAITIS V. A., « The Republic of Lithuania », *in* BESSELINK L., BOVEND'EERT P., BROEKSTEEG H., DE LANGE R., VOERMANS W.J.M. (dir.), *Constitutional law of EU member states*, Kluwer, 2014, p. 1025-1082.

**Article en ligne**

JAKSTAITE G. (2019), « Lithuania's new president to be sworn in on July 12, 2019 », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=9816, 5 juillet 2019.

## G- Pologne

### Ouvrages

GRANAT M., GRANAT K., *The Constitution of Poland. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 296 p.

SANFORD G., *Democratic Government in Poland. Constitutional Politics Since 1989*, Palgrave Macmillan, 2002, 256 p.

### Articles et chapitres d'ouvrages

DRINÓCZI T., BIEŃ-KACAŁAS A., « Illiberal constitutionalism in Hungary and Poland: The case of judicialization of politics », *in* BIEŃ-KACAŁA A., CSINK L., MILEJ T., SEROWANIEC M. (dir.), *Liberal constitutionalism: Between individual and collective interests*, Torun, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2017, p. 67-98.

GARLICKI L., « Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction en Pologne », *AIJC*, 17-2001, 2002, p. 291-298.

GARLICKI L., « The Experience of the Polish Constitutional Court », *in* SADURSKI W. (dir.), *Constitutional Justice, East and West Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, The Hague, Springer Netherlands, 2003, p. 265-282.

GRABOWSKA S., « The institution of a national referendum in Poland after 1945 », *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2018/6, p. 199-218.

GRZYBOWSKI M., « The President and the Council of Ministers : constitutional framework and inter-relations in Poland », *in Evaluation of Fifteen Years of Constitutional Practice in Central and Eastern Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, p. 18-24.

JAKUBIAK L., « Formules of cohabitationin rationalised parliamentary systems of government. The case of France and Poland », *Journal of Comparative Politics*, Vol. 11, No. 1, January 2018, p. 51-65.

MARSZALEK-KAWA J., « Comments on the Issue of the Institution of a Nationwide Referendum in Poland: The Case of the Referendum of 6 September 2015 », *Athenaeum. Polish Political Science Studies*, vol. 56/2017, p. 54-74.

McMENAMIN I., « Semi-presidentialism and democratisation in Poland », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 120-137.

SULA P., SZUMIGALSKA A., « The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman ? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of the Republic », *in* HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 101-119.

WIATR J. J., « President in the Polish Parliamentary Democracy », *Politicka misao*, Vol. XXXVII, (2000), No. 5, p. 89-98.

WYRZYKOWSKI M., CIELEN A., « Poland – semi-presidentialism or « rationalised parliamentarianism » ? », *European Constitutional Law Review*, 2, 2006, p. 253-267.

ZAGORSKI W., « Les actes d'un gouvernement (ou Marbury v. Madison à la polonaise) », *AJDA*, 2016, p. 191.

**Articles en ligne**

JARACZEWSKI J., « *An Emergency By Any Other Name? Measures Against the COVID-19 Pandemic in Poland* », *VerfBlog,* 2020/4/24, https://verfassungsblog.de/an-emergency-by-any-other-name-measures-against-the-covid-19-pandemic-in-poland/.

KÖKER P. (2018), « Poland – President Duda pushes forward with constitutional referendum idea », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=8189, 24 mai 2018.

KÖKER P., (2018), « Poland – 3 years into his presidency, Duda's role remain unclear », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=8600, 13 septembre 2018.

MATCZAK M., « *Plague President* », *VerfBlog,* 2020/5/05, https://verfassungsblog.de/plague-president/.

ZAGORSKI W., « Une réforme de la justice en trompe l'œil : la déconstruction de l'Etat de droit en Pologne », *JP Blog*, 7 décembre 2017, http://blog.juspoliticum.com/2017/12/07/une-reforme-de-la-justice-en-trompe-loeil-la-deconstruction-de-letat-de-droit-en-pologne-par-wojciech-zagorski/

## H- Portugal

### Thèses

CANELAS RAPAZ P. J., *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, thèse dact., Université Paris II, 2012, 706 p.

GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 116, 2005, 580 p.

### Articles et chapitres d'ouvrages

AMARAL-GARCIA S., GAROUPA N. M., GREMBI V., « Judicial Independence and Party Politics in the Kelsenian Constitutional Courts : The Case of Portugal », *Journal of Empirical Legal Studies*, Volume 6, Issue 2, June 2009, p. 381-404.

AMORIM NETO O., COSTA LOBO M., « Portugal's semi-presidentialism (re)considered : An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006 », *European Journal of Political Research*, 48, 2009, p. 234-255.

BARROSO J. D., « Les conflits entre le Président portugais et la majorité parlementaire de 1979 à 1983 », *in* DUVERGER M. (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 237-255.

CAMPINOS A., « Le droit de veto dans la Constitution Portugaise », *in Mélanges offerts à Jorge Campinos*, Paris, PUF, 1996, p. 31-58.

CAMPINOS J., « Le cas portugais de 1979 à 1983 : le Président opposé à la majorité », *in* DUVERGER M. (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 209-236.

CANELAS RAPAZ P. J., « Le Président de la République et le régime politique portugais. Entretiens », *Jus Politicum*, n°10, 2014.

COSTA LOBO M., COSTA PINTO A., MAGALHAES P., « The Political Institutions of Portuguese Democracy », *in* ROYO S. (dir.), *Portugal in the Twenty-First Century. Politics, Society and Economy*, Plymouth, Lexington Books, 2012, p. 23-48.

FERNANDES J. M., JALALI C., « A Resurgent Presidency ? Portuguese Semi-Presidentialism and the 2016 Elections », *South European Society and Politics*, 2017 Vol. 22, No. 1, p. 121–138

FERREIRA O., « L'élection au suffrage direct du Président au Portugal : renforcer « et » contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011) », *in* LE POURHIET A-M. (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, coll. Colloques & Essais, LGDJ, 2012, p. 117-161.

JALALI C., « The President is Not a Passenger : Portugal's Evolving Semi-Presidentialism », *in* ELGIE R., MOESTRUP S., WU Y-S. (dir.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2011, p. 156-173.

JALALI C., « The 2011 Portuguese Presidential Elections : Incumbency Advantage in Semi-presidentialism ? », *South European Society and Politics*, Vol. 17, No. 2, June 2012, p. 239-260.

LÖHRER D., « Election présidentielle au Portugal : une victoire sans surprise du conservateur Marcelo Rebelo de Sousa ! », in *La lettre ibérique et ibérico-américaine (de l'IE2IA)*, n°9 / mars 2016, p. 6-7.

MARTINS A., « The Portuguese Semi-Presidential System. About Law in the Books and Law in Action », *European Constitutional Law Review*, 2, 2006, p. 81-100.

MAGONE J. M., « Portugal's Evolving Democracy », *in* MAGONE J. M., *Politics in Contemporary Portugal : Democracy Evolving*, Lynne Rienner Publishers, 2014, p. 1-19.

MELO EGIDO M., CONNIL D., LÖHRER D., « Droit constitutionnel étranger : Portugal », *RFDC*, 2019/1, n° 117, p. 229-246.

MIRANDA J., « Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976 et 1979 », *in* DUVERGER M. (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 133-153.

MIRANDA J., « Le chef du gouvernement au Parlement », *in Mélanges Maurice Duverger, Droit, institutions et systèmes politiques*, Paris, PUF, 1987, p. 153-168.

MIRANDA J., « Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction au Portugal », *AIJC*, 17-2001, 2002, p. 299-313.

PEREIRA DA SILVA V., « Portugal. Table ronde. Juge constitutionnel et interprétation des normes », *AIJC*, 33 – 2017, p. 417-427.

ROUSSEAU D., « La primauté présidentielle dans le nouveau régime politique portugais : mythe ou réalité », *RDP*, 1980, p. 1325-1372.

SALGADO DE MATOS L., « L'expérience portugaise », *in* DUVERGER M. (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1987, p. 55-83.

SANTOS BOTELHO C., « COVID-19 and stress on fundamental rights in Portugal: An *intermezzo* between the state of exception and constitutional normality », *Revista Catalana de dret public*, Special issue on the law in times of health emergency, November 2020, p. 183-194.

### Articles en ligne

CANELAS RAPAZ P. J., « Le Président de la République Portugaise, un pouvoir neutre ? », Communication présentée au Congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel, http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/atelierP6.html#com6, 25/26/27 septembre 2008.

CANELAS RAPAZ P. J., « Le Portugal, un régime semi-présidentiel ? », Communication présentée au Congrès de l'Association Française de Sciences Politiques, http://www.afsp.info/archives/congres/congres2009/sectionsthematiques/st48/st48.html, 7-9 septembre 2009

FEIJO R., (2020), « Portugal : experimentig with "emergency powers" », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=11050, 27 avril 2020.

VIOLANTE T., LANCEIRO R. T., « Coping with Covid-19 in Portugal: From Constitutional Normality to the State of Emergency », *VerfBlog,* 2020/4/12, https://verfassungsblog.de/coping-with-covid-19-in-portugal-from-constitutional-normality-to-the-state-of-emergency/.

## I- <u>République tchèque</u>

### Ouvrage

KOSAR D., VYHNANEK L., *The Constitution of Czechia. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 256 p.

### Articles et chapitres d'ouvrages

BRUNCLIK M., « Problem of early elections and dissolution power in the Czech Republic », *Communist and Post-Communist Studies*, 46 (2013), p. 217-226.

BRUNCLIK M., KUBAT M., « The Cezch Parliamentary Regime After 1989 : Origins, Developments and Challenges », *Acta Politologica*, 2016, Vol. 8, no.2, p. 5-29.

BRUNCLIK M., KUBAT M., « Contradictory Approaches : Discussing Semi-Presidentialism in Central Europe », *Analele Universităţii din Bucureşti. Seria Ştiinţe Politice*, 18, 2, 2016, p. 67-79.

CHARVAT J., JUST P., « If Two Are Doing the Same, It Is Not the Same : Different Paths to Direct Presidential Elections in Slovak and Czech Republics », *Analele Universităţii din Bucureşti. Seria Ştiinţe Politice*, 2016-02, p. 45-60.

HAVLIK V., HRUBES M., PECINA M., « For Rule of Law, Political Plurality, and a Just Society: Use of the Legislative Veto by President Václav Havel », *East European Politics and Societies and Cultures,* Volume 28, Number 2**,** May 2014, p. 440-460.

HLOUSEK V., « Is the Czech Republic on its way to semi-presidentialism ? », *Baltic Journal of Law & Politics*, Vol. 7, no.2, 2014, p. 95-118.

KHUN Z., KYSELA J., « Nomination of constitutional justices in post-communist countries : Trial, error, conflict in the Czech republic », *European Constitutional Law Review*, vol. 2, no. 2, June 2006, p. 183-208.

KOPECEK L., BRUNCLIK M., « How Strong Is the President in Government Formation ? A New Classification and the Czech Case », *East European Politics and Societies and Cultures*, 2018, vol. 33, 1, p. 109-134.

KOPECEK L., PETROV J., « From Parliament to Courtroom : Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic », *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 30, No. 1, February 2016, p. 120-146.

KOPECEK L., MLEJNEK J., « Different cofessions, same sins ? Vaclav Havel and Vaclav Klaus as Czech Presidents », *in* HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 31-75.

KOUDELKA Z., « Judicial Control of the Acts of the President in the Czech Republic », *in* RICHOVA B., KUBICKI R., WALTER A. (dir.), *Rethinking the Presidency : Challenges and Failures*, Trnava, Faculty of Social Sciences University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, 2015, p. 51-78.

KUBAT M., KYSELA J., « L'élection du Président au suffrage direct en République tchèque : beaucoup de paroles, peu d'arguments », *Revue Est Europa*, 2013, p. 231-245.

KUDRNA J., « The Question Of Conducting Direct Elections Of The President In The Czech Republic (A Live Issue For Already 20 Years) », *Juriprudencija/Jurisprudence*, 2011, 18(4), p. 1295-1321.

KUDRNA J., « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *Acta Juridica Hungarica*, 56, no. 1, 2015, p. 39-58.

KYSELA J., KHÜN Z., « Presidential Elements in Government. The Czech Republic », *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, p. 91-113.

PEROTTINO M., « Les évolutions de la fonction présidentielle tchèque », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, 2008, n°2, p. 49-72.

PEROTTINO M., « Les enjeux multiples du mode d'élection présidentiel tchèque », *Revue Est Europa*, 2013, p. 247-258.

PETROV J., « The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks? », *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, Vol. 8, No. 1-2, p. 71-92.

SIMACKOVA K., « L'élection présidentielle tchèque : au scrutin parlementaire secret ou public ? Ou au suffrage universel direct ? », *Revue Est Europa*, 2013, p. 225-229.

WINTR J., ANTOS M., KYSELA J., « Direct Election of the President and its Constitutional and Political Consequences », *Acta Politologica*, 2016, Vol. 8, no.2, p. 145-163.

### Articles en ligne

BRUNCLIK M. (2018), « Czech Republic – The President and a protracted government formation process », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=8046, 26 avril 2018.

BRUNCLIK M. (2019), « Czech President: between Adoration and Impeachment », *Presidential Power*, https://presidential-power.net/?p=9343, 1er mars 2019.

## J- Roumanie

### Ouvrages et thèse

POPOVICI C., *Roumanie : Intégration européenne et consolidation démocratique. La révision constitutionnelle de 2003*, Paris, LGDJ, Fondation Varenne, coll. des Thèses, 2012, 445 p.

SELEJAN-GUTAN B., *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2016, 270 p.

B. VINCENT (dir.), *Les confluences des droits, regards franco-roumains*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 354 p.

### Articles et chapitres d'ouvrages

ANGHEL V., « « Why Can't We Be Friends ? » The Coalition Potential of Presidents in Semi-presidential Republics – Insights from Romania », *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 32, No. 1, 2018, p. 101-118.

APOSTOLACHE M. C., « The Prime Minister and the Supreme Council of National Defence », *Journal of Law and Administrative Sciences*, 6/2016, p. 45-57.

BANU C. M., « Comments on the representation of Romania in the European Council and on its consequences for democratic accountability », *International and Comparative Law Review*, 2014, Vol. 14, No. 1, p. 7-36.

BLOKKER P., « Constitution-Making in Romania : From Reiterative Crises to Constitutional Moment », *Romanian Journal of Comparative Law*, Vol. 3, No. 2, 2012, p. 187-204.

CARLAN M. V., « Legal Responsibility of the President of Romania », *Internal Auditing & Risk Management*, Year XIII, Supplement No. 1, June 2018, p. 49-55.

DESMET C. A., « The Legal Concept of "State of Emergency": A Comparison Between Romania and Other European Countries », *Acta Universitatis Danubius Juridica*, Vol. 16, No. 1/2020, p. 79-88.

DIMULESCU V. A., « Presidential Impeachment in Semi-Presidential System. Case Study: Romania 2007 », *Europolis*, vol. 4, no. 1/2010, p. 101-132.

GALLAGHER T., ANDRIEVICI V., « Romania : political irresponsibility without constitutional safeguards », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 138-158.

GHERGHINA S., « Formal and informal powers in a semi-presidential regime : the case of Romania », *in* HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 257-270.

GHERGHINA S., « Hijacked direct democracy: the instrumental use of referendums in Romania », *East European Politics and Societies*, Volume 33, Number 3, August 2019, p. 778-797.

GHERGHINA S., MISCOIU S., « The Failure of Cohabitation : Explainig the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania », *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 27, No. 4, 2013, p. 668-684.

GUTAN M., « Romanian Semi-Presidentialism in Historical Context », *Romanian Journal of Comparative Law*, vol. 3, no. 2, 2012, p. 275-303.

R. D. POPESCU, E. S. TANASESCU, « Roumanie », *AIJC*, 34-2018, 2019, p. 1045-1058.

POPESCU R. D., TANASESCU E. S., « Roumanie », *AIJC*, 35-2019, 2020, p. 471-475.

RUSU G. A., « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *RDP*, 2015, n°3, p. 707.

SELEJAN-GUTAN B., « Constitution in Time of Crisis: The Romanian Constitutional Court and Its Enemies », *Romanian Journal of Comparative Law*, vol. 3, no. 2, 2012, p. 321-347.

SELEJAN-GUTAN B., « Informal Constitutional Changes in Romania », *Romanian Journal of Comparative Law*, Vol. 6, No. 1, 2015, p. 35-53.

STEFAN L., GRAMA C., « Rule of Law in Tough Times– A Case Study on the Romanian Sanctioning Policy During the Covid-19 Pandemic », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue 2020, p. 122-148.

TAILLON P., PROCTOR J., « Une institution qui n'a pas tenu ses promesses : le référendum de révocation présidentielle en Roumanie », *Romanian Journal of Comparative Law*, Vol. 9, No. 1, 2018, p. 74-96.

TANASESCU E. S., « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est-Européennes*, n°1, 2008, p. 41-76.

TANASESCU E. S., « Réussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de la Roumanie », *RFDC*, 2008/1, n°73, p. 181-184.

TANASESCU E. S., « The President of Romania, Or : The Slippery Slope of a Political System », *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, p. 64-97.

TANASESCU E. S., « Who Is Defending the Romanian Constitution? Between Presidential Obligation and Constitutional Adjudication », *Analele Universității de Vest din Timișoara - Seria Drept*, 2008, No. 1-2, p. 45-58.

TANASESCU E. S., « Suspension du président de la Roumanie – *Non bis in idem* », *Constitutions*, 2012, p. 550.

TANASESCU E. S., « Conflicting revisions to Romanian Constitution give rise to questions about semi-presidentialism », *Romanian Journal of Comparative Law*, n°1/2014, p. 35-59.

VEDINAS V., « The Signifiance of Adoption of the Current Romanian Constitution on 8 December 1991 », *Journal of Law and Administrative Sciences*, 6/2016, p. 4-8.

VRABIE G., « Le rôle et les fonctions du Président de la Roumanie », *RIDC*, Vol. 48, n°4, octobre-décembre 1996, p. 903-909.

VRABIE G., « La Constitution de la France, un modèle pour d'autres pays. L'exemple de la Roumanie », *Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est-Européennes*, n°1/2, 2009, p. 9-17.

**Articles en ligne**

BUCUR C. (2017), « Romania – The politics of the fourth cohabitation », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=5848, 12 janvier 2017.

TANASESCU E. S., « La protection de la Constitution entre l'arbitrage du chef de l'Etat et la garantie de sa suprématie par la Cour constitutionnelle », *in* VRABIE G. (dir.), *Les Rapports entre les pouvoirs de l'Etat*, Institutul European, 2009, http://www.umk.ro/fr/buletin-stiintific-cercetare/arhiva-buletinstiintific/176-volumul-mesei-rotunde-internationale-2008.html

## K- Slovaquie

**Thèse**

GIBA M., *Approche comparative des Constitutions française et slovaque dans le contexte de la construction européenne*, thèse dact., Université Paris II et Université Comenius de Bratislava, 2010, 480 p.

**Articles et chapitres d'ouvrages**

KRESAK P., « The Government Structure in the New Slovak Republic », *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, 1996, Vol. 4, No. 1, p. 1-34.

MALOVA D., « The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court », *in* SADURSKI W. (dir.), *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, The Hague, Kluwer Law International, 2002**,** p. 349-372.

MALOVA D., RYBAR M., « The Troubled Institutionalization of Parliamentary Democracy in Slovakia », *Politička misao*, Vol. XXXVII, (2000), No. 5, p. 99-115.

MALOVA D., RYBAR M., « Slovakia's presidency : consolidating democracy by curbing ambigous powers », *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 180-200.

RYBAR M., SPAC P., « The March 2014 presidential elections in Slovakia : The victory of a political Novice », *Electoral Studies* 38 (2015), p. 88-90.

SPAC P., « Slovakia : In Search of Limits », *in* HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 121-141.

SRAMEL B., HORVATH P., MACHYNIAK J., « Peculiarities of Prosecution and Indictment of the President of the Slovak Republic: Is Current Legal Regulation Really Sufficient? », *Social Sciences*, 2019, vol. 8 (3), p. 1-20.

**Articles en ligne**

RYBAR M. (2017), « Slovakia – Relations between the President and Prime Minister reach a low point », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=7265, 23 novembre 2017.

RYBAR M. (2019), « In Slovakia, voters elect Zuzana Čaputová the first female president in Central Europe », *Presidential Power*, http://presidential-power.net/?p=9452, 8 avril 2019.

## L- Slovénie

### Ouvrage

GRAD F., KAUCIC I., POGACNIK F., TICAR B., *Constitutional system of the Republic of Slovenia. Structural Survey*, Ljubljana, SECLI zavod, 2002.

### Articles et chapitres d'ouvrages

BOBAN D., « "Minimalist" concepts of semi-presidentialism : are Ukraine and Slovenia semi-presidential states ? », *Politička misao*, Vol. XLIV, 2007, No. 5, p. 155-177.

BUGARIC B., « A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe : « Lands in-between » democracy and authoritarianism », *I-CON* 13 (2015), p. 219-245.

CERAR M., « Slovenia », *in* R. ELGIE (dir.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 232-259.

GRABOWSKA S., « Constitutional Responsibility of the President of Slovenia », *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 2016, t. 17, p. 71-81.

KRASOVEC A., LAJH D., « Slovenia : weak formal position, strong informal influence ? » *in* ELGIE R., MOESTRUP S. (dir.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 201-218.

KRASOVEC A., LAJH D., « The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic », *in* HLOUSEK V. (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 143-165.

# Index

**Autriche** : 37, 270, 290, 308, 323, 342, 350, 402, 466, 526, 550, 562-569, 593, 598, 742-743, 810, 825, 832, 835, 856, 895, 912, 1169, 1199-1206, 1220, 1223, 1228, 1235, 1269, 1273, 1320, 1364, 1399, 1421, 1428, 1453

**Bulgarie** : 38, 218, 270, 293, 308, 323, 342, 350, 355, 405, 467, 497, 514, 522, 545, 550, 559, 601, 667, 715, 744, 820, 825, 832, 835, 876, 915, 944, 964, 982, 1001, 1012, 1120, 1149, 1170, 1186, 1220, 1223, 1228, 1138, 1269, 1276, 1281, 1306, 1323, 1367, 1401, 1404-1407, 1423, 1430, 1460, 1482

**Campagne électorale**

- **audiovisuelle** : 808-823
- **contrôle des candidatures** : 548-552
- **contrôle financier** : 829-837
- **contrôle des lois électorales** : 540-547
- **contrôles post-électoraux** : 554-569
- **dépenses** : 824-828

**CAREY J.** : 59, 174

**Cohabitation**

- **France** : 41, 100, 251, 275, 410, 502, 904, 1160, 1326, 1376, 1413
- **notion** : 473-476, 483-487, 488-503, 779, 1351, 1467, 1478

**Conflits**

- **constitutionnel** : 1328-1337
- **fonction gouvernementale** : 1301-1307
- **par invasion** : 1309-1315
- **par interférence** : 1316-1327

**Conseil des ministres** : 262-279

**CONSTANT B.** : 27-29, 187, 188-206, 207-212, 223-238, 243-245, 256, 331, 363, 423, 615-616, 619, 621, 627-636, 775, 788, 1506-1507

**Contreseing** : 280-301

**Croatie**

- **après 2000** : 39, 271-294, 308, 323, 344, 350, 406, 467, 498, 534, 550, 559, 593, 602, 668, 673, 715, 821, 825, 832, 835, 877, 888, 916, 945, 964, 1002, 1013, 1126, 1150, 1187, 1218, 1220, 1223, 1226, 1239, 1269, 1277, 1368, 1399, 1424, 1431, 1461
- **avant 2000** : 276, 298, 309, 324, 343, 411-412, 470, 534, 551, 560, 594, 606, 707, 716, 749-751, 830, 881, 923, 949, 969-970, 1007, 1129, 1161, 1210-1212, 1221, 1224, 1245, 1286, 1289, 1291, 1377, 1411, 1415, 1426, 1433, 1462

**Dissolution** : 377-413

**Domaine militaire** : 1225-1229

**Droit de message** : 1383-1389, 1399-1408, 1409-1415

**DUVERGER M.** : 35, 56, 86, 137-166, 168-169, 171, 429, 804, 841, 867, 1521

**ELGIE R.** : 58, 142, 163-165, 177-185, 444, 456, 461, 488-489, 887, 1521

**Finlande** : 9, 40, 67, 272, 272, 281, 295, 308, 323, 342, 350, 353, 407, 467, 499, 535, 552, 593, 603, 703, 804, 810, 824, 832, 835, 854, 878, 896, 917, 946, 964, 981, 1003, 1019, 1121, 1151, 1191, 1218, 1228, 1254-1255, 1270, 1278, 1282, 1313, 1369, 1399, 1419, 1456

**France** : 41, 214, 275, 298-299, 309, 343, 351, 409-410, 470, 501, 524, 551, 560, 594, 596, 606, 634, 671, 706-707, 716, 729-731, 747-748, 816, 825, 833, 836, 854, 856, 867-868, 903-904, 922, 948, 968, 1006, 1008, 1022-1023, 1130, 1160, 1165, 1208-1209, 1211, 1221, 1224, 1229, 1242-1244, 1286-1290, 1315, 1326, 1336, 1374-1376, 1410-1414, 1439-1441, 1445-1447, 1465-1466, 1470

**Gardien de la Constitution** : 87, 215, 428, 612-614, 615-626, 631-636, 639, 646, 649-652, 660-662, 672-678, 711, 742-743, 747-748, 775-776, 782, 792, 1285, 1509

**Gouvernement minoritaire et divisé** : 477-480, 483-487, 488-503, 779, 1351, 1359

**Immunités** : 934-956

**Irlande** : 42, 67, 270, 291, 308, 323, 342, 344, 350, 403, 466, 495, 527, 550, 593, 599, 715, 818, 825, 832, 835, 874, 913, 942, 988, 999, 1021, 1118, 1147, 1190, 1217, 1228, 1236, 1269, 1274, 1321, 1365, 1400, 1404-1408, 1422, 1429, 1454

**Juge constitutionnel**

- **nomination** : 516-536
- **saisine** : 346-351

**KELSEN H.** : 428, 612-614, 660

**LANJUINAIS J-D.** : 207-212, 215-216, 232, 248

**LINZ J. J.** : 35, 432-447, 449-458, 462-463, 845, 1342, 1522

**Lituanie** : 43, 218, 222, 264, 285, 300, 304, 306, 310, 314, 318, 337, 341, 346, 360, 367, 381-383, 465, 490, 519, 541-543, 549, 557, 572, 574-576, 584, 588, 640, 663, 693-694, 698, 714, 736, 811, 826, 831, 834, 869, 907, 940, 1025-1043, 1123, 1154, 1167, 1188, 1195, 1218-1219, 1222, 1227, 1248-1249, 1260, 1265, 1302, 1317, 1331-1332, 1355, 1359, 1383, 1389, 1391, 1419, 1451

**Politique étrangère** : 1217-1224

**Pologne** : 44, 214, 222, 265, 286, 289, 304, 310, 319, 325, 338, 341, 347, 360, 368, 370, 372, 384-388, 465, 491, 532, 549, 573, 577, 585, 641, 664, 694, 698, 714, 724-725, 737, 756, 812, 826, 831, 834, 870, 908, 951, 995, 1016, 1124, 1145, 1189, 1218-1219, 1222, 1227, 1250-1251, 1258, 1261, 1265, 1303, 1310, 1318, 1356, 1360, 1384, 1389, 1392, 1436, 1442-1443, 1459, 1477

**Portugal** : 45, 214, 266, 278, 287, 305, 310, 312, 315, 320-321, 339, 341, 348, 357-358, 360-361, 369, 372, 375, 389-395, 465, 492, 533, 549, 558, 586, 642, 665, 693-698, 714, 738-739, 757, 770, 813, 827, 831, 834, 854,

856, 871, 909-910, 952, 960, 996, 1017, 1117, 1144, 1168, 1200-1204, 1219, 1222, 1227, 1232-1234, 1258, 1262-1266, 1304-1311, 1357, 1361, 1385-1389, 1393, 1420, 1427, 1452, 1518

**Pouvoirs de crise** : 1257-1292

**Pouvoir modérateur** : 87, 193, 195, 197, 200-206, 207-212, 215, 220, 222, 232-233, 239, 242, 245, 259, 627-631

**Pouvoir neutre** : 27-29, 87, 186, 195-206, 207-211, 215-221, 227-228, 231-234, 237-241, 242-246, 423, 616-636, 775, 788, 1506-1507

**Présidentialisme**

- **notion** : 97-106, 254, 1505
- **périls** : 433-443, 449-458, 608-609, 1522

**Processus de formation du gouvernement**

- **compétence** : 1116-1132
- **rôle** : 1142-1172

**Référendum** : 1418-1438

**Régime parlementaire**

- **à captation présidentielle** : 114-120
- **à direction présidentielle** : 28, 251, 256, 275-277, 283, 298, 309, 313, 324, 343, 351, 409-413, 416, 470, 502, 594, 606, 632, 634, 705-707, 747-752, 776, 780, 782, 787, 789, 792, 799, 922-924, 948-949, 958, 967-972, 1099, 1104, 1159-1161, 1207-1213, 1242-1245, 1295, 1296, 1373-1379, 1409-1416, 1440, 1490, 1496, 1498, 1511, 1512
- **à gouvernement semi-présidentiel** : 131-134
- **à modération présidentielle** : 28-29, 82, 251, 256, 257-258, 260, 264-269, 278-279, 284-289, 299-301, 304-307, 310-317, 318-329, 330, 337-341, 346-349, 356-362, 366-376, 378-400, 414-417, 422-424, 429, 465, 490-493, 572-582, 583-591, 609, 639-644, 650-651, 690-702, 733-740, 774-777, 780-783, 787-789, 907-911, 959-962, 971, 1099, 1104, 1183, 1258-1267, 1354-1362, 1383-1397, 1485-1486, 1491, 1496-1499, 1506-1507, 1510-1513
- **à présidence symbolique** : 28, 251, 256, 270-274, 290-298, 308-323, 342, 350, 354-355, 401-408, 416, 422, 466-469, 494-501, 593, 597-605, 704-705, 715, 741-746, 792, 912-921, 959, 1183-1206, 1214, 1233-1241, 1268-1284, 1363-1372, 1399-1408, 1418, 1498, 1506
- **biélectif/monoélectif** :121-130
- **dualiste renouvelé** : 110-113
- **notion** : 18-25, 54-56, 57, 82-83, 89-91, 92, 97-108, 236-238, 436, 438, 443, 452-453, 645, 658, 1515

**Régime présidentiel** : 18-25, 90, 107-108

**Régime « semi-présidentiel »** : 35, 58-60, 137-185, 255, 444-447, 845, 879, 1054-1058, 1173, 1174, 1214, 1521, 1523, 1505

**Responsabilité présidentielle**

- **constitutionnelle** : 977-978

- **mixité** : 980-988
- **politique électorale** : 1045-1066
- **procédures** : 994-1024

**République tchèque** : 46, 273, 280, 296, 308, 323, 342, 350, 355, 408, 468, 500, 529, 546, 550, 595, 604, 669, 715, 745, 758-759, 822, 825, 832, 835, 854, 856, 879, 899-902, 918-920, 947, 965-966, 985, 1004, 1014, 1127, 1156-1158, 1164, 1171, 1192, 1197, 1219, 1223, 1228, 1240, 1271, 279, 1283, 1314, 1324, 1370, 1402, 1419, 1457, 1519

**Révision constitutionnelle** : 1451-1471

**Révocation du gouvernement** : 1183-1213

**Révocation populaire** : 1067-1097

**Roumanie** : 47, 214, 222, 267-269, 288, 300, 306-307, 310, 316, 322, 326-327, 340-341, 349, 360, 371, 396-398, 465, 493, 520-521, 544, 549, 555-556, 579-581, 589, 643, 666, 674, 694, 698, 700, 714, 726-728, 740, 814, 827, 831, 834, 872, 911, 941, 961, 981, 997, 1018, 1071, 1073, 1077-1079, 1086-1101, 1125, 1155-1157, 1163, 1184, 1196, 1218, 1222, 1227, 1252-1253, 1258-1259, 1263-1267, 1312, 1333, 1358, 1362, 1386-1389, 1396, 1437-1438, 1464, 1467-1469, 1478-1480

**SCHMITT C.** : 215, 220, 428, 612-613, 616-658, 678, 680-688, 702, 707, 709, 743, 774-776, 805, 1285, 1328, 1509

**SHUGART M. S.** : 55, 59, 174, 184, 449, 454

**SIAROFF A.** : 60, 173, 185.

**Slovaquie** : 48, 214, 280, 297, 308, 323, 342, 350, 355, 408, 469, 501, 530, 550, 559, 605, 670, 673, 715, 746, 815, 825, 832, 835, 880, 897, 921, 937, 955, 963, 981, 1005, 1015, 1052, 1070, 1075-1078, 1081, 1128, 1152, 1193, 1220, 1223, 1228, 1241, 1272, 1280, 1284, 1325, 1334-1335, 1371, 1403-1404, 1425, 1432, 1458

**Slovénie** : 49, 218, 270, 292, 308, 323, 342, 344, 350, 404, 466, 496, 528, 550, 559, 593, 600, 704, 715, 819, 826, 832, 835, 875, 914, 943, 1000, 1011, 1119, 1148, 1185, 1220, 1223, 1228, 1237, 1269, 1275, 1322, 1366, 1399, 1408, 1419, 1455

**Veto** : 335-345, 353-357

# Table des matières


*Remerciements* ..... *1*

*Principales abréviations* ..... *3*

*Sommaire* ..... *6*

*Introduction générale* ..... *8*

**I- L'objet de la recherche : l'élection populaire du Président de la République dans l'espace européen** ..... **9**

A- Le choix de l'élection populaire directe ..... 9

B- L'explicitation nécessaire de « l'espace européen » ..... 11

C- Une recherche menée dans le cadre des régimes parlementaires ..... 12

1- La distinction des régimes parlementaire et présidentiel ..... 12

2- L'établissement d'une classification ternaire des régimes parlementaires ..... 16

**II- L'intérêt de la recherche** ..... **18**

A- Un choix institutionnel peu étudié dans une perspective comparatiste ..... 18

B- La découverte de régimes rarement étudiés ..... 20

C- Un choix institutionnel aux implications multiples ..... 29

1- Un rapport complexe entre élection présidentielle et démocratie ..... 30

2- L'influence discutée de l'élection présidentielle sur l'équilibre des régimes parlementaires ..... 31

3- L'élection présidentielle comme critère discuté de la classification des régimes politiques ..... 33

**III- La méthode de la recherche : une étude de droit constitutionnel comparé** ..... **35**

A- L'objet de la comparaison ..... 35

B- La méthodologie employée ..... 38

C- Les sources utilisées ..... 40

**IV- Problématique et plan** ..... **42**

*Partie 1 : L'influence limitée de l'élection présidentielle directe sur le rôle des présidents dans les régimes parlementaires* ..... *45*

*Titre 1 : La recherche d'un pouvoir préservateur des institutions par l'élection présidentielle directe dans les régimes parlementaires* ..... *48*

*Chapitre 1 : L'intégration insatisfaisante de l'élection présidentielle directe dans la classification des régimes politiques* ..... *50*

**Section 1 : La compréhension insatisfaisante de l'élection présidentielle directe par les classifications traditionnelles** ..... **51**

**I- Les difficultés des conceptions classiques du régime parlementaire à envisager l'élection populaire du Président de la République** ..... **51**

A- La conception française du parlementarisme marquée par la notion de « présidentialisme » ..... 52

B- Des sous-classifications parlementaires méconnaissant la portée réelle des élections présidentielles directes ..... 59

1- Le régime « parlementaire dualiste renouvelé » ..... 60

2- Le régime parlementaire « à captation présidentielle » ..... 61

3- Les régimes parlementaires « monoélectif » et « biélectif » ..... 64

4- Le gouvernement semi-présidentiel ..... 68

**II- Un critère retenu dans la notion inopérante de régime « semi-présidentiel »** ..... **69**

A- Une définition « duvergienne » abandonnée ..... 70
1- La définition originelle du régime « semi-présidentiel » ..... 70
2- Une notion critiquable ..... 75
a- Une critique terminologique ..... 76
b- Des critères contestés ..... 77
c- Des variables peu consistantes ..... 81
B- Des définitions « post-duvergiennes » inopérantes ..... 82
1- Des définitions multiples et insatisfaisantes ..... 83
2- Une définition standard inopérante ..... 87

**Section 2 : Une indétermination résolue grâce à la notion de pouvoir neutre ..... 91**

**I- Le pouvoir préservateur des institutions : une recherche ancienne aux acceptions multiples ..... 91**
A- Le pouvoir neutre selon Benjamin Constant ..... 92
1- Un pouvoir nécessaire ..... 93
2- Un pouvoir refusé au chef d'Etat républicain ..... 96
B- Une lecture divergente de la notion par Jean-Denis Lanjuinais ..... 101

**II- Un parlementarisme relu selon la réalisation du pouvoir neutre ..... 104**
A- L'actualité maintenue de la notion ..... 104
B- Une notion à réorienter ..... 109
1- Un constitutionnalisme critiqué ..... 109
a- Un parlementarisme flou ..... 109
b- Une conception restreinte de la démocratie ..... 112
2- Des adaptations nécessaires ..... 114
C- Une notion à la réalisation imparfaite ..... 117

***Conclusion du Chapitre 1 ..... 121***

***Chapitre 2 : L'identification du régime parlementaire « à modération présidentielle » indifférente à l'élection présidentielle directe ..... 123***

**Section 1 : Une extériorité vis-à-vis de la dichotomie entre majorité parlementaire et opposition ..... 124**

**I- Un Président extérieur à la direction politique du pays ..... 125**
A- Un Président écarté du Conseil des ministres ..... 125
B- Un Président soumis au contreseing ..... 132

**II- Un Président extérieur aux partis ..... 140**
A- Une élection présidentielle déconnectée des élections législatives ..... 141
B- Une obligation constitutionnelle de neutralité ..... 147

**Section 2 : Des pouvoirs d'intervention dans la sphère institutionnelle ..... 152**

**I- Une arme institutionnelle quotidienne au service de la modération : le droit de veto ..... 153**
A- Une arme dépourvue de portée gouvernementale ..... 153
1- Des techniques multiples d'intervention dans le processus législatif ..... 153
2- Une utilisation parcimonieuse du droit de veto par le Président modérateur ..... 159
B- Une arme au service de la préservation politique des institutions ..... 163

**II- Une arme institutionnelle exceptionnelle au service de la modération : le droit de dissolution ..... 169**
A- La dissolution comme moyen de résoudre une crise ministérielle dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » ..... 170
B- Une liberté restreinte dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » ..... 178
C- Des dissolutions tactiques dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » ..... 179

**Conclusion du Chapitre 2 ..... 182**

***Conclusion du Titre 1 ..... 184***

***Titre 2 : La recherche d'un pouvoir préservateur des institutions difficile à articuler avec la justice constitutionnelle ..... 186***

***Chapitre 1 : La complémentarité contestée des présidents élus par le peuple et de la justice constitutionnelle ..... 188***

**Section 1 : Une contestation générée par la méfiance suscitée par l'élection populaire du Président de la République ..... 189**

**I- Une hostilité face au risque illibéral ..... 190**

A- Une méfiance face aux périls de l'élection présidentielle directe ..... 191

1- Une critique des régimes présidentiels ..... 191

2- Une critique étendue aux régimes dits « semi-présidentiels » ..... 196

B- Une méfiance excessive ..... 199

1- Une réflexion « linzienne » contestable ..... 199

2- L'impact limité de l'élection présidentielle directe sur le recul de la démocratie ..... 204

a- Un impact limité sur le plan théorique ..... 205

b- Un impact limité en pratique ..... 207

**II- La crainte contestable de l'instabilité institutionnelle ..... 210**

A- Une instabilité générée par la division de l'organe exécutif ..... 210

B- L'impact limité de l'élection présidentielle directe sur la stabilité des institutions ..... 215

1- Une inquiétude théoriquement contestable ..... 215

2- Une inquiétude empiriquement infondée ..... 217

**Section 2 : La recherche d'un équilibre entre le Président de la République et le juge constitutionnel ..... 225**

**I- Un équilibre nécessaire au bon fonctionnement de la justice constitutionnelle ..... 226**

A- La prise en compte indispensable des autres acteurs institutionnels par le juge constitutionnel ..... 227

B- Une capacité de réplique du Président grâce à son pouvoir de nomination des juges constitutionnels ..... 231

1- L'intervention fréquente du Président de la République ..... 232

a- Une influence présidentielle importante dans le modèle « divisé » ..... 232

b- Une influence présidentielle plus réduite avec le modèle « collaboratif » ..... 235

2- L'absence rare de toute intervention présidentielle ..... 237

**II- Des contrôles juridictionnels nécessaires au bon fonctionnement de l'institution présidentielle ..... 240**

A- L'intervention nécessaire du juge constitutionnel pour confirmer la régularité de l'élection présidentielle directe ..... 240

1- Un activisme limité lors des contrôles préélectoraux ..... 240

a- L'affirmation du pouvoir normatif des juges lors de l'interprétation des règles électorales ..... 241

b- Un contrôle formel de la validité des candidatures ..... 244

2- Des contrôles postélectoraux respectueux de la volonté électorale ..... 246

a- Des interventions juridictionnelles prudentes ..... 247

b- L'annulation rare d'une élection présidentielle directe : l'exemple autrichien ..... 250

B- L'intervention nécessaire du juge constitutionnel pour la continuité de l'institution présidentielle ..... 253

1- La capacité modératrice des présidents affectée par les contrôles juridictionnels ..... 253

a- Des prérogatives à l'usage encadré ..... 254

b- La sanction prudente des abus du Président modérateur ..... 258

2- Des contrôles aux conséquences limitées dans les autres régimes parlementaires ..... 261

a- Le contrôle rare des prérogatives présidentielles ..... 261

b- Une responsabilité présidentielle restant théorique ... 263

**Conclusion du Chapitre 1 ... 266**

***Chapitre 2 : L'articulation possible des présidents élus par le peuple et de la justice constitutionnelle ... 268***

**Section 1 : La reconnaissance possible du Président de la République comme gardien de la Constitution ... 269**

**I- Une notion originelle insatisfaisante ... 270**

A- Une neutralité vide de sens ... 271

1- Le recours schmittien à la notion de pouvoir neutre ... 271

2- Une utilisation contestable de la notion de pouvoir neutre ... 275

B- Une opposition face aux institutions démocratiques et parlementaires ... 279

1- La signification antiparlementaire de l'élection présidentielle directe ... 279

2- Une conception péjorative du parlementarisme ... 281

**II- Une réorientation nécessaire ... 285**

A- L'interrogation persistante relative à l'identité du gardien de la Constitution ... 285

B- L'adaptation possible de la théorie schmittienne ... 291

1- Une définition de la Constitution critiquable ... 291

2- Une protection conjointe de la Constitution ... 295

a- La défense partagée de la Constitution dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » ... 295

b- Un rôle de gardien susceptible de variations selon la nature du régime parlementaire ... 301

3- La reconnaissance possible d'un gardien de nature juridictionnelle et d'un gardien de nature institutionnelle ... 304

**Section 2 : Une répartition matérielle des compétences entre le Président de la République et le juge constitutionnel ... 308**

**I- L'intervention nécessaire du gardien institutionnel pour assurer une protection complète de la Constitution ... 309**

A- Les limites institutionnelles de la protection juridictionnelle de la Constitution ... 309

B- Une protection complétée par des interventions dans le domaine institutionnel ... 313

1- Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » ... 314

2- Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » ... 318

3- Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » ... 320

**II- Une répartition matérielle des compétences soulignant le caractère excessivement judiciarisé de la politique ... 323**

A- Une intervention croissante du juge dans la fonction gouvernementale ... 323

B- Une atténuation du déficit démocratique de la politique judiciarisée grâce à l'intervention des présidents modérateurs ... 328

***Conclusion du Chapitre 2 ... 334***

***Conclusion du Titre 2 ... 336***

***Conclusion de la Partie 1 ... 338***

***Partie 2 : L'influence limitée de l'élection présidentielle directe sur l'équilibre des régimes parlementaires ... 341***

***Titre 1 : Les conséquences limitées de l'élection présidentielle directe sur le statut des présidents ... 344***

*Chapitre 1 : L'élection populaire comme fondement contesté de la puissance du Président .....346*

**Section 1 : L'attribution d'une légitimité supérieure au Président par l'élection directe .....347**

**I- Une légitimité soumise à un vote juridicisé .....347**

A- L'application commune du principe d'égalité aux élections présidentielles directes ..... 348

1- La réglementation de la campagne audiovisuelle caractérisée par le principe d'égalité ..... 348

2- La recherche d'une égalité entre les candidats par le plafonnement des dépenses électorales ..... 354

B- L'application commune du principe d'honnêteté aux élections présidentielles directes : l'exemple du contrôle financier de la campagne ..... 356

**II- Une légitimité reposant principalement sur l'élection directe .....360**

A- La légitimité démocratique des présidents renforcée par le suffrage universel ..... 360

1- Le caractère électoral de la légitimité des présidents ..... 361

2- Des formes complémentaires de légitimité ..... 364

B- L'usage multiple d'une légitimité démocratique renforcée ..... 368

**Section 2 : L'attribution d'une puissance supérieure au Président par l'élection directe .....371**

**I- L'établissement contestable d'un lien entre élection et puissance .....372**

A- La reconnaissance d'un lien de causalité entre élection et autorité présidentielles..... 372

B- La justification imprécise du mode de désignation par la nature des pouvoirs présidentiels..... 378

**II- L'établissement infirmé d'un lien entre élection et puissance .....383**

A- Un rapport atténué par l'observation des révisions constitutionnelles introduisant l'élection populaire du Président ..... 384

1- Un rôle présidentiel stable après la modification du mode de scrutin et des prérogatives du chef de l'Etat..... 384

2- Un rôle présidentiel stable après la simple introduction de l'élection présidentielle directe..... 387

B- L'élection présidentielle directe comme conséquence d'un choix pragmatique..... 390

1- Dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » ..... 391

2- Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » ..... 394

3- Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » ..... 399

*Conclusion du Chapitre 1.....401*

*Chapitre 2 : La responsabilité politique limitée des présidents élus par le peuple .....403*

**Section 1 : L'absence problématique de la responsabilité politique des présidents .....404**

**I- Une rupture entre pouvoir et responsabilité.....404**

A- Une immunité présidentielle classique dans les régimes parlementaires..... 405

1- Une immunité nécessaire..... 405

2- Une immunité largement partagée ..... 407

B- Un décalage possible entre pouvoir réel et responsabilité ..... 413

**II- Des mécanismes traditionnels de responsabilité inadaptés.....419**

A- Des responsabilités à la nature mixte..... 420

1- Des responsabilités interconnectées ..... 420

2- Des procédures à la fois politiques et juridiques ..... 427

a- Une mise en accusation parlementaire..... 427

b- Une procédure de jugement à la nature juridique plus affirmée ..... 432

B- Une mixité à l'œuvre en pratique : l'exemple de la destitution du Président lituanien Rolandas Paksas en 2004..... 437

1- L'appréciation parlementaire des actes pouvant fonder la destitution du Président..... 438

2- L'appréciation juridictionnelle des actes reprochés ..... 441

3- Les conséquences politiques et juridiques de la destitution ..... 443

**Section 2 : La recherche supplétive d'une responsabilité politique devant le peuple.....445**

**I- L'élection présidentielle directe comme mécanisme insatisfaisant de responsabilité devant le peuple .....446**

A- Un contrôle politique populaire exercé à l'occasion de l'élection présidentielle directe..... 447

1- Une responsabilité par défaut dans les régimes parlementaires ..... 447

2- Une responsabilité consubstantielle aux régimes dits « semi-présidentiels »..... 450

B- Une hypothèse insatisfaisante sur le plan juridique..... 453

**II- Le recours inévitable à des mécanismes de révocation populaire.....457**

A- Un mécanisme adapté..... 457

1- Un mécanisme de nature politique..... 458

2- Une signification politique nécessaire..... 463

B- Une pratique politique de la révocation populaire : les exemples roumains de 1994, 2007 et 2012 . 465

***Conclusion du Chapitre 2.....471***

***Conclusion du Titre 1.....473***

***Titre 2 : Les conséquences limitées de l'élection présidentielle directe sur le fonctionnement des institutions parlementaires .....475***

***Chapitre 1 : Une intervention limitée des présidents dans l'exercice de la fonction gouvernementale.....477***

**Section 1 : Une influence réduite sur l'existence du Gouvernement.....478**

**I- L'influence réduite des présidents dans le processus de formation du Gouvernement...479**

A- La capacité d'intervention présidentielle dépendante de facteurs constitutionnels et extraconstitutionnels..... 480

1- La reconnaissance constitutionnelle inégale du rôle présidentiel dans le processus de formation du Gouvernement..... 480

2- L'influence possible de facteurs extraconstitutionnels..... 486

B- Une classification ternaire du rôle des présidents dans le processus de formation du Gouvernement .... ..... 489

1- Un rôle présidentiel généralement stable ..... 489

a- Un rôle de « notaire » majoritairement répandu ..... 489

b- Un rôle de « régulateur » ..... 494

c- Un rôle de « créateur »..... 497

2- Des variations temporaires possibles..... 498

**II- L'influence limitée des présidents sur la fin de vie des gouvernements.....502**

A- Une influence soumise à condition..... 503

B- Une influence dépendant de la nature du parlementarisme ..... 505

1- Une attribution formelle dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » et « à présidence symbolique »..... 506

a- Un formalisme prévu par la Constitution..... 506

b- Un dualisme de façade au Portugal et en Autriche ..... 512

2- Un pouvoir discrétionnaire dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » ..... 515

**Section 2 : Une coordination limitée entre présidents et gouvernements.....518**

**I- Le partage possible de la prise de décision dans les politiques étrangères et de défense.519**

A- Des compétences constitutionnelles partagées ..... 520

1- Dans la politique étrangère..... 520

2- Dans le domaine militaire..... 523

B- Une coopération possible..... 526

1- Une prise de décision centralisée ..... 526

2- Une prise de décision coordonnée ..... 530

**II- Une collaboration face aux circonstances exceptionnelles ..... 535**

A- Une répartition équilibrée des compétences de crise dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » ..... 535

B- Une répartition des compétences de crise bénéficiant au Gouvernement dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » ..... 540

C- Une répartition des compétences de crise bénéficiant au Président dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » ..... 545

***Conclusion du Chapitre 1 ..... 548***

***Chapitre 2 : La survenance possible de conflits institutionnels dans les régimes parlementaires ..... 550***

**Section 1 : La participation possible des présidents aux conflits institutionnels dans les régimes parlementaires ..... 551**

**I- Des conflits institutionnels consistant en une lutte de pouvoir ..... 551**

A- Les conflits relatifs à l'exercice de la fonction gouvernementale ..... 552

B- Les conflits relatifs à la répartition des compétences constitutionnelles ..... 555

1- Les conflits « par invasion » ..... 556

2- Les conflits « par interférence » ..... 558

C- Les conflits constitutionnels ..... 563

**II- L'élection présidentielle directe comme facteur des conflits institutionnels dans les régimes parlementaires ..... 568**

A- L'influence partagée de l'élection présidentielle directe ..... 568

1- L'influence possible de l'élection présidentielle directe ..... 568

2- L'influence possible de facteurs complémentaires ..... 571

B- L'influence de la nature du régime parlementaire ..... 574

1- Des conflits fréquents dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » ..... 574

2- Des conflits plus rares dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » ..... 577

3- Des conflits inexistants dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » ..... 580

**Section 2 : Les instruments des présidents pour résoudre les conflits institutionnels dans les régimes parlementaires ..... 582**

**I- L'appel possible au peuple ..... 583**

A- L'usage habituel de la parole présidentielle ..... 584

1- Un usage conflictuel dans les régimes parlementaires « à modération présidentielle » ..... 584

2- Un usage plus consensuel dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » et « à direction présidentielle » ..... 589

a- Dans les régimes parlementaires « à présidence symbolique » ..... 589

b- Dans les régimes parlementaires « à direction présidentielle » ..... 592

B- L'utilisation rare du référendum ..... 595

1- Un usage généralement formel ..... 595

2- Un usage parfois conflictuel : les exemples polonais, roumains et français ..... 600

**II- La remise en cause possible de l'ordre constitutionnel ..... 605**

A- Le recours improbable à une révision constitutionnelle d'initiative présidentielle ..... 606

1- La participation limitée des présidents à la révision de la Constitution ..... 606

2- Une utilisation conflictuelle de la révision : les exemples roumains et français ..... 609

B- Le recours plus fréquent à une résolution juridictionnelle du conflit ..... 613

***Conclusion du Chapitre 2 ..... 618***

***Conclusion du Titre 2 ..... 620***

*Conclusion de la Partie 2* ..... *622*

*Conclusion générale* ..... *625*

1- Bilan de la recherche ..... 625
2- Un regard réflexif sur la Vème République française ..... 630
3- De multiples découvertes ..... 631

*Bibliographie* ..... *634*

**§1 Bibliographie générale** ..... **634**

**§2 Bibliographie sur les Etats étrangers** ..... **667**

*Index* ..... *690*

*Table des matières* ..... *694*

**Résumé :**

La recherche se fonde sur un constat. Il existe une surestimation, notamment doctrinale, de l'influence réelle que l'élection populaire du Président de la République est susceptible d'exercer sur le fonctionnement des régimes parlementaires de l'espace européen. Si l'importance de la désignation du chef de l'Etat par l'intermédiaire du suffrage universel ne saurait être niée, il est toutefois possible d'atténuer les attentes qui entourent ce mécanisme juridique. Afin de le démontrer, la recherche se propose d'établir une classification ternaire des régimes parlementaires. Son utilisation permettra de nuancer l'influence considérable qui est accordée le plus souvent à l'élection présidentielle directe. Elle souligne effectivement que l'établissement du rôle joué par les présidents élus par le peuple ainsi que le fonctionnement des régimes parlementaires dans lesquels s'inscrivent ces derniers ne sont pas seulement déterminés par leur mode de désignation. De nombreux autres éléments sont susceptibles d'intervenir. L'élection populaire apparaît donc comme un élément parmi d'autres et plus comme l'élément unique déterminant le véritable visage du régime parlementaire.

---

**The popular election of the President of the Republic in the European space**

The research is based on an observation. There is an overestimation, particularly doctrinal, of the real influence that the popular election of the President of the Republic is likely to exert on the functioning of parliamentary regimes in the European space. If the importance of the designation of the Head of State through universal suffrage cannot be denied, it is however possible to attenuate the expectations surrounding this legal mechanism. To demonstrate this, the research proposes to establish a ternary classification of parliamentary regimes. Its use will make it possible to qualify the considerable influence which is most often granted to the direct presidential election. It effectively underlines that the establishment of the role played by the presidents directly elected by the people, as well as the functioning of the parliamentary systems in which they are part, are not only determined by their mode of appointment. Many other factors are likely to come into play. The popular election therefore appears as one element among others and not as the unique element determining the true face of the parliamentary system.

---

**Discipline :** Droit public

---

**Mots-clés :** Election présidentielle – Président de la République – Droit constitutionnel comparé – Régimes parlementaires

---

Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques

Faculté de droit et de science politique – Université de Montpellier

39 rue de l'Université - 34060 Montpellier Cedex