Anne Gazier

Une démocratie parlementaire à l'européenne ?

Les États de l'Union européenne sont, nous le savons, loin d'avoir des systèmes politiques uniformes. Pourtant, comme le constate Hugues Portelli, « par-delà les variantes nationales, les États d'Europe occidentale ont en commun un même type d'institutions politiques : le régime parlementaire. Dans tous les États de l'Union européenne en effet s'est enraciné un régime démocratique de type représentatif reposant sur la responsabilité politique du gouvernement devant des assemblées élues au suffrage universel[1] ». L'entrée dans l'Union de dix nouveaux membres en 2004 (dont huit provenant d'Europe de l'Est) ainsi que de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 va-t-elle bouleverser ce schéma ? Plus généralement, la diversité des régimes politiques des États de l'Union se trouvera-t-elle sensiblement accrue ?

Pour donner des éléments de réponse à cette question, nous mettrons de côté Chypre et Malte qui, à la différence des autres pays concernés, ne sont pas des États post-communistes et dont la situation constitutionnelle et politique soulève des questions bien spécifiques. Signalons tout de même que si Malte est dotée d'un régime parlementaire, Chypre, en revanche, est, conformément à la Constitution du 16 août 1960, régie par un système présidentiel, caractérisé par une stricte séparation des pouvoirs[2].

Les dix autres futurs membres (les trois États baltes : Estonie, Lettonie et Lituanie, les quatre États d'Europe centrale : Hongrie, Pologne,

1. Hugues Portelli, *Les Régimes politiques européens*, Paris, Le Livre de poche, 1994, p. 13.

2. Ainsi, le président, élu au suffrage universel direct, nomme les ministres, le gouvernement n'étant pas responsable devant l'organe législatif, la Chambre des représentants.

République tchèque et Slovaquie, la Slovénie et, enfin, la Bulgarie et la Roumanie) – qui retiendront seuls notre attention – ont pour points communs d'être issus de l'ex-bloc soviétique et de s'être dotés d'institutions démocratiques plus ou moins rapidement à compter de la chute du Mur de Berlin, en 1989. Ces États, qui partagent un héritage politique largement semblable (un peu plus de quarante années de système socialiste), ont, par ailleurs, une histoire et des traditions fort différentes. Pourtant, ils se sont tournés, pour la configuration de leurs nouvelles institutions, vers un modèle commun, celui de la démocratie parlementaire, en s'inspirant – au moins en partie – de l'expérience en ce domaine des États d'Europe occidentale. Des systèmes parlementaires furent ainsi mis en place et ont connu depuis lors de nombreuses évolutions. À compter des demandes d'adhésion à l'UE déposées en 1994-1996 par les dix États, ces régimes ont été confrontés à de nouveaux défis : répondre aux exigences de l'intégration européenne et notamment à celles qui découlent des « critères politiques » définis lors du Conseil européen de Copenhague de 1993 et institutionnalisés par le traité d'Amsterdam.

Une démocratie parlementaire d'inspiration européenne

Les nouvelles Constitutions des États étudiés (qu'elles soient des textes entièrement nouveaux ou, comme en Hongrie, le résultat de révisions de la Constitution de la période socialiste, ou encore, comme en Lettonie, la Constitution de 1922 rétablie) tournent d'abord résolument le dos au régime socialiste où le Parti communiste dirigeait l'État et où les droits des citoyens étaient purement formels et/ou strictement encadrés. Ainsi, elles instituent un véritable système représentatif en prévoyant la tenue d'élections libres au Parlement, la prohibition du mandat impératif et l'interdiction, pour les partis politiques, d'avoir sous leur subordination l'État ou la fonction publique. De même, elles comportent une énumération très complète des droits et libertés des citoyens, leur reconnaissant tout un ensemble de droits fondamentaux, principalement politiques mais aussi économiques et sociaux. Ensuite et surtout (pour notre propos), les Constitutions consacrent expressément ou implicitement le principe de la séparation des pouvoirs et en adoptent une conception souple : elles instaurent, en effet, un régime parlementaire. Toutefois, suivant en cela certains schémas constitutionnels d'Europe occidentale, plusieurs Lois fondamentales tempèrent

ce parlementarisme en empruntant quelques traits au système présidentiel. Enfin, se conformant au modèle européen de justice constitutionnelle[3], la quasi-totalité des Constitutions prévoient la création d'une juridiction spécialisée dans le contrôle de constitutionnalité, une Cour constitutionnelle.

Le choix d'un régime parlementaire

Dans tous les pays étudiés a été instauré un régime parlementaire comportant au moins une assemblée élue au suffrage universel direct, un gouvernement responsable devant cette assemblée et un chef de l'État distinct du chef du gouvernement. Ce choix a eu des incidences tant sur l'organisation que sur l'équilibre des pouvoirs. Le Parlement, devenu parfois bicaméral (en Pologne, en République tchèque, en Roumanie et en Slovénie), a retrouvé une place essentielle dans les institutions de l'État. Il a, notamment, été doté de moyens lui permettant d'exercer véritablement le pouvoir législatif. À cet égard, les constituants, s'écartant de l'une des grandes tendances de l'évolution du parlementarisme en Europe occidentale, se sont montrés réticents à accorder des prérogatives importantes à l'exécutif dans le domaine législatif. Certes, certaines Constitutions (telles celles de la République tchèque ou de la Roumanie) donnent au gouvernement des pouvoirs lui permettant de faire pression sur le Parlement afin qu'il adopte ses projets de loi. Mais, à l'exception notable de la Constitution de la Roumanie, aucune Loi fondamentale ne reconnaît au Parlement la possibilité d'autoriser temporairement le gouvernement à prendre des actes juridiques ayant force de loi. Une telle faculté a même été supprimée dans la Constitution polonaise de 1997 alors qu'elle avait été prévue dans la « petite Constitution » de 1992. Malgré ces réserves, l'exécutif, devenu bicéphale, a été renforcé. Une institution nouvelle, celle du chef de l'État, a ainsi été créée. Si les attributions de ce président de la République varient d'un pays à un autre, elles ne vont, dans l'ensemble, guère au-delà de celles d'un chef de l'État dans un régime parlementaire. En effet, tous les États se sont efforcés de limiter la puissance du titulaire d'un tel poste afin d'éviter la personnalisation du pouvoir. Aussi l'essentiel du pouvoir exécutif a-t-il été confié non pas au chef de l'État mais au Premier ministre

3. Sur le modèle européen de justice constitutionnelle, voir notamment Dominique Rousseau, *La Justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien, « Clefs politique », 3e éd., 1998, p. 19 *sq*.

et au gouvernement. Une grande attention est donc accordée à la formation du gouvernement, qui répond, dans l'ensemble, aux exigences d'un système parlementaire. Ainsi, partout, la présentation d'un candidat au poste de Premier ministre revient au chef de l'État et son investiture à l'Assemblée. Partout, également, il résulte de la pratique ou de règles juridiques que le chef du gouvernement est issu de la majorité au Parlement. Quant aux ministres, ils sont la plupart du temps nommés par le président sur proposition du chef du gouvernement. Cependant, et on s'éloigne là des schémas classiques, en Bulgarie et en Slovénie, c'est le Parlement qui les désigne.

Surtout, le choix du modèle parlementaire fait que les pouvoirs législatif et exécutif disposent de moyens d'action l'un sur l'autre, les Constitutions prévoyant la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée et sa contrepartie, le droit de dissoudre l'Assemblée. Appliquant les techniques du parlementarisme rationalisé, elles encadrent plus ou moins étroitement l'exercice de ces prérogatives. En premier lieu, afin d'éviter l'instabilité gouvernementale, des règles parfois contraignantes sont posées pour la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. Par exemple, certains États – notamment la Hongrie et la Pologne – ont introduit dans leur Constitution un mécanisme s'inspirant du modèle constitutionnel allemand : la motion de censure constructive (pour provoquer le renversement du gouvernement, la motion doit contenir le nom du Premier ministre proposé en remplacement). En second lieu, dans le but d'empêcher de trop fréquents retours devant les électeurs pour résoudre les conflits entre les pouvoirs, des conditions souvent strictes entourent le droit de dissolution. Ainsi, dans la plupart des Constitutions, la possibilité de dissoudre l'Assemblée est liée à un ou plusieurs vote(s) de défiance à l'égard du gouvernement (à la suite d'une motion de censure ou d'une question de confiance) ou à l'incapacité de former le gouvernement. Le droit de dissolution reste néanmoins une prérogative importante dont dispose le président de la République à l'égard du pouvoir législatif. S'y ajoutent parfois d'autres droits qui se rattachent non plus au régime parlementaire mais au système présidentiel.

Les emprunts au système présidentiel

Deux grands traits d'un régime présidentiel figurent dans certaines Constitutions des États étudiés : l'élection du président de la République au suffrage universel ; la reconnaissance au profit de ce dernier d'un droit de veto à l'encontre des lois votées par le Parlement.

Tout d'abord, dans six pays sur dix, le chef de l'État est élu au suffrage universel direct. Tel est le cas en Bulgarie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie, en Slovénie et, depuis une révision constitutionnelle datant de janvier 1999, en Slovaquie. Le choix de ce procédé de désignation du président de la République s'explique surtout, dans les cinq premiers États, par la volonté de conférer à la nouvelle fonction présidentielle un fondement solide en lui donnant une assise populaire. En Slovaquie, en revanche, il s'agissait principalement de mettre fin à une situation de blocage, le Parlement n'étant pas parvenu, malgré plusieurs tentatives, à élire un successeur à Michal Kovac (dont le mandat a expiré en mars 1998). Le pays est ainsi resté, pendant plus d'un an, sans président, jusqu'à l'élection, par le peuple, de Rudolf Schuster en mai 1999…

Dans un avenir proche, la liste des États dotés d'un président élu au suffrage universel direct pourrait s'allonger : l'Estonie, la République tchèque[4] et, dans une moindre mesure, la Lettonie envisagent de réviser leur Constitution à cette fin. L'objectif est surtout, dans ces pays, d'éviter, comme en Slovaquie, les blocages et, d'une façon plus générale, les inconvénients de l'élection du chef de l'État par le Parlement ou par un collège électoral, système caractérisé par sa complexité et son manque de transparence. Seule la Hongrie ne paraît pas, pour le moment du moins, s'orienter dans cette voie. Il ne faudrait pas, toutefois, exagérer l'importance d'une telle évolution. Il s'avère, en effet, que, dans les pays étudiés, si une nette différence de statut oppose les présidents élus au suffrage universel direct, et donc dotés de la légitimité populaire, aux présidents désignés par le Parlement, les premiers n'ont pas nécessairement plus de pouvoirs que les seconds. En particulier, les présidents élus directement par le peuple n'ont pas de liens plus étroits avec le gouvernement. Ainsi, on observe dans les dix États que la collaboration entre le président et le gouvernement apparaît assez réduite (si l'on met à part les hypothèses, prévues par la plupart des Constitutions, où des actes du chef de l'État doivent être contresignés par le Premier ministre). Notamment, les séances du gouvernement sont, en principe,

4. En République tchèque, face aux difficultés rencontrées début 2003 par le Parlement pour élire un successeur à Vaclav Havel, le débat sur l'opportunité de réviser la Constitution afin d'introduire l'élection du président de la République au suffrage universel direct est devenu particulièrement vif. Depuis lors, ce débat a perdu quelque peu de son actualité, le Parlement étant parvenu, le 28 février 2003 (plusieurs semaines après la fin du mandat de Vaclav Havel – intervenue le 2 février – et après deux tentatives infructueuses), à élire Vaclav Klaus à la tête de l'État.

présidées par le Premier ministre. Certes, les Constitutions de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovaquie donnent au président le droit de convoquer et de présider les séances du gouvernement mais uniquement pour traiter d'affaires particulièrement importantes. Le cas de la Pologne a un certain temps été particulier : la « petite Constitution » de 1992 reconnaissait au président des attributions importantes, notamment vis-à-vis du gouvernement, puisqu'il lui revenait de choisir les ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur. Cette prérogative a été supprimée dans la Constitution de 1997.

La singularité polonaise n'a pas pour autant totalement disparu. Elle s'exprime, en effet, dans la détention, par le chef de l'État, d'un véritable droit de veto à l'encontre des lois. La Constitution de la République de Pologne de 1997 prévoit ainsi que le président peut refuser de signer une loi et la renvoyer à la Diète pour un nouvel examen, ce veto ne pouvant être surmonté que par un vote de la Diète à la majorité des trois cinquièmes des voix en présence d'au moins la moitié des députés. Cette majorité est difficile à réunir même si elle est un peu moins importante que celle des deux tiers des voix qui était exigée par la « petite Constitution » de 1992. Les Lois fondamentales des autres États reconnaissent toutes au président le droit de demander une seconde délibération. Mais il ne s'agit pas là, à proprement parler, d'un droit de veto puisque lors de cette seconde délibération, le Parlement doit statuer soit à la majorité simple (en Hongrie, en Lettonie, en Roumanie et en Slovaquie), soit à la majorité de l'ensemble des députés (en Bulgarie, en Lituanie, en République tchèque et en Slovénie), soit encore, en Estonie, à la majorité fixée pour l'adoption des lois (qui est, selon les lois, la majorité simple ou la majorité de l'ensemble des députés). Cette possibilité donnée au chef de l'État de demander une seconde délibération de la loi, pour des motifs qui peuvent être aussi bien d'opportunité que de légalité, se retrouve dans plusieurs Constitutions d'Europe occidentale (et notamment dans celles de la France, de la Grèce, de l'Italie et du Portugal). Son utilisation, toutefois, est particulièrement fréquente dans les pays étudiés. Si le président slovaque, Rudolf Schuster, en fait un usage vraiment intensif[5], d'autres chefs de l'État n'hésitent pas à y recourir pour tenter de faire obstacle à des changements politiques (tel Vaclav Havel,

5. Rudolf Schuster a ainsi renvoyé devant le Parlement plus de 60 lois à compter de son entrée en fonctions, en juin 1999. Voir Jaroslav Blaha, « Slovaquie 2001-2002. Achever la transformation au plus vite », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1026, juin-juillet 2002, p. 213.

qui s'est s'opposé à une modification importante de la loi électorale avant les élections législatives tchèques de juin 2002) ou économiques (on peut citer l'exemple du président de l'Estonie, Arnold Rüütel, qui a renvoyé devant le Parlement, en décembre 2001, une loi sur le recours aux emprunts étrangers, ou celui du président de la Bulgarie, Gueorgui Parvanov, qui a « mis son veto », en mars 2002, à l'adoption d'une nouvelle loi sur la privatisation). En plus de ce pouvoir de blocage – certes limité –, le président dispose le plus souvent d'un autre moyen pour contester la loi : il peut saisir la Cour constitutionnelle.

La création de Cours constitutionnelles

Presque tous les États post-communistes concernés par l'élargissement se sont dotés d'une Cour constitutionnelle, notamment pour préserver l'équilibre des pouvoirs prévu dans la Constitution. Depuis l'instauration d'une telle Cour en Lettonie, à la suite d'une révision constitutionnelle en date du 5 juin 1996, seule l'Estonie, où le contrôle de la constitutionnalité des lois est confié à la juridiction ordinaire supérieure, fait exception.

Tant la composition que les attributions de ces Cours constitutionnelles varient d'un État à un autre. Toutefois, on observe une tendance à l'accroissement de leurs pouvoirs. Ainsi, à l'heure actuelle, pratiquement toutes les Cours disposent de la faculté d'annuler les lois et les autres actes juridiques jugés non conformes à la Constitution. Tel est le cas, depuis octobre 1999, du Tribunal constitutionnel polonais. Auparavant, la Diète pouvait faire obstacle à une décision de ce Tribunal déclarant une loi inconstitutionnelle par un vote à la majorité des deux tiers des voix, en présence d'au moins la moitié des députés. Un système analogue existe toujours, cependant, en Roumanie, où le Parlement peut écarter la déclaration de non-conformité d'une loi à la Constitution en revotant cette loi à une majorité qualifiée (les deux tiers des membres de chaque Chambre). Les pouvoirs de la Cour roumaine restent donc limités.

En outre, les compétences des Cours constitutionnelles connaissent un net élargissement. On peut citer l'exemple de la Cour slovaque qui, à la suite d'une importante révision de la Constitution adoptée en février 2001, a vu ses attributions être renforcées. En particulier, elle doit désormais vérifier la conformité des lois non seulement à la Constitution et aux lois constitutionnelles mais aussi aux traités internationaux ratifiés par la Slovaquie ; elle peut être saisie par le président de la République slovaque ou le gouvernement de la question de la constitu-

tionnalité des traités avant leur ratification (une déclaration de non-conformité à la Constitution faisant obstacle à toute ratification) ; elle se prononce, à la demande du président, sur la constitutionnalité de propositions de référendum. Il s'agissait ainsi principalement (mais pas exclusivement) de faire en sorte que la Cour constitutionnelle veille à la compatibilité entre les normes internes et les normes internationales. Des dispositions comparables ont été introduites dans la Constitution de la République tchèque, également en 2001 (la Cour constitutionnelle tchèque se voyant reconnaître des compétences aussi étendues à l'égard des traités internationaux que la Cour slovaque). L'objectif est chaque fois le même : faciliter l'entrée dans l'Union européenne.

Une démocratie parlementaire confrontée aux exigences de l'UE

En vue de l'adhésion prochaine à l'UE, les États étudiés se sont lancés depuis quelque temps dans un processus de révision de leurs Constitutions. Les changements – déjà effectués ou à l'étude – visent essentiellement à permettre les futurs transferts de compétences aux institutions européennes et à assurer une bonne articulation entre le droit communautaire et le droit national. Parfois, ils poursuivent également d'autres buts. Le Parlement tchèque, notamment, s'est montré soucieux d'être associé à la prise de décision en matière européenne. Aussi, un nouvel article de la Constitution (l'article 10b), ajouté en 2001, prévoit-il que « le gouvernement doit informer régulièrement et à l'avance le Parlement des questions en rapport avec les obligations découlant, pour la République tchèque, de son appartenance à une organisation ou une institution internationale […] Les Chambres du Parlement donnent leur avis sur les décisions émanant de cette organisation ou institution internationale […] ». C'est, bien sûr, l'UE qui est visée. Le Parlement tchèque s'efforce ici de se prémunir contre l'affaiblissement du rôle des Parlements nationaux qu'entraîne la construction européenne. Cette initiative a été saluée par la Commission européenne dans son rapport d'octobre 2002 « sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie de l'adhésion ». Toutefois, dans ce rapport, comme dans ceux consacrés aux autres États candidats, la Commission ne se contente pas d'examiner si les mécanismes constitutionnels nécessaires à l'adhésion ont bien été institués. Elle vérifie beaucoup plus largement que les « critères politiques » pour l'entrée dans l'UE, posés lors du Conseil européen de Copenhague de juin 1993, sont remplis (en plus des « critères

économiques » et de « la reprise de l'acquis communautaire »), mesure les progrès accomplis et indique ceux qu'il reste à effectuer. Cette évaluation, qui est faite chaque année depuis 1998, porte sur des questions très diverses puisqu'il s'agit de s'assurer que le pays candidat possède « des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection[6] ». Elle concerne donc aussi bien les institutions politiques que l'administration, le système judiciaire ou les libertés publiques. On n'envisagera ici que les seules exigences de l'UE qui touchent le système politique. Les principales sont relatives à la stabilité des institutions démocratiques, à l'équilibre des pouvoirs et aux droits politiques des minorités.

La stabilité des institutions démocratiques

La Commission se montre d'abord et avant tout attentive à la tenue régulière, dans les pays candidats, d'élections libres garantissant le pluralisme politique. Elle ne favorise pas, à cet égard, un mode de scrutin plutôt qu'un autre. Cependant, on observe que la plupart des États étudiés (la Bulgarie à compter de 1991, l'Estonie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie, la République tchèque et la Slovaquie) ont choisi la représentation proportionnelle pour l'élection de leurs députés. Comme le souligne Édith Lhomel, il s'agissait, dans ces nouvelles démocraties, de « donner tout son sens à la notion de pluralisme[7] ». Seuls trois États (la Hongrie, la Lituanie et la Slovénie) ont opté pour un système mixte, pour partie majoritaire, pour partie proportionnel. Cette préférence accordée à la proportionnelle a encouragé un phénomène caractéristique des pays post-communistes : la prolifération des partis politiques. Même si des seuils ont été fixés afin d'empêcher les formations les plus petites d'être représentées au Parlement, il en est résulté une fragmentation de la scène politique peu propice à la constitution de majorités claires. Pour lutter contre ces inconvénients, certains États qui avaient choisi initialement la proportionnelle cherchent à instaurer un système mixte. Une telle évolution n'est pas toujours aisée. Ainsi, en République

6. Les « critères politiques » ont été consacrés par le traité d'Amsterdam. En conséquence, l'article 6, §1, du Traité consolidé sur l'UE stipule que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres » et l'article 49 précise que tout État européen qui respecte les principes ainsi énoncés peut demander à devenir membre de l'Union.

7. Édith Lhomel, « Le pluralisme politique. De l'émergence à la consolidation », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1013, mars 2001, p. 18-19.

tchèque, le Parlement s'est heurté, dans sa volonté de modifier la loi électorale, à un obstacle important : le principe de l'élection des députés à la représentation proportionnelle est posé à l'article 18 de la Constitution. Faute de réviser cet article, il a dû se contenter de changements relativement modestes, la nouvelle loi électorale du 25 janvier 2002 maintenant la barre de 5 % des voix pour la représentation des partis mais prévoyant un seuil difficile à atteindre pour les coalitions (10 % des voix pour les coalitions comprenant deux formations, 15 % pour celles qui en réunissent trois, 20 % pour celles qui en comportent quatre, etc.). Le but est d'éviter la formation de coalitions purement conjoncturelles, dont la brève existence nuit à la stabilité du système, et de favoriser, au contraire, la constitution de courants politiques homogènes, susceptibles de se succéder au pouvoir par le jeu du suffrage.

Ce souci rejoint ici une préoccupation importante de la Commission. Celle-ci prête ainsi une grande attention à ce qu'elle considère être un facteur essentiel de la stabilité des nouvelles institutions politiques : leur capacité à permettre l'alternance. Le temps n'est plus où les partisans de la transition démocratique s'inquiétaient d'un « retour au pouvoir des communistes » ou d'une « restauration de velours » faisant suite à la « révolution de velours ». On a constaté, en effet, que lorsque, entre fin 1992 et 1995, les ex-communistes, auparavant écartés du pouvoir, ont remporté les élections législatives ou présidentielles en Lituanie, en Pologne, en Hongrie et en Bulgarie, il n'en est pas résulté un retour au passé. À l'inverse, ces changements ont montré que les systèmes politiques mis en place pouvaient connaître une alternance de type droite/gauche proche de celles qui existent dans les démocraties occidentales. D'ailleurs, une nouvelle alternance a eu lieu dans les pays concernés, la droite étant revenue au pouvoir entre 1996 et 1998 en Lituanie, en Bulgarie, en Hongrie et, partiellement, en Pologne. D'une façon générale, chacun des pays étudiés a connu, depuis le changement de régime, une ou deux alternances (trois dans le cas de la Hongrie et de la Pologne). Certains États ont fait en outre l'expérience de la cohabitation. Ainsi, la Pologne a, de 1997 à 2001, traversé une période où un Parlement de droite issu des élections du 21 septembre 1997 a dû composer avec un président de gauche (Aleksander Kwasniewski) élu en novembre 1995 et réélu en octobre 2000. Cette expérience, qui devait prendre fin avec la victoire de la coalition de gauche lors des élections de septembre 2001, a mis à l'épreuve la balance des pouvoirs prévue par la Constitution de 1997.

L'équilibre des pouvoirs

La Commission ne se contente pas d'un examen formel du caractère démocratique des institutions établies dans les pays candidats. Elle s'attache à leur fonctionnement et vérifie si les équilibres constitutionnels sont bien respectés. Cette évaluation, jointe à d'autres considérations (comme le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, l'insuffisance de la lutte contre la corruption ou la situation peu satisfaisante des minorités), a amené notamment la Commission à estimer, dans son avis de 1997, que la Slovaquie ne remplissait pas les critères politiques. Elle a relevé, en particulier, que si « le cadre institutionnel défini par la Constitution slovaque correspond à celui d'une démocratie parlementaire […] le gouvernement ne respecte pas suffisamment les attributions dévolues par la Constitution aux autres pouvoirs et méconnaît trop souvent les droits de l'opposition ». Et elle a cité, à titre d'exemples, « la tension constante entre le gouvernement et le président de la République », la méconnaissance par le gouvernement de décisions de la Cour constitutionnelle et « le refus très fréquent d'associer l'opposition au fonctionnement des institutions, en particulier, en matière de contrôle parlementaire »[8]. La situation ne s'est pas améliorée lorsque durant l'intérim du président, à compter de mars 1998, une grande partie des prérogatives présidentielles (dont les droits d'amnistie, de grâce, de demander une seconde délibération de la loi, de convoquer un référendum, de nommer et révoquer les ambassadeurs) a été transférée au Premier ministre, Vladimir Meciar. Il faudra attendre l'arrivée de nouveaux dirigeants, à la suite des élections législatives de septembre 1998, pour que cessent les abus de pouvoir du gouvernement et que la Commission considère, dans son rapport de 1999, que la Slovaquie remplit désormais, comme les autres États candidats, les critères politiques de Copenhague.

Si la Commission a ainsi mis fin à l'exception slovaque, elle n'en reste pas moins très vigilante quant aux relations entre les pouvoirs dans les pays évalués. Elle veille, en particulier, au respect des droits du Parlement. Ainsi, dans le cas de la Roumanie, elle dénonce le recours abusif, par le gouvernement, aux ordonnances pour légiférer. Comme on l'a vu plus haut, la Constitution roumaine est la seule parmi les

8. Voir les extraits de cet avis de 1997 *in* Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Slovaquie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, SEC (2002), 1410, p. 18-19.

Constitutions des États étudiés à reconnaître au gouvernement, à son article 114, le droit d'adopter des actes ayant force de loi. L'exercice de ce droit est certes entouré de conditions (inspirées de celles fixées à l'article 38 de la Constitution française de 1958), mais elles sont relativement souples : il revient au Parlement d'adopter une loi d'habilitation autorisant le gouvernement à prendre des ordonnances durant un certain délai ; si la loi d'habilitation le requiert, les ordonnances doivent, avant l'expiration de ce délai, être soumises à l'approbation du Parlement sous peine de devenir caduques. L'article 114 prévoit également, ce qui est plus original, que le gouvernement peut, « dans des cas exceptionnels », adopter des « ordonnances d'urgence » (qui n'entrent alors en vigueur qu'après leur dépôt en vue de leur approbation par le Parlement). Cette faculté de prendre des ordonnances (d'urgence ou « ordinaires ») est largement utilisée par le gouvernement roumain. Ainsi, la Commission relève, dans son dernier rapport sur la Roumanie, qu'en 2001 et 2002 « la majorité des actes législatifs examinés par le Parlement étaient en fait des ordonnances d'urgence et des ordonnances ordinaires, c'est-à-dire des actes législatifs déjà en vigueur émanant du pouvoir exécutif[9] ». Or cette procédure présente, aux yeux de la Commission, deux inconvénients : d'abord et avant tout, elle fait qu'une loi peut être adoptée « sans que le processus de consultation requis n'ait eu lieu[10] » ; ensuite, elle crée un risque d'instabilité législative en donnant au Parlement le pouvoir d'amender ou de rejeter une ordonnance après son entrée en vigueur. Aussi la Commission considère-t-elle que le recours à ce type d'actes doit demeurer exceptionnel et, d'une façon plus générale, que les missions législative et de contrôle du Parlement doivent être préservées autant que possible. L'UE se montre donc très attentive au rôle joué par les Assemblées dans les pays étudiés. Elle attache une importance tout aussi grande à leur composition et, en particulier, à la représentation des minorités en leur sein.

Les droits politiques des minorités

La situation des minorités nationales dans les pays candidats est une des préoccupations essentielles de la Commission. Elle contrôle, notamment, le respect des droits qui leur sont reconnus par les

9. Voir Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, SEC (2002), 1409, p. 22.

10. *Ibid.*

Constitutions des États. Une grande diversité caractérise, à cet égard, les dispositions constitutionnelles. Si la plupart des Lois fondamentales consacrent le droit des minorités à préserver et développer leur identité ethnique, linguistique et culturelle, seules quatre d'entre elles leur donnent de véritables droits politiques comme celui de créer des organes locaux autonomes pour gérer leurs affaires ou de bénéficier d'une représentation particulière au sein des instances représentatives. Le dispositif le plus complet est indéniablement celui qui figure dans la Constitution de la Slovénie (articles 64 et 80) au profit des minorités hongroise et italienne (et non de la minorité rom qui fait pourtant également l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle). En effet, ces deux « communautés nationales » peuvent, tout d'abord, constituer leurs propres collectivités autonomes dans les circonscriptions où elles vivent. Ensuite, elles sont directement représentées dans les organes représentatifs locaux et à l'Assemblée nationale (où un siège est réservé à chacune d'elles). Enfin, l'accord de leurs représentants est nécessaire pour l'adoption des lois et des règlements qui concernent leurs droits. La Constitution de la Roumanie ne va pas aussi loin mais prévoit, à son article 59 alinéa 2, que « les organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales, qui ne réunissent pas aux élections le nombre de voix nécessaire pour être représentées au Parlement, ont droit chacune à un siège de député ». Un tel droit à siéger au Parlement ne figure pas explicitement dans la Constitution hongroise mais découle de l'affirmation, figurant à l'article 68, selon laquelle les lois garantissent la représentation des minorités. Par ailleurs, cet article ouvre à ces dernières la possibilité de créer des « organes d'autogestion locaux », possibilité également offerte par la Constitution de l'Estonie, dont l'article 50 donne aux minorités ethniques le droit de constituer des « institutions d'autonomie locale ». La Commission interprète largement les exigences constitutionnelles ainsi posées et surtout vérifie avec un soin particulier si elles sont suivies d'effet. Par exemple, dans le cas de la Hongrie, elle constate, en octobre 2002, qu'au niveau national « l'obligation constitutionnelle d'assurer systématiquement une représentation directe aux minorités au Parlement n'est pas encore satisfaite[11] ». À l'échelon local, en revanche, elle estime la situation conforme à la Constitution et relève, notamment, qu'en application

11. Voir Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, SEC (2002), 1404, p. 20.

d'une loi de 1993 sur les minorités nationales et ethniques, celles-ci ont créé pas moins de 3 158 administrations autonomes.

Si les Constitutions reconnaissent des droits politiques plus ou moins étendus aux minorités, elles consacrent toutes le principe de non-discrimination (et prohibent, en particulier, les discriminations fondées sur l'appartenance ethnique, la langue ou la religion). Or, pendant longtemps, les lois électorales d'Estonie et de Lettonie ont méconnu ce principe en posant des conditions linguistiques (la maîtrise de la langue officielle) à la candidature aux élections législatives et locales. Cette discrimination, qui visait essentiellement la population russophone, a disparu récemment (en novembre 2001 en Estonie, en mai 2002 en Lettonie), lorsque les lois électorales ont été modifiées afin de supprimer ces exigences linguistiques. Dans les deux pays, il est clair que le Parlement a cédé face aux pressions exercées tant par l'OSCE que par l'UE.

Il ressort de ce rapide panorama que l'entrée dans l'UE de dix pays de l'Europe post-communiste ne devrait pas renforcer notablement l'hétérogénéité des institutions politiques des États membres. Tout d'abord, en effet, les futurs membres ont, à l'instar de tous les États faisant actuellement partie de l'Union, instauré une démocratie parlementaire (caractérisée notamment par la responsabilité du gouvernement devant le Parlement). Ensuite, le régime politique qu'ils ont adopté comporte d'importants traits communs avec celui de la majorité des États de l'UE, tels que le choix prédominant de la proportionnelle pour l'élection des députés ou l'existence d'un exécutif bicéphale comprenant un chef de l'État – élu ou non au suffrage universel direct – ayant des attributions relativement limitées, et un Premier ministre qui exerce, avec le gouvernement, l'essentiel du pouvoir exécutif. Se dessine ainsi l'ébauche d'un « modèle européen de démocratie parlementaire ». La Commission, en précisant les conditions démocratiques que doivent remplir les pays candidats, contribue à la formation de ce modèle. On observera, toutefois, que les exigences qu'elle pose (concernant, en particulier, l'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif ou les droits des minorités) ne sont pas respectées, loin s'en faut, dans tous les États de l'UE. Les pays candidats à l'adhésion sont, en effet, invités à se conformer à des standards dont l'application n'est pas toujours requise au sein même de l'Union. Le futur élargissement incitera-t-il à mettre un terme à cette situation peu satisfaisante ?

RÉSUMÉ

L'entrée dans l'UE de dix pays de l'Europe post-communiste ne devrait pas accentuer sensiblement la diversité des institutions politiques des États de l'Union. En effet, non seulement les futurs membres ont instauré, à l'instar de tous les États faisant actuellement partie de l'UE, une démocratie parlementaire, mais encore le régime politique qu'ils ont adopté partage d'autres traits communs importants avec la plupart des systèmes politiques d'Europe occidentale. Les exigences posées par l'UE en vue de l'adhésion contribuent à renforcer cette homogénéité, favorisant ainsi l'émergence d'un modèle européen de démocratie parlementaire.

*

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Au préalable, on trouvera une traduction française de la plupart des Constitutions des États étudiés dans le recueil suivant : *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, textes rassemblés et commentés par Michel Lesage, Paris, La Documentation française, 1995, 410 p. Le texte de la Constitution polonaise de 1997 et le texte à jour des autres Constitutions sont disponibles en français ou en anglais sur internet (sites recommandés : http://doc-iep.univ-lyon2.fr/ et http://www.uni-wuerzburg.de/law).

Europe centrale et orientale, annuaire publié par la Documentation française dans le périodique *Notes et Études documentaires* puis, à compter de 2000, dans *Le Courrier des Pays de l'Est* (dernier numéro paru : n° 1026, juin-juillet 2002).

Anne Gazier, « Le boulerversement des institutions et de la vie politique », *in* Dominique Colas (dir.), *L'Europe post-communiste*, Paris, PUF, « Premier Cycle », 2002, p. 111-255.

« Les scènes politiques en Europe centrale et orientale », dossier, *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1013, mars 2001, p. 3-54.

Jean-Pierre Massias, *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 1999.

Slobodan Milacic (dir.), *La Démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale : bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998.