

Sur trois nouveaux régimes parlementaires*

La période 1974-1979 apparaîtra sans doute, avec quelque recul, comme ayant présenté pour l'Europe, sur le plan constitutionnel, un double intérêt : d'abord la marche vers l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée des Communautés européennes, ensuite le retour à la démocratie de trois pays qui s'en étaient éloignés depuis parfois près d'un demi-siècle, le Portugal, la Grèce et l'Espagne.

Ce second phénomène, qui nous intéresse ici, a constitué l'un des plus récents centres d'intérêt de Léo Hamon¹ et c'est ce qui nous a amené à le retenir, non pour reprendre son analyse mais pour tenter de la poursuivre en examinant comment, une fois sortis de la dictature, ces nouveaux régimes parlementaires se situent dans l'ensemble de groupe tel que nous avons essayé de le décrire et de l'ordonner². On laissera donc de côté l'intéressant problème de savoir si la simultanéité de ces évolutions relève de la simple coïncidence, d'un effet de contagion à l'instar des Révolutions françaises du XIX^e siècle ou d'une modification de l'ordre international entraînant des évolutions internes

* Texte publié dans *Itinéraires : études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris : Economica, 1982; p. 131-152.

¹ Voir Léo Hamon ed. : *La mort des dictatures*, Economica, 1982.

² In *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la FNSP, 1978.

comparables³. Néanmoins il paraît nécessaire de retracer d'abord en quelques mots les processus de retour à la démocratie en mesurant la volonté de rupture entre le nouveau régime et l'ancien, faible dans le cas de l'Espagne, plus nette en Grèce et surtout au Portugal.

En Espagne, le point de départ est la mort de Franco le 20 novembre 1975, suivie le 22 de l'accession au trône de Juan Carlos 1er ; la continuité semble l'emporter avec le maintien à la tête du gouvernement de M. Arias Navarro le 5 décembre 1975, mais déjà s'ébauchent des projets de réforme politique, poussés plus avant lorsque M. Suarez est nommé à la tête du gouvernement le 5 juillet 1976 : le projet de réforme constitutionnelle est approuvé massivement par les Cortes le 18 novembre 1976 (425 pour, 59 contre et 13 abstentions) et plus massivement encore au référendum du 15 décembre 1976 (94,2% de oui). Intervient alors la législation des partis politiques dans la perspective des élections législatives du 15 juin 1977, ces premières élections libres étant remportées par la formation gouvernementale, l'Union du Centre Démocratique ou UCD. Le nouveau cabinet, Suarez II, entame avec les nouvelles Assemblées l'établissement d'une Constitution qui sera approuvée par les deux chambres le 31 octobre 1978 (325 voix à 6 au Congrès, 226 à 5 au Sénat) et ratifiée par référendum le 6 décembre (87,8% de oui) avant d'être promulguée par le Roi le 27 décembre 1978. Le nouveau régime est définitivement mis en place avec les élections du 1er mars 1979 : il aura donc fallu un peu plus de trois ans pour mener à son terme ce processus très légaliste qui fait procéder de l'ancien un ordre constitutionnel profondément nouveau⁴.

Dans le cas de la Grèce, la rupture est plus nette puisque c'est l'effondrement de la dictature dans la confrontation militaire avec la Turquie qui amène l'appel aux civils par le président en place et la formation le 26 juillet 1974 d'un gouvernement provisoire d'union nationale autour de M. Caramanlis. Le 1er août 1974 est remise en

³ Hypothèse privilégiée par Nicos Poulanzas: *La crise des dictatures - Portugal - Grèce - Espagne*, Maspéro, 1975.

⁴ Sur ce processus constituant, voir Guy Carcassonne et Pierre Subra de Bieusses: *L'Espagne ou la démocratie retrouvée*, ENAJ, 1978, et *Pouvoirs*, n° 8, L'Espagne démocratique, dossier aux p. 5-166.

vigueur la Constitution du 1er janvier 1952 et des élections sont organisées pour le 17 novembre 1974, elles donneront une large majorité au parti du Premier Ministre, la « Nouvelle Démocratie ». La Chambre, qui est dotée de pouvoirs de révision constitutionnelle, entame cette tâche avec le gouvernement, après qu'un référendum ait fait choisir le peuple entre monarchie et République, cette dernière solution étant retenue le 8 décembre 1974 par 69,2% des suffrages exprimés. La nouvelle Constitution est adoptée par le Parlement le 7 juin 1975 (208 pour et 84 abstentions) et promulguée le 9 pour entrer en vigueur le 11 juin 1975. L'élection à la présidence de la République de l'un de ses rédacteurs, le Professeur Tsatsos, le 19 juin 1975, marque le début de son application effective qui se poursuit avec les premières élections législatives sous l'empire du nouveau texte, celles du 20 novembre 1977. Il aura donc fallu un an seulement pour rétablir la démocratie, avec deux éléments de rupture, la remise du pouvoir aux civils et l'abandon de la monarchie, mais aussi une volonté de se rattacher à un ordre juridique préexistant, celui de la Constitution de 1952, abandonnée pourtant depuis le coup d'État de 1967⁵.

Le processus le plus radical est sans aucun doute celui du Portugal, c'est d'ailleurs le seul qui soit salué du nom de Révolution, tant en raison de ses origines que de sa volonté d'associer à la transformation constitutionnelle une transformation de l'ordre économique et social. C'est donc le 25 avril 1974 la Révolution des œillets, conduite par des capitaines assez convaincus de l'inutilité des guerres coloniales pour vouloir y mettre fin, assez républicains pour prendre le pouvoir non pour eux-mêmes mais pour le remettre à des civils capables de mener à bien cette tâche. S'ouvre alors une période transitoire troublée, marquée par la décolonisation et les crises politiques, jusqu'à l'élection le 25 avril 1975 d'une Assemblée constituante, chargée de mettre en forme le pacte constitutionnel passé entre les partis et le MFA le 13 avril 1975, mais que de nouvelles crises politiques amèneront à réviser le 26 février 1976. Sans intervention référendaire, sans doute par hostilité à une procédure utilisée en 1933 par Salazar pour établir

⁵ Voir Antoine Pantélis: *Les grands problèmes de la nouvelle Constitution hellénique* ; Thèse Droit, Paris I, préface de Léo Hamon ; 1979 ; sur ce point pp. 87-153.

« l'Estado Novo », après de longs débats, la Constitution est approuvée par l'Assemblée le 2 avril 1976 (250 voix contre 15) et promulguée le même jour⁶. Elle entre en vigueur le 25 avril 1976, jour de l'élection de l'Assemblée législative et la mise en place des nouvelles institutions est achevée avec l'élection du président Eanes le 27 juin 1976 et la nomination du premier gouvernement constitutionnel, dirigé par M. Mario Soares le 16 juillet suivant. Dans ce cas donc il aura fallu un peu plus de deux ans pour rebâtir, après une rupture totale, un État de droit.

Cette chronologie sommaire fait apparaître la diversité des formules utilisées ; le juriste qui enseigne qu'il y a deux procédés démocratiques d'établissement des Constitutions, référendum et Assemblée constituante, relèvera là de subtiles variations : combinaison des deux procédés, comme dans la France de 1946, en Espagne où interviennent par deux fois le peuple et l'Assemblée, décision de l'Assemblée après arbitrage populaire sur le point fondamental, monarchie ou République dans le cas de la Grèce, enfin intervention de la seule Assemblée constituante au Portugal, la transformation qui se veut la plus démocratique étant la seule à ne pas faire appel au peuple, ce qui ramène au vieux débat sur démocratie directe et démocratie représentative.

Au total donc des processus différents pour des points d'arrivée eux aussi différents ; on ne tentera pas ici de faire une comparaison d'ensemble des trois systèmes politiques, ce qui nécessiterait de très longs développements, mais on se contentera de choisir un certain nombre d'éléments, qui paraissent être les plus importants, et dont l'examen doit permettre de répondre à la question posée sur la situation de ces trois pays à l'intérieur du groupe « régimes parlementaires ». Le premier touche à la place du chef de l'État, sur laquelle il y a de notables différences, mais aussi de réelles incertitudes, le second tentera de mettre en évidence un commun effort de rationalisation du parlementarisme, le troisième enfin sera consacré à l'examen des

⁶ Voir Emilio da Veiga Domingos: « *Le régime politique portugais après le 25 avril 1974* », mémoire DEA Science Politique, Paris I, 1978, et Éditions Rolim, Lisbonne 1980. Sur ce point notamment p. 38-50. Le texte de la Constitution, présenté par Maurice Duverger, a été publié par la Documentation Française, NED, n° 4387-4388, 2 juin 1977.

disparités du jeu politique, telles du moins qu'on peut les percevoir après ces premières années d'expérience.

I. Les interrogations sur la place du chef de l'État

Si les régimes parlementaires modernes se caractérisent volontiers par l'effacement de ce personnage, la tendance est loin d'être vérifiée dans les trois cas étudiés ; de plus la liaison que l'on établit souvent entre son mode de désignation et l'étendue de ses pouvoirs ne semble pas totalement confirmée, pour autant que l'on puisse en juger au bout de cette brève période.

La désignation du chef de l'État :

Les trois pays se répartissent entre les trois groupes existants en choisissant l'un la monarchie, l'autre un Président élu au suffrage universel et le troisième un Président élu par l'Assemblée.

L'Espagne rejoint le groupe des monarchies parlementaires, ce principe étant posé dès l'article 1^{er} de la Constitution, qui prévoit dans son article 57 l'hérédité dans la succession de Juan Carlos 1^{er}. Cela appelle peu d'observations, sinon le renforcement du groupe des monarches, déjà le plus nombreux (8 cas sur les 20 que nous avons étudiés, soit en ajoutant ces trois pays et en enlevant la IV^e République 9 sur 22 dans la situation d'aujourd'hui), par un processus rare de restauration qui va à l'encontre d'une tendance contemporaine à la disparation des monarchies, tendance dont l'Italie et la Grèce offrent les exemples pour ce qui est de l'après-guerre. L'explication est sans doute à chercher dans le fait que le Général Franco, titulaire d'une « légitimité » discutable et en tous les cas intransmissible, a compris que son successeur ne pourrait fonder la sienne que sur une autre source, et le refus du principe démocratique ne laissait d'autre choix que la légitimité traditionnelle du monarque ; l'habileté de ce dernier est probablement d'avoir très vite mesuré que cette tradition risquait fort d'être insuffisante et de d'avoir donc étayée au plus vite par une légitimité institutionnelle et démocratique.

Le Portugal a lui rejoint le groupe des cinq pays qui pratiquent l'élection au suffrage universel du Président de la République, cette formule ayant été finalement imposée par les militaires modérés, contre l'aile marchante du MFA qui préférait l'élection par un collège restreint dans lequel il aurait eu une forte influence. Il est implicitement entendu que le Président de 1976 sera un militaire, mais il y a à l'époque assez de tendances dans l'armée portugaise pour que cette appartenance n'entraîne pas forcément une orientation politique ; cependant l'affrontement du 27 juin 1976 est inégal puisque le candidat choisi par le MFA, le général Eanes, reçoit de ce fait le soutien des trois partis politiques les plus importants, le PS, le PPD et le CDS. Il l'emporte par 61,6% des suffrages exprimés, contre 16,6% au major Otelo de Carvalho, candidat de l'extrême-gauche, 14,4% à l'amiral de Azevedo, Premier Ministre à l'assise politique assez floue, et 7,6% à M. Pato du parti communiste, seul candidat civil. L'ampleur de cette majorité et des soutiens qui l'ont rendue possible pose un problème : on ne peut en effet soutenir que se soit organisé autour de la candidature Eanes un clivage politique fondamental, que se soit rassemblée une majorité présidentielle nettement déterminée, destinée à se poursuivre au niveau parlementaire et donc à donner à l'orientation du gouvernement sa coloration. Il n'y a pas là un affrontement « à la française » mais plutôt une situation de quasi-unanimité des forces politiques principales autour d'un candidat accepté, sinon choisi, en commun. Mais ce n'est pas pour autant la neutralisation de la fonction qui est cherchée, comme cela se passe fréquemment en Islande ou en Irlande puisqu'il est certain que ce Président aura un rôle politique effectif : il faudrait plutôt chercher le modèle dans le large soutien dont bénéficie régulièrement le Président Kekkonen en Finlande, après sa première élection Présidentiel de 1956. Cependant il paraît certain que dans le cas portugais l'ampleur de sa « majorité » ne constitue pas un atout pour le Président : élu de la gauche mais aussi de la droite, il peut se voir opposer par l'une et l'autre l'argument selon lequel leur programme ne saurait être incompatible avec les options, d'ailleurs fort générales, de celui qu'elles ont soutenu ; et, comme on le verra, il lui faudra également cautionner des solutions gouvernementales de gauche et d'autres de droite. Autrement dit il n'a pas, du fait nous

semble-t-il de l'ambigüité de son élection, vocation à faire triompher telle ou telle orientation alors même que le Constitution lui donne un pouvoir effectif de direction de l'État, mais se voit plutôt confié, a priori, un mandat d'arbitrage que l'on s'attendait plutôt à trouver chez l'élu d'une Assemblée parlementaire⁷.

C'est cette dernière solution, qui reste la moins fréquente contrairement à ce que l'on croit volontiers en France, avec donc maintenant 5 cas sur 22, qu'adopte la Grèce, déjouant les prévisions de ceux qui attendaient là l'élection au suffrage universel, en raison du « gaullisme » de M. Caramanlis. Le 19 juin 1975 le Parlement élit, comme successeur au Président intérimaire Stassinopoulos, le professeur Tsatsos, membre éminent mais non dirigeant du parti gouvernemental, et proche de M. Caramanlis, par les 210 voix de la Nouvelle Démocratie, contre 65 au candidat de l'Union du Centre et 20 abstentions de la gauche. Le clivage politique est là net mais la force du parti au pouvoir est telle que son candidat est désigné dès le premier tour, en remplissant la condition de la majorité des 2/3 exigée par l'article 32 de la Constitution à ce stade.

Ces modes différents de désignation, et donc ces légitimités différentes qui s'attachent aux personnages, entraînent-ils des différences significatives dans l'étendue des pouvoirs qui leur sont confiés, c'est loin d'être certain.

Les pouvoirs du chef de l'État :

L'examen des textes constitutionnels ne permet pas de sortir entièrement de la perplexité et, même si de grandes différences apparaissent, il nous semble que des interrogations demeurent.

La situation la plus simple est celle du monarque espagnol à qui la Constitution ne confère que des pouvoirs très limités, lui organisant plutôt un rôle symbolique, comme dans la totalité des monarchies parlementaires contemporaines. Certes des compétences non

⁷ Sur cette élection et ses conséquences, voir Luis Salgado de Matos : « Le Président de la République portugaise dans le cadre du régime politique », mémoire DEA Science Politique, Paris I, 1979, notamment 2^{ème} partis l'élection d'un Président, pp. 88-131.

négligeables lui sont reconnues par les articles 62 et 63 mais l'article 64 impose une règle générale de contreseing, dont on sait qu'elle aboutit normalement à transférer l'effectivité du pouvoir au contresignataire, au détriment du signataire dont l'irresponsabilité est ici affirmée par l'article 56. Il faut souligner à cet égard que les pouvoirs essentiels pour le jeu politique, nomination du Président du gouvernement et dissolution des Cortes, loin d'être dispensés de tout contreseing à l'exemple de la Constitution française de 1958, exigent celui du Président du Congrès. Faut-il alors conclure au total effacement du monarque ou envisager, avec Pierre Subra de Bieusses que le texte de la Constitution permette en réalité au Roi l'exercice de pouvoirs effectifs⁸ ? Certes les termes de l'article 56 « Le roi arbitre et tempère le fonctionnement régulier des institutions » rappellent de fort près ceux de l'article 5 de la Constitution de 1958 « Le Président de la République assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics », mais cela autorise-t-il à penser que l'article 50 sera aussi sollicité que l'article 5 et que l'Espagne connaîtra elle aussi son grand débat sur le sens du terme « arbitre »⁹ ? C'est faire bon marché des garanties de contreseing que l'on a signalées, mais il est vrai que celles-ci n'ont de réalité que dans la mesure où le Président du Gouvernement et le Président du Congrès sont indépendants du Roi, et c'est tout le problème des relations entre la Couronne et le parti gouvernemental qui est là posé. A notre sens, pour qu'il y ait le même glissement d'autorité en Espagne qu'en France, il faudrait que l'on retrouve au-delà des Pyrénées la volonté de subordination directe et immédiate au chef de l'État d'une majorité parlementaire, phénomène qui a caractérisé la France, de 1962 à 1974 au moins, et permis l'établissement de la « République présidentielle » ; et c'est là une inconnue.

Dans le cas de la Grèce, si les compétences traditionnelles du chef de l'État sont à première vue assez limitées, d'autres plus nouvelles apparaissent. La désignation du Premier Ministre est enserrée,

⁸ In « Ambiguïtés et contradictions dans le statut constitutionnel de la Couronne » ; pp. 109-116, *Pouvoirs*, précité.

⁹ Voir le résumé qu'en donne Léo Hamon, *Une République présidentielle ?* Bordas, 1975, tome I, pp. 192-193.

comme on le verra, dans les dispositions très précises de l'article 37 qui prédéterminent le choix du Président et les possibilités de révoquer le gouvernement (article 38) ou de dissoudre l'Assemblée (article 41) ne peuvent être utilisées qu'après avis d'un curieux Conseil de la République, composé des anciens Présidents de la République élus de façon démocratique, du Premier ministre, du Président de la Chambre, du chef du principal parti de l'opposition et des anciens Premiers ministres issus de l'Assemblée ou ayant été soutenus par elle, cette composition donnant à penser que l'influence parlementaire y sera prépondérante (article 39). Cependant si l'article 35 pose de manière générale le classique principe du contreseing, en sont dispensés des actes importants, ainsi la nomination du Premier ministre et la dissolution, par ailleurs limitées comme on l'a dit (mais non la révocation, ce qui est assez paradoxal), le recours au référendum (article 44 § 2) et le droit de veto suspensif contre une loi (article 42 § 2 et 3). Il s'agit donc là de pouvoirs réels, qui n'empêchent pas pourtant d'affirmer l'irresponsabilité politique du chef de l'État, même si l'article 49 prévoit aussi une procédure de mise en accusation relativement facile puisque recevable dès que signée par 1/3 des membres de l'Assemblée, l'adoption exigeant elles les 2/3. Tout cela dessine donc un statut assez ambigu qui permet aussi bien un Président simple régulateur qu'un Président véritable acteur politique, cette ambiguïté étant parfois présentée comme voulue par M. Caramanlis, partisan de la première solution tant qu'il reste Premier ministre, mais peut-être davantage tenté par le seconde s'il donnait suite à l'intention qui lui est souvent prêtée d'accéder à la magistrature suprême. Pour l'heure en tout cas les pouvoirs présidentiels sont utilisés avec une grande modération, ce qui a amené à parler d'une « Constitution Tsatsos », comme il y a eu une « Constitution Grévy »¹⁰.

Au Portugal enfin, le Président de la République occupe une place particulièrement enviable, dont témoigne la multiplicité des attributions qui lui sont confiées¹¹. Sans relever l'ensemble on

¹⁰ Voir Antoine Pantélis, *op. cit.*, pp. 266-268.

¹¹ Voir Luis Salgado de Matos, *op. cit.*, notamment...

signalera, comme s'écartant du droit commun des régimes parlementaires, la révocation du Premier ministre, après toutefois que le Conseil de la Révolution se soit prononcé (article 136 et 147) et, après consultation du même organe, un droit de veto législatif. De plus le chef de l'État choisit très librement le gouvernement et celui-ci est responsable devant lui ; bien entendu il peut dissoudre l'Assemblée mais il lui faut là l'avis favorable du Conseil de la Révolution.

Au total donc, et dans les textes, le chef de l'État a un rôle assez faible en Espagne, fort au Portugal et difficile à caractériser dans le cas de la Grèce, ce dernier cas posant problème puisque le Président n'y dispose d'aucune légitimité particulière. Ajoutons que, par un curieux parallèle, en Grèce comme au Portugal, le Président ne peut exercer ses pouvoirs les plus importants qu'avec l'appui d'un organe extérieur, le Conseil de la République, formé comme on l'a dit en Grèce, et le Conseil de la Révolution au Portugal, celui-ci étant composé de militaires désignés pour l'essentiel par leurs armes respectives et constituant en fait l'institutionnalisation du MFA. La légitimité présidentielle doit donc s'appuyer sur une autre, celle très particulière d'une sorte de « Conseil des Anciens » dans le premier cas, et dans le second cas celle plus originale encore d'un Conseil militaire, défini par l'article 142 comme « garant de l'application de la Constitution et de l'esprit de la Révolution Portugaise », avec donc un rôle de contrôle de constitutionnalité, mais aussi si l'on peut dire de « contrôle de révolutionnarité », ce qui risque de ne pas aller sans problèmes avec la formation d'un gouvernement modéré en janvier 1980 à Lisbonne. Pour terminer sur ce point, indiquons que la pratique ne semble pas reproduire très fidèlement cette hiérarchie institutionnelle : l'exemple de ces quelques années amène à penser qu'il faudrait, du point de vue de leur rôle effectif dans le processus politique, citer d'abord le monarque espagnol, puis le Président portugais et loin derrière le Président grec. Cela tient sans doute au caractère transitoire de la période et on peut supposer qu'en longue tendance leurs possibilités de pouvoir seront inversement proportionnelles à la force du gouvernement, ce qui amène à considérer maintenant la situation de celui-ci, notamment par rapport au Parlement.

II. La rationalisation de parlementarisme :

On regroupera ici l'examen du Gouvernement et du Parlement tant les deux institutions sont liées dans ces régimes qui reposent au principal sur une logique parlementaire, pour ce qui concerne l'entrée en fonction d'une part, la mise en jeu de la responsabilité de l'autre.

Le gouvernement et sa nomination

En ce qui concerne le problème classique de l'articulation entre les pouvoirs du chef de l'État et ceux du Parlement, à cet égard trois solutions sont évidemment possibles : nomination par le chef de l'État sans interventions du Parlement, nomination suivie d'investiture et désignation par l'Assemblée sans intervention préalable du chef de l'État. Or dans ces trois pays, contrairement à la logique qui nous avait paru se dégager dans l'examen des régimes parlementaires contemporains ⁽¹²⁾, la solution retenue est, avec il est vrai des nuances, la nomination par le chef de l'État, suivie d'une investiture.

En Grèce, l'article 37 prévoit une procédure assez compliquée qui présente comme premier intérêt le fait de poser comme principe de base qu'est « nommé Premier ministre le chef du parti qui dispose à la Chambre de la majorité absolue des sièges » ; si ce premier parti n'a pas de chef il doit en désigner un dans les cinq jours. C'est dire que le Président de la République n'a pas de possibilité de choix ; il n'en a pas davantage si aucun parti ne dispose de la majorité absolue puisqu'il doit charger le chef du plus grand parti d'une mission exploratoire, et ce n'est qu'en cas d'échec de celui-ci qu'il retrouve une certaine latitude d'action en pouvant soit charger d'une autre mission exploratoire le chef du deuxième parti, soit désigner, après avis du Conseil de la République, une personnalité « qui pourrait, selon son jugement, obtenir un vote de confiance de la Chambre ». On retrouve ainsi comme règle constitutionnelle écrite ce qui nous avait paru constituer une véritable coutume contemporaine, la priorité absolue dans l'appel

¹² *Op. cit.*, pp. 48-52.

au premier parti et à son chef, la solution subsidiaire du recours à la seconde formation et ensuite la liberté d'appréciation¹³. Quel que soit le principe du choix, le Premier ministre désigné doit, après constitution de son gouvernement, obtenir la confiance de la Chambre dans un délai de 15 jours.

L'article 99 de la Constitution espagnole institue lui aussi une procédure complexe qui n'est pas sans rappeler l'article 63 de la République Fédérale d'Allemagne. D'abord obligation est faite au Roi de consulter les « représentants », ce qui inscrit dans le droit une pratique courante, déjà consacrée par exemple par la Constitution de la IV^e République qui prévoyait dans son article 45 les « consultations d'usage » du Président de la République. Le candidat proposé par l'intermédiaire du Président du Congrès, à l'issue de ces consultations, doit présenter devant le Congrès le « programme politique du gouvernement qu'il entend former », c'est-à-dire que celui-ci ne l'est pas encore, et que la confiance demandée l'est au bénéfice d'un homme et non d'une équipe, situation comparable à celle du chancelier d'Allemagne Fédérale. Si le candidat obtient la confiance à la majorité absolue des membres du Congrès, le Roi le nomme ; jusque-là on suit exactement le schéma allemand, mais au lieu de poursuivre selon ses procédures complexes en cas d'échec, une solution de rattrapage est là prévue, puisqu'après 48 heures un nouveau vote est organisé pour lequel la majorité simple suffit. En cas de nouvel échec, le Roi fait d'autres propositions, c'est-à-dire qu'il conserve seul l'initiative au lieu qu'elle revienne au Parlement, comme c'est le cas pour le Bundestag, et ceci jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois au bout duquel la Chambre est automatiquement dissoute si elle n'a voulu investir personne. S'il y a investiture, le Président du gouvernement constitue son équipe dont la présentation au Parlement n'est que facultative, comme on le verra plus loin.

La solution la plus simple est indiscutablement celle du Portugal qui laisse à son Président une aussi grande latitude : il doit consulter le Conseil de la Révolution et les partis représentés à l'Assemblée mais simplement « tenir compte du résultat des élections » (article 190) ; au

¹³ *Op. cit.*, pp. 129-131 et 144-148, et notre article : « Le désignation du Premier Ministre en régime parlementaire », pp. 87-114 in *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977.

lendemain des élections de 1976 comme de celles de 1979. M. Eanes a interprété cela comme impliquant l'appel au chef du plus grand parti, alors même que dans le second cas cela lui était sans doute peu agréable. Le Premier Ministre ainsi nommé constitue son gouvernement et présente dans un délai de dix jours son programme à l'Assemblée de la République qui ne peut le rejeter qu'à la majorité absolue de ses membres. Une prime est ainsi donnée au gouvernement, puisque c'est à l'opposition de faire la preuve qu'elle a la majorité, ce qui n'est pas sans rappeler l'article 49 § 2 de la Constitution de 1958 par exemple. Si aucune motion de refus n'est déposée le programme est adopté sans vote.

Dans les trois cas il y a donc initiative du chef de l'État, plus ou moins prédéterminée, mais aussi obligation d'une investiture avec une atténuation au Portugal, ce qui renforce singulièrement le groupe des quatre pays qui connaissent également cette solution et le rapproche des 13 qui se contentent de la seule intervention du chef de l'État ; on sait que sur ce point il y a débat en France, Léo Hamon se rangeant parmi les tenants du caractère non-obligatoire de l'intervention parlementaire, question sur laquelle il nous faut bien avouer notre désaccord avec lui, pour ce qui est de l'interprétation du texte au moins ¹⁴. Pour le reste on se contentera de signaler que le Gouvernement dispose naturellement de l'ensemble du pouvoir exécutif, sous réserve bien entendu de ce que l'on a signalé pour le chef de l'État, cette habilitation lui étant donnée dans des termes très généraux par l'article 82 de la Constitution grecque, « le gouvernement détermine et dirige la politique générale du pays », ou l'article 97 de la Constitution espagnole, « le gouvernement dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'État, il exerce la fonction exécutive et le pouvoir réglementaire ». Le texte portugais ne contient pas lui une formule générale mais préfère une énumération détaillée dans ses articles 200 à 204, énumération d'ailleurs plus formelle que matérielle et qui n'aboutit pas à restreindre considérablement la sphère d'action gouvernementale. Ces pouvoirs

¹⁴ Voir Léo Hamon, « Une République présidentielle ? ». Tome I, précité, p. 164-165, et notre « Commentaire des articles 49-50-51 », pp. 631-664, in François Luchaire et Gérard Conac, éd. : *La Constitution de la République française*, Economica, 1979.

sont bien entendu exercés sous le contrôle des Parlements et leur usage donne prise à la mise en œuvre de la responsabilité.

Le Parlement et la mise en jeu de la responsabilité

L'examen comparé des trois Parlements mériterait à lui seul de longs développements ; on ne tentera donc pas d'y procéder, que Léo Hamon nous le pardonne, lui qui a consacré tant de chroniques à la vie et au droit parlementaires, et on se contentera de signaler la tendance au monocamérisme avant d'insister donc sur la mise en jeu de la responsabilité.

Cette tendance au monocamérisme apparaît en Grèce comme au Portugal ; dans le premier cas l'article 51 de la Constitution prévoit une Chambre des Députés unique dont l'effectif doit être compris entre 200 et 300 membres, le maximum étant d'ailleurs atteint en 1974 comme en 1977 ; l'article 151 du texte portugais organise lui une unique « Assemblée de la République » composée de 240 à 250 membres, ce dernier chiffre étant atteint en 1979. En Espagne, en revanche, se trouve conservé un bicamérisme très classique puisque si le Congrès des Députés représente les populations, le Sénat est aux termes de l'article 69 la chambre de représentation territoriale des provinces et des communautés autonomes, ceci tenant évidemment au problème des nationalités qui est, comme on le sait, l'un des plus cruciaux de l'actuel État espagnol. Les deux chambres se renouvellent simultanément puisque la dissolution du Congrès entraîne celle du Sénat, solution qui n'est habituellement retenue que dans les pays de bicamérisme intégral, ce qui n'est pas le cas ici puisqu'en particulier le Sénat ne peut renverser le gouvernement.

Dans les trois pays existe un droit de dissolution, décrété par le Roi mais sur proposition du Président du Gouvernement en Espagne (article 115), par le Président de la République et ce sans contreseing, ou sur proposition du Gouvernement avec là le contreseing en Grèce (article 41 al. 1 et 2), par le Président de la République à la suite d'un avis favorable du Conseil de la Révolution ou obligatoirement après deux renversements successifs du gouvernement (article 136) au Portugal. Notons la particularité de cas portugais où l'Assemblée consécutive à

la dissolution se contente de terminer le mandat de la précédente, ce qui est le cas de l'Assemblée élue le 2 décembre 1979 et qui devra être renouvelée dès 1980.

Pour terminer sur ce point on soulignera que l'adjonction de la Grèce et du Portugal renforce le groupe des monocaméristes (10 cas sur 22 actuellement) et que les trois Parlements ont un mandat de 4 ans, ce qui est la durée la plus générale puisque celle retenue par 15 régimes parlementaires d'aujourd'hui.

Un autre trait commun peut être recherché dans des efforts parallèles de rationalisation du parlementarisme, et plus précisément dans la mise en place de procédures précises et volontiers limitées pour mettre en œuvre la responsabilité du gouvernement.

C'est ainsi qu'en Grèce l'article 84 organise une procédure de la motion de censure, qui doit être signée par un sixième au moins des députés, ne peut être déposée que dans les six mois qui suivent l'échec d'une motion précédente (sauf signature de la majorité absolue des députés), ne peut être discutée qu'après deux jours de réflexion et ne peut être votée qu'à la majorité absolue du nombre total des députés. On trouve au Portugal (article 197) des limitations de même ordre : la motion de censure doit être déposée par 1/4 des députés ou par un groupe parlementaire, elle ne sera examinée qu'après 48 h. de réflexion et si elle n'est pas approuvée ses signataires ne peuvent en présenter une autre au cours de la même session législative. Atténuation plus nette encore, une seule motion de censure ne suffit pas : il faut pour que la démission du gouvernement soit obligatoire qu'il y en ait deux votées à au moins trente jours d'intervalle, par la majorité absolue des députés effectivement en fonctions, alors que pour le rejet du programme ou la réponse négative à la question de confiance un seul vote suffit ; autrement dit lorsque c'est le Parlement qui prend l'initiative la procédure est beaucoup plus exigeante que lorsque c'est le gouvernement.

Dans ces deux cas apparaît l'influence de l'article 49 de la Constitution de 1958¹⁵ ; elle est plus nette encore en Espagne où elle se combine

¹⁵ Voir par exemple Théodore Tzonos : « Les influences étrangères en droit constitutionnel grec », Thèse, Droit, Paris I, 1979, notamment p. 348-349 où l'auteur indique que cette filiation a été explicitement revendiquée.

avec celle de l'article 67 de la Loi fondamentale de Bonn. De ce dernier l'article 113 tire bien sûr la fameuse idée de la censure constructive, la motion devant présenter un candidat à la présidence du gouvernement et son adoption entraînant automatiquement l'investiture du nouveau Premier ministre, qui doit être alors nommé par le Roi (article 114 al. 2), ce qui permet éventuellement de contourner l'exclusivité dans la désignation du Président du Gouvernement dont le monarque semblait jouir ; c'est ce caractère constructif qui explique sans doute que des motions alternatives puissent être présentées dans les deux premiers jours. A l'article 49 français le système espagnol emprunte la distinction entre question de confiance et motion de censure et les conditions restrictives de dépôt de cette dernière. Ainsi l'article 112 reprend mot pour mot l'article 49 al. 1 de la Constitution française, même prérogative du Premier ministre, même exigence de la délibération du Conseil pour que soit assurée la solidarité gouvernementale et même distinction entre programme et déclaration de politique générale qui paraît aussi imprécise dans un cas que dans l'autre. Sans doute dans le cas espagnol, comme à notre sens dans le texte français¹⁶, le terme programme renvoie-t-il à l'entrée en fonctions du gouvernement, ce serait donc une seconde investiture après celle de son chef, mais celle-ci facultative ; la double épreuve est à rapprocher du cas français de 1946 à 1954, le caractère facultatif de la pratique inaugurée sous le V^e République à partir de 1966. Même ressemblance avec la Constitution de 1958 pour la motion de censure (article 113) : exigence de la signature d'un dixième au moins des députés pour la recevabilité, interdiction de récidive par les mêmes signataires dans la même session en cas d'échec, institutions d'un délai de réflexion porté ici à cinq jours, enfin décision à la majorité absolue (alors que, comme en France, la majorité simple suffit lorsque l'initiative vient du gouvernement)¹⁷.

Cet ensemble de dispositions montre bien que dans les trois cas on a voulu éviter le grand écueil du parlementarisme. L'instabilité, et pour cela recourir aux procédés de ce que l'on appelle depuis la fin de

¹⁶ Voir notre « Commentaire des articles 49 - 50 - 51 », précité.

¹⁷ Sur ces influences voir Miguel Herrero de Minon : « Les sources étrangères de la Constitution », pp. 97-107 in *Pouvoirs*, précité.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

la première guerre mondiale le parlementarisme rationalisé, solution à notre sens assez illusoire, car inefficace s'il n'existe pas de majorité, et superfétatoire s'il en existe une. Mais cela aussi les pères de ces nouveaux systèmes politiques semblent l'avoir compris, puisqu'ils ont encouragé, notamment par le système électoral et par une action extra-institutionnelle, la formation de grands partis susceptibles de former une majorité, faisant ainsi autant confiance, au moins, aux réalités du jeu politique qu'aux aménagements constitutionnels.

III. Les disparités de jeu politique :

S'il apparaît donc des différences dans les textes constitutionnels, il y en a de plus fortes encore dans la pratique : depuis l'adoption de sa Constitution la Grèce a connu deux législatures et deux gouvernements, l'Espagne une législature et un gouvernement (deux et deux si l'on prend le point de départ véritable que sont les élections du 15 juin 1977) et le Portugal deux législatures aussi mais six gouvernements. A la totale stabilité des deux premiers s'oppose donc la grande instabilité du troisième, la même où l'exécutif était en principe très renforcé par l'élection du Président au suffrage universel. C'est donc que les éléments d'ordre institutionnel ne sont pas à eux seuls suffisants et que d'autres jouent plus encore, qui sont à l'évidence d'ordre politique : c'est le système de partis orienté par le mode de scrutin qui entraîne les différences de situation en ce qui concerne la constitution des majorités et donc des gouvernements.

Système de partis et modes de scrutin

Soulignons pour commencer que, comme le veut la tendance contemporaine, les partis bénéficient d'une reconnaissance constitutionnelle : l'article 29 grec pose le principe de la liberté de création des partis pourvu qu'ils « servent le libre fonctionnement du régime démocratique », mais sans préciser le rôle qui leur est reconnu ; l'article 6 du texte espagnol va plus loin : « les partis politiques expriment le pluralisme politique, ils concourent à la

formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental de la participation politique ». Enfin l'article 47 portugais reconnaît « le droit de constituer des associations et des partis politiques ou d'y participer, et de concourir démocratiquement par ce moyen à la formation de la volonté populaire et à l'organisation du pouvoir politique ». Dans deux cas sur trois on retrouve le terme de « concourir », retenu aussi en Italie, en République Fédérale d'Allemagne et en France, et qui marque, dernier refuge de la théorie classique, l'hésitation à reconnaître aux partis un monopole de représentation, qui existe bien dans les faits. On peut ajouter que les partis sont également reconnus indirectement par le biais du système électoral puisque la représentation proportionnelle, avec l'existence de listes qu'elle implique, est inscrite dans la Constitution en Espagne et au Portugal et qu'en Grèce l'article 54 prévoit des « députés de partis », en fonction de la force nationale de ceux-ci. Enfin partis et groupes parlementaires sont également reconnus, comme on l'a dit, par les modalités du processus de formation du gouvernement.

Mais que sont, au-delà de cet aspect juridique, ces partis ? On pouvait supposer que l'apparition de systèmes politiques nouveaux entraînerait un véritable foisonnement de l'opinion, mais en fait se sont organisés des ensembles assez simples, au niveau parlementaire tout au moins. C'est ce que l'on a tenté de mettre en évidence dans le tableau n° 1 qui présente les systèmes de partis de tous les régimes parlementaires de type européen, calculés d'après la moyenne des sièges distribués lors des deux dernières élections législatives, le classement étant effectué d'après l'indice de fractionnement imaginé par Douglas Rae, établi ici comme moyenne des indices des deux législatures et non comme indice moyen de la période, cette méthode paraissant en définitive préférable¹⁸.

On ne s'étendra pas ici sur l'évolution que marque ce tableau par rapport à celui de la période 1945-1976, même s'il y aurait beaucoup à dire sur des simplifications ou au contraire des complications qui amènent par exemple les seuls cas de tripartisme, Belgique et

¹⁸ Voir Douglas Rae: « The political consequences of electoral laws », New Haven and London, Yale University Press, 1967, et nos « Régimes parlementaires contemporains », précité, tableau p. 77.

Luxembourg, à disparaître dans les profondeurs du multipartisme, où s'enfoncé également la France avec le très net affaiblissement de son ancien parti dominant. Remarquons cependant que le groupe dans lequel existait une tendance plus ou moins poussé au bipartisme reste strictement identique ; il s'étend dans ce tableau de la Nouvelle-Zélande à l'Australie. C'est à ce groupe que se rattachent la Grèce et l'Espagne, la première tout à fait en tête grâce à la très forte position de la Nouvelle Démocratie face à un seconde parti beaucoup plus petit, le Centre en 1974, la PASOK en 1977 ¹⁹, la seconde en queue de peloton avec un indice élevé en raison de la dispersion des petits partis hors des deux grands pôles que sont l'UCD et le PSOE. On trouve ensuite tout un ensemble de multipartismes, moins nettement découpé que dans le tableau de la période précédente, avec en tête les pays où demeure un fort parti dominant, ce phénomène, ayant tendance à se raréfier, en disparaissant par exemple en France et en Israël. C'est dans ce multipartisme sans domination que se range le Portugal avec une moyenne d'indice de 0,730 ; cette valeur est d'ailleurs plus élevée en 1979 où elle atteint 0,754 mais si l'on considérait l'Alliance Démocratique comme un seul parti, ce qui ne paraît pas opportun puisqu'elle a donné naissance à quatre groupes parlementaires, l'indice remonterait à 0,614, ce qui amènerait ce pays à hauteur des systèmes à deux partis et demi : c'est dire que l'éventuelle stabilité du gouvernement portugais dans les mois à venir est évidemment conditionnée par le maintien de l'unité de l'Alliance. On ne développera pas davantage sur ce point, qui pourrait entraîner à de longues variations, notamment sur le rôle de l'UCD et de la Nouvelle Démocratie comme partis bâtisseurs d'État, pour reprendre la terminologie de Stein Rokkan ou sur les difficiles relations des partis de la gauche portugaise ²⁰.

¹⁹ Le second ayant tendance à prendre la place du premier, comme dans l'évolution du bipartisme britannique ; voir la démonstration assez sophistiquée de Georges Tsebelis : « Analyse de correspondance : application à la géographie électorale de la Grèce (1958-1977) » ; Thèse de Docteur-ingénieur en mathématiques, Paris VI, 1979.

²⁰ On peut voir sur ce point, pour la Grèce, Stefanos Constantinides: « Les systèmes de partis politiques en Grèce depuis la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à 1975 » ; thèse Science politique, Paris II, 1976, 606 p. notamment chapitre XIV les partis politiques après la dictature, p. 376-401. Pour l'Espagne et le Portugal, ouvrages précités.

Les raisons de ce fractionnement relativement faible pour des systèmes politiques nouveaux doivent être d'abord cherchées dans la loi électorale : le montre clairement le tableau n° 2 qui indique dans l'ensemble des régimes parlementaires, pour les deux dernières élections législatives intervenues et en moyenne, quelle est la prime de sur-représentation apportée par le système électoral au premier parti, c'est-à-dire très simplement la différence entre le pourcentage de voix du premier parti à ce niveau et le pourcentage de sièges qu'il obtient. C'est sans surprise que l'on voit se situer en tête la plupart des pays de bipartisme, celui-ci étant dû plus à la loi électorale qu'à la volonté des électeurs, sauf dans le cas de l'Autriche et de la RFA qui se situent elles en bas du tableau. La Grèce et l'Espagne se situent toutes deux dans le groupe des 7 pays où la prime dépasse 10 points, mais alors que dans les 5 autres ce phénomène est dû à des scrutins de type majoritaire, il touche là des pays qui pratiquent en principe la représentation proportionnelle et qui pourtant tolèrent une prime de 17 points en Grèce, de 13,4 en Espagne. Cela s'explique dans le cas de la Grèce par l'existence d'une « proportionnelle renforcée » qui par un système complexe de trois répartitions successives favorise considérablement les grands partis nationaux, et notamment le premier, cet élément n'étant d'ailleurs pas le seul à jouer ²¹. En Espagne la raison est en partie à chercher dans la barre des 3% des suffrages fixée par la loi électorale, mais aussi dans la faible amplitude des circonscriptions : le territoire étant divisé en plus de 50 unités c'est en gros sur une moyenne de 7 sièges que va se faire la répartition, c'est-à-dire qu'il y a une limite possible de non-représentation au-dessous de 12,5% des voix. On tient là une illustration parfaite de l'effet de l'amplitude des circonscriptions souligné par Douglas Rae, à quoi s'ajoutent évidemment les modalités mêmes du découpage, qui favorisent plutôt les modérés ²². Le Portugal lui-même, avec le système de Hondt, arrive de ce point de vue en tête des proportionnelles, la Grèce et l'Espagne mises à part donc, le phénomène suffisant à expliquer la domination du ps en 1976 et la victoire de l'Alliance Démocratique en 1979. Sans doute faut-il

²¹ Voir. Sotiris Vlachos : « Les appareils répressifs d'État dans le mécanisme électoral en Grèce », mémoire DES. Science Politique, Paris II, 1975.

²² Sur cette limite de non-représentation voir « Les régimes parlementaires contemporains », précité, p. 63 et sur le système espagnol la démonstration de Dieter Nohlen rapportée aux p. 58-62 de Guy Carcassonne et Pierre Subra de Bieusses op. cit.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

là encore chercher la principale raison dans la faible amplitude des circonscriptions : 23 districts électoraux pour 250 sièges, soit une moyenne de 11 et une limite informulée d'environ 8%. Seule la coalition avec les grands partis permet aux petits d'être représentés, ainsi pour les réformateurs et les monarchistes en 1979.

Tableau 1
*Les systèmes de partis à l'issue
 des dernières élections parlementaires*

Partis	Communistes	Soc. diss.	Socialistes	Libéraux	Agrariens	Dém. chrétiens	Conservateurs	Inclassables	Divers/isolés	Indice de fractionnement
Pays										
Nouvelle-Zélande			40				59			0,485
Grèce	3		18	13			65		1	0,499
Autriche			51	6		43			1	0,547
Grande-Bretagne			46	2			49	1		0,548
R.F.A			45	8		47			2	0,569
Canada			8	47	3		42			0,583
Irlande			12			33	53			0,593
Australie			29		17		54		2	0,594
Espagne	6		34				48	2/2/2		0,648
Japon	5		23	49				11/2	6	0,692
Italie	34	6	9	2/1		43		5/2/1	4	0,694
Norvège	5	3	44	1	11	13	23		1	0,709
Suède	5	1	44	11	22		18		2	0,713
Luxembourg	6		26	24		36				0,729
Portugal	17	6	35	29		16		1/1	2	0,730
Israël	4/1		35	2/6			34	9/4/2	1	0,730
Belgique	2		28	17		38		8/7	2/1	0,734
Islande	21		20		24		34			0,738
France	16		22	25				34	1	0,765
Pays-Bas	3		32	17/3	1	32		2/1/1	3	0,785
Danemark	2	2/5	38	5	12	3	11	3/5/13	1	0,799
Finlande	19	5/3	27	4/5	19	5	20	1		0,811

Notes : 1. Les chiffres correspondent au pourcentage des sièges parlementaires, calculé sur la moyenne des deux dernières élections parlementaires (dates données dans le tableau n° 2).

2. L'indice de fractionnement est établi par la moyenne des deux indices des élections. Il ne peut donc être exactement retrouvé par les pourcentages ci-dessus.

Il faut donc souligner ce rôle fondamental du système électoral dans la recherche des majorités : c'est par lui qu'on la trouve en Grèce et moins nettement en Espagne, mais non au Portugal où l'effet est moins brutal, et c'est par là que s'introduit la différence essentielle dans la pratique.

Majorité et gouvernements

Même si la pratique est très récente, on peut faire quelques observations sur les premiers exemples enregistrés, deux cas présentant une situation très simple pendant que le Portugal en connaît une plus complexe.

La Grèce et l'Espagne ont rejoint d'emblée le modèle du gouvernement de législature. En Grèce les élections du 19 novembre 1974 donnent naissance à un cabinet Caramanlis VI, homogène majoritaire (73,3% de sièges pour la Nouvelle Démocratie), formé par le leader du premier parti, par ailleurs Premier Ministre sortant. Il dure jusqu'à la fin d'une législature écourtée par la dissolution du 20 septembre 1977, voulue par le Premier ministre qui pense le moment favorable pour perpétuer sa majorité, et effectivement les élections du 20 novembre 1977 donnent à la Nouvelle Démocratie 57,3% des sièges, ce qui aboutit à un cabinet Caramanlis VII qui présente les mêmes caractéristiques principales que le précédent. En Espagne les élections du 15 juin 1977 sont gagnées par l'UCD qui remporte 47% des sièges, il s'ensuit un gouvernement Suarez II, homogène quasi-majoritaire (avec le soutien des petits partis), formé par le leader du premier parti, lui aussi Premier Ministre sortant. La législature prend fin avec les élections du 1er mars 1979 où l'UCD obtient 48% des sièges, ce qui permet la constitution d'un gouvernement Suarez III dans les mêmes conditions que le précédent. La situation théorique de quasi-majorité est compensée en 1977 comme en 1979 par le soutien de quelques petits partis ou parlementaires indépendants qui apportent sans conditions les quelques voix nécessaires. Dans les deux pays il y a donc coïncidence avec le portrait-robot du Premier Ministre type tel que nous avons pu le tracer : issu du premier parti, il en est le leader et occupait des fonctions éminentes dans le cabinet précédent.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Tableau 2
*La sur-représentation de premier
 parti par le système électoral*

Prime Pays dates élections	Prime premier parti avant-dernières élections	Prime premier parti dernières élections	Prime moyenne pour les deux élections
GRECE 17 nov. 74 - 20 nov. 77	ND + 18,9	ND + 15,2	+ 17,05
FRANCE 4-11/03/73 - 12-19/03/78	Maj. + 19,7	Maj. + 13,0	+ 16,35
NOUVELLE-ZELANDE 29 nov. 75 - 25 nov. 78	Nat. + 15,7	Nat. + 14,9	+ 15,30
AUSTRALIE 13 déc. 75 - 10 déc. 77	Lib. + 11,5	Lib. + 15,8	+ 13,65
ESPAGNE 15 juin 77 - 1 mars 79	U.C.D. + 12,8	U.C.D. + 14,0	+ 13,40
CANADA 8 juil. 74 - 22 mai 79	Lib. + 10,5	Conserv. + 12,7	+ 11,60
GRANDE-BRETAGNE 10 oct. 74 - 3 mai 79	Trav. + 10,9	Conserv. + 9,5	+ 10,20
PORTUGAL 25 avril 76 - 2 déc. 79	Soc. + 5,7	All. dém. + 6,2	+ 5,95
NORVEGE 9-10/9/73 - 11-12/9/77	Soc. + 4,7	Soc. + 6,6	+ 5,65
JAPON 5 déc. 76 - 7 Oct. 79	Lib. dém. + 6,9	Lib. dém. + 3,9	+ 5,40
IRLANDE 28 fév. 73 - 16 juin 77	FF + 1,7	FF + 6,2	+ 3,95
ITALIE 20-21/6/76 - 3-4/6/79	DC + 2,8	DC + 3,3	+ 3,05
LUXEMBOURG 26 mai 74 - 10 juin 79	Soc. - 0,3	DC + 6,2	+ 2,95
ISRAEL 31 déc. 73 - 17 mai 77	Soc. + 2,3	Conserv. + 2,6	+ 2,70
BELGIQUE 17 avril 77 - 17 déc. 78	DC + 1,8	DC + 2,4	+ 2,10
FINLANDE 21-22/9/75 - 18-19/3/79	SD + 2,1	SD + 2,0	+ 2,05
PAYS-BAS 29 nov. 72 - 25 mai 77	Soc. + 1,3	Soc. + 1,5	+ 1,40
DANEMARK 9 janv. 75 - 23 oct. 79	SD + 0,4	SD + 1,1	+ 0,75

Sur trois nouveaux régimes parlementaires

Continuation.

Prime Pays dates élections	Prime premier parti avant-dernières élections	Prime premier parti dernières élections	Prime moyenne pour les deux élections
SUEDE 19 sept. 76 - 16 sept. 79	SD + 0,8	SD + 0,6	+ 0,70
AUTRICHE 5 oct. 75 - 6 mai 79	Soc. + 0,4	Soc. + 0,8	+ 0,60
R.F.A. 19 nov. 72 - 3 oct. 76	Soc. + 0,6	CDU + 0,2	+ 0,40
ISLANDE 25 juin 78 - 2-3 déc. 79	Conserv. + 0,7	Conserv. - 0,5	+ 0,10

Notes: 1. Ces chiffres représentent la différence en points de pourcentage entre le pourcentage des voix recueillies et celui des sièges obtenus.

2. Est pris en compte en principe le parti qui a obtenu le plus fort pourcentage de voix. Pour la France et le Portugal 1979, on a pris en compte les alliances électorales (Majorité-Alliance-Démocratique) en raison des accords électoraux intervenus.

Le Portugal offre en revanche une situation plus compliquée : il connaît à l'issue des élections de 1976 et 1979 deux gouvernements de pure logique parlementaire : Soares I (23 juillet 1976 - 8 décembre 1977) et Sa Carneiro (3 janvier 1980 -), formés par le leader de premier parti, le PS puis le PSD. Le premier est homogène minoritaire (41% des sièges) mais bénéficie de la confiance implicite de l'Assemblée, puisque sa présentation n'entraîne aucun dépôt de motion de refus et qu'il est donc accepté sans vote, le deuxième est une coalition majoritaire des grands partis de l'Alliance Démocratique, qui triomphe de deux motions de refus le 17 janvier 1980 et, voulant obtenir un vote positif, l'emporte sur une motion de confiance le 18 janvier. Mais entre ces deux cabinets on en trouve trois autres qui relèvent d'une logique bien différente²³. L'échec du gouvernement Soares I à une question de confiance, le 8 décembre 1977, entraîne la formation d'un cabinet Soares II (30 janvier 1978 - 27 juillet 1978), coalition majoritaire avec le CDS mais la fragilité de cette coalition non-connexe apparaît vite puisque le 24 juillet 1978 le CDS retire ses ministres ; M. Soares, refusant de démissionner, est révoqué par le Président le 17 juillet. Dès lors il n'y a plus de solution

²³ Sur cette succession de gouvernements voir Luis Salgado de Matos p. 138-178.

parlementaire, ce qui va amener le Président à former successivement trois cabinets d'experts : le gouvernement Nobre da Costa (29 août - 14 septembre 1978) dont le programme est refusé par le Parlement, puis le gouvernement Mota Pinto (28 novembre 1978 - 7 juin 1979) dont le programme est adopté grâce à l'abstention des socialistes et qui démissionne dès lors que le vote d'une motion de censure déposée par ce parti paraît certain, sans attendre donc que soient remplies les conditions constitutionnelles ; enfin le gouvernement Pintasilgo (30 juillet - 27 décembre 1979) pour gérer les affaires jusqu'à la dissolution, annoncée dès le 19 juillet 1979 ; son programme est approuvé par le Parlement grâce à l'abstention de la gauche et il démissionne après la proclamation officielle des résultats des élections du 2 décembre 1979.

Le Portugal aura donc connu en trois ans et demi six gouvernements dont deux seulement relèvent de la pure logique parlementaire, un troisième (Soares II) s'y rattachant encore, et trois d'experts, reposant plus sur la volonté du Président que sur celle de l'Assemblée, formule que l'on ne rencontre aujourd'hui, hors de Lisbonne, qu'à Helsinki. Sur les cinq qui ont pris fin, deux ont été renversés par le Parlement, un s'est retiré volontairement, un s'est retiré au lendemain des élections, un a été révoqué par le Président à l'issue d'une crise de coalition. Au total donc une pratique assez désordonnée en raison d'une absence de majorité que ne parvient pas à compenser l'existence d'un Président élu au suffrage universel ; il n'est pas sûr que l'apparition d'une alliance majoritaire en 1979 règle le problème, d'autant que, comme on l'a dit, l'Assemblée devra être renouvelée en 1980.

Tout ceci amène, pour conclure, à définir la place qu'occupent ces trois nouveaux régimes dans la galerie des régimes parlementaires et à résumer les problèmes que soulève cet examen rapide de leur situation.

Le cas de la Grèce est le plus simple : elle a une forte majorité, une parlementarisme stable et, si l'on peut dire, parfaitement orthodoxe, avec un Chef de l'État effacé, dans la pratique au moins, la seule question, sur le plan institutionnel, étant de savoir dans quelle mesure cette situation tient à la forte présence de M. Caramanlis, qui illustre à un niveau élevé le phénomène de personnalisation de pouvoir et ses deux caractéristiques d'incarnation et de concentration dégagées par Léo

Hamon ²⁴. L'inconnue est évidemment dans l'évolution qui pourrait se faire jour si M. Caramanlis se retirait ou plus encore s'il accédait à la Présidence de la République, ou aussi bien entendu si sa majorité venait à être annihilée par un revers électoral.

L'Espagne connaît une forme toute aussi nette de parlementarisme structuré-stabilisé, mais avec une majorité plus faible et donc davantage menacée. La principale inconnue réside là dans le fait de savoir quelle est l'exacte répartition du pouvoir entre le Chef de l'État et le Président du Gouvernement, par-delà le texte constitutionnel. Autrement dit M. Suarez est-il le véritable chef de l'UCD, susceptible à ce titre de s'opposer au Roi, ou bien un simple exécutant de la politique royale, commis par le monarque à la tête du parti gouvernemental. Nous n'avons pas d'éléments suffisants pour répondre mais il paraît clair que c'est dans la manière dont s'organiseront entre eux ces trois éléments, Roi, Premier Ministre et parti gouvernemental que se déterminera l'évolution du régime.

Le cas le plus intéressant est évidemment celui du Portugal et la question est de savoir s'il faut voir là un nouvel exemple de régime semi-présidentiel, selon la terminologie de Maurice Duverger, pour qui l'entrée dans cette catégorie est déterminée par le seul et unique critère de l'élection du Chef de l'État au suffrage universel ²⁵. Ce classement paraît a priori confirmé par l'importance des pouvoirs présidentiels, soulignée plus haut, et notamment l'existence d'une responsabilité du gouvernement devant le Président, avec pouvoir de révocation, mais paraît en revanche infirmée par les oscillations politiques qu'a connu le pays. A notre sens si la condition de l'élection du Président au suffrage universel est nécessaire pour qu'il y ait régime semi-présidentiel, elle n'est pas en elle-même suffisante et doit se combiner avec une autre tenant au système de partis : ce peut être la subordination de la majorité au Président et non au seul Premier ministre (cas de la France) ou l'inexistence d'une majorité stable et prédéterminée par les élections, ce qui permet au Président de constituer autour de sa personne et de ses options des regroupements successifs (cas de la

²⁴ Voir Léo Hamon et Albert Mabilleau éd : « La personnalisation du pouvoir », PUF, 1964, notamment le rapport d'ensemble de Léo Hamon, pp. 455-499.

²⁵ Voir « Échec au Roi », Albin Michel, 1978.

Finlande). Si l'on ne trouve aucun de ces deux éléments, l'élection de Président au suffrage universel n'entraîne en elle-même aucune conséquence institutionnelle, ce qui est bien le cas aujourd'hui en Autriche, en Islande et en Irlande : ainsi dans ce dernier cas le parti majoritaire, le Fianna Fail, a en décembre 1979 désigné un nouveau Premier Ministre, sans que le Chef de l'État puisse à aucun moment intervenir dans cet acte, pourtant fondamental.

Les cas portugais est aussi ambigu parce que le Président a été élu comme on l'a dit avec une très forte majorité et le soutien des trois principaux partis, le PS mais aussi le PSD et le CDS pouvant de ce fait être considérés comme faisant partie de la « majorité présidentielle ». Cela peut évidemment introduire à une situation de grand confort pour le Chef de l'État, celle-là même dont rêverait paraît-il M. Giscard d'Estaing pour la France, l'alternance entre un centre-droit et un centre-gauche tous deux situés dans la mouvance présidentielle ²⁶. On peut effectivement considérer qu'au Portugal la phase de centre-gauche s'est déroulée de 1976 à 1978 et qu'après quelques mois d'hésitation dont la dissolution a permis de sortir, le balancier serait venu au centre-droit. Mais un tel schéma aboutit en fait à vider la fonction présidentielle de tout contenu réel car, si ces phases ont un sens, le même homme est susceptible de présider à la réalisation de deux politiques différentes, pour ne pas dire opposées. C'est peut-être possible mais montre les limites de semi-présidentialisme, d'ailleurs introduites par Maurice Duverger dans sa « grille de transformation » ²⁷. Il nous semble en réalité que le Portugal ne peut sortir de la contradiction contenue dans le régime qu'il a choisi que par la voie française ou la voie finlandaise, la première supposant la mise en place d'un « parti du président » à l'instar de l'UDR et peut-être aujourd'hui de l'UDF ²⁸, la seconde une coalition formée par référence au seul Président et au projet politique contenu dans sa candidature, ce qui ne peut être le cas que si celui-ci est clairement déterminé, condition non remplie par l'élection présidentielle de 1976. Si l'on accepte cette hypothèse cela veut dire

²⁶ Voir sur ce point Thierry Pfister; « La problématique giscardienne de l'alternance », *Pouvoirs* n° 9, 1979, pp. 151-155.

²⁷ *Op. cit.*, p. 120.

²⁸ Voir notre article, « Le parti giscardien », *Pouvoirs*, n° 9, 1979, p. ...

que, même en tendant vers le semi-présidentialisme, le Portugal a peu de chances de sortir de la situation transitoire dans laquelle il se trouve aujourd'hui avant les élections présidentielles, prévues elles aussi pour 1980, et à condition qu'elles soient l'occasion d'un affrontement clair.

Telle est donc la situation de ces trois régimes ; on ne prétend pas au terme de cette étude trancher avec certitude des évolutions qui les attendent. L'objectif était plus modestement de montrer en quoi ils se sont d'emblée rattachés à la pratique contemporaine des régimes parlementaires, ce qui prouve la force d'attraction que conserve cette forme de gouvernement inventée au XIXe siècle, et en quoi il en retrouvent les problèmes les plus présents, étendue et forme de la majorité, ou, au Portugal, recherche d'un correctif présidentiel avec tous les risques de contradiction que cela comporte. Pour finir sur une interrogation majeure ajoutons que dans ce dernier pays la situation est encore compliquée par le fait qu'il s'agit non seulement d'une Constitution-cadre mais aussi d'une Constitution-programme, pour reprendre une terminologie classique, l'article 2 précisant bien que la République a pour but d'assurer la « transition vers le socialisme » ; comme, avec l'assistance du Conseil de la Révolution, le Président doit veiller à cette tâche, cela laisse augurer pour les années 1980 soit de sérieuses difficultés, soit de notables infléchissements.

Cet article a été achevé en janvier 1980 et les exigences de l'impression ne permettent pas sa remise à jour : aussi souhaite-t-on indiquer ici l'essentiel des événements - importants - intervenus dans les trois pays considérés jusqu'au moins d'avril 1981.

Portugal : Les élections législatives du 5 octobre 1980 sont à nouveau remportées par l'Alliance démocratique qui gagne 6 sièges (134 contre 74 au Front socialiste, 41 au Parti communiste et 1 divers : prime de sur-représentation de l'Alliance + 6,5 et indice de fractionnement 0,763). Le Premier Ministre, M. Sa Cameiro, ainsi confirmé, décide de ne pas présenter sa démission avant l'élection présidentielle du 7 décembre mais indique qu'il le ferait définitivement si M. Eanes était réélu. Celui-ci, candidat, bénéficie du soutien du ps (ce qui entraîne le retrait du secrétariat général de M. Soares) puis du retrait du pc et, après une campagne marquée par le décès accidentel du Premier ministre (4 décembre), est réélu dès le premier tour par 56,4% des voix contre 40,3% au général Soares Carneiro, candidat de l'Alliance

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

démocratique, le reste allant à quatre petits candidats. Le Premier Ministre par interim, M. do Amaral remet le 9 décembre la démission du cabinet et le 13 le PSD, principal parti de l'Alliance et du Parlement, choisit comme nouveau leader M. Pinto Balsemao, ministre sortant qui est désigné comme Premier Ministre le 22 décembre par le Président Eanes : il forme le 5 janvier 1981 un gouvernement composé des trois partis de l'Alliance démocratique, qui reçoit le 22 janvier la confiance de l'Assemblée par 133 voix contre 97. La contradiction portugaise s'accroît puisque cette fois le Président Eanes a été clairement élu par la gauche contre le candidat de la coalition gouvernementale.

Grèce : M. Caramanlis, dont on pensait qu'il succéderait à M. Tsatsos, est effectivement élu Président de la République, au terme du mandat de ce dernier, le 5 mai 1980, en obtenant au troisième tour la majorité requise des trois cinquièmes (183 voix pour 180 nécessaires) ; le 8 mai le groupe parlementaire de la Nouvelle Démocratie désigne pour lui succéder à sa tête le Ministre des Affaires étrangères, M. Rallis, par 88 voix contre 84 à M. Averoff, Ministre de la Défense. M. Rallis, nommé Premier ministre le 9 mai forme un gouvernement homogène qui reçoit la confiance de l'Assemblée le 24 mai 1980 par 180 voix contre 115. La question est maintenant posée de savoir si le changement de fonctions de M. Caramanlis fera évoluer la Constitution dans un sens présidentiel.

Espagne : Devant les menaces de crise au sein de son parti, l'UCD, M. Suarez démissionne le 29 janvier 1981 et le 30 l'UCD choisit M. Calvo Sotelo, vice-président du gouvernement, comme candidat à sa succession ; ce dernier, désigné par le Roi comme Premier Ministre le 10 février manque le 20, à quelques voix, la majorité absolue nécessaire dans un premier temps à son investiture (169 pour, 165 contre sur 355) ; le second débat, le 23 février, est interrompu par la tentative de putsch militaire aux Cortès qui échoue devant la fermeté du Roi. Le 25 février M. Calvo Sotelo obtient l'investiture à la majorité absolue (186 voix sur 355) et forme un gouvernement pratiquement identique au précédent (UCD homogène) qui entre en fonctions le 27 février 1981. Mais à l'évidence la démocratie espagnole reste fragile.