

LES NOUVELLES CONSTITUTIONS DE L'EUROPE CENTRALE

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

1. — À l'issue du colloque international de Kecském, il m'a été demandé de tirer quelques conclusions des travaux. J'ai mesuré à son juste prix l'honneur que m'ont ainsi fait les organisateurs de cette réunion en me confiant cette tâche. J'ai mesuré aussi les périls de l'entreprise. Pour remplir autant que faire se pouvait la mission qui m'avait été confiée, j'ai rassemblé quelques réflexions générales — très générales, trop générales, dirait-on peut-être — sur les nouvelles Constitutions de l'Europe centrale.

2. — Les nouvelles Constitutions de l'Europe centrale... A vrai dire, chaque mot est un piège.

Quelle Europe centrale ?

Y a-t-il une Europe centrale ? Où commence-t-elle et où finit-elle ? Quelle valeur attribuer à ces découpages que nous pratiquons si volontiers sur la carte de l'Europe, alors que, par ailleurs, nous proclamons aussi que ce continent a vocation à apparaître comme unifié et qu'il présente, à tout le moins, suffisamment d'affinités et de traits communs ? Pourquoi ce qualificatif de central — par opposition sans doute à occidental et à oriental — mais aussi — ne l'oublions pas — à nordique et à méridional ? Comment délimiter ce centre de l'Europe ? Comment identifier ce que certains appelleront le cœur de l'Europe ?

On pourrait être tenté de donner à cette question une réponse tout à la fois géographique et politique. Il s'agit alors de prendre en compte tous ces Etats qui, situés à l'ouest de l'ancienne URSS, ont été liés à elle, d'une manière ou d'une autre, notamment au sein du COMECON. Mais ces références risquent d'être peu satisfaisantes. Les Etats baltes de l'Europe du nord ont leur spécificité. La République démocratique allemande a cessé

Francis DELPÉRÉE est professeur à l'Université Catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat. Texte du rapport de synthèse présenté à la Conférence internationale de Kecském (Hongrie) qui s'est tenue du 15 au 17 juin 1995.

d'être une société politique distincte. D'autres sociétés, plus au sud, et notamment dans l'ancienne Yougoslavie, cherchent encore à se constituer en Etats. Il y a là tout un chantier constitutionnel dont les découpages territoriaux ne suffisent sans doute pas à rendre compte.

Il faut alors peut être chercher à procurer à la question une réponse plus institutionnelle. L'Europe occidentale s'est forgée au départ de l'empire de Charlemagne, sur quelques grands Etats qui sont groupés aujourd'hui dans l'Union européenne. L'Europe orientale, de son côté, a été unifiée au travers de l'Empire soviétique. Elle est, aujourd'hui, morcelée en un ensemble de républiques indépendantes. Mais dans l'entre-deux, il est un ensemble de sociétés politiques (entre parenthèses, il faudrait en préciser le nombre exact) qui présentent quelques traits communs.

La plupart de ces Etats ont accédé à l'existence et à la vie constitutionnelle dans le courant du XIX^e siècle (1). Ils se sont alors donné une Constitution. Le plus souvent, ils ont cherché à moderniser ces instruments constitutionnels entre les deux guerres (2). Après la seconde guerre mondiale, ils ont sacrifié à la technique des Constitutions socialistes. Ils accèdent aujourd'hui à ce que l'on pourrait appeler une véritable *renaissance* constitutionnelle.

Cette approche institutionnelle paraîtra peut-être trop absolue. Encore une fois, l'Allemagne démocratique répond mal à ce schéma. L'ancienne Yougoslavie donne, pour sa part, l'exemple d'une société politique tour à tour morcelée, unifiée, voire centralisée et aujourd'hui éclatée (3). La Slovaquie et la République tchèque connaissent tour à tour le régime du fédéralisme, puis celui de la séparation. Au cœur même de l'Europe centrale, des Etats subsistent, telle la Pologne, avec leur dénomination, leur histoire et leur culture, mais, entre-temps, leurs frontières se sont profondément modifiées et ont donné naissance à de nouvelles configurations politiques.

Une vision nuancée de l'Europe centrale s'impose donc. Pas plus que l'Europe occidentale, l'Europe centrale n'est monolithique. Peut-être même le brassage des hommes et des peuples a-t-il contribué à créer, dans cette vaste région d'Europe, des situations enchevêtrées où majorités et mino-

(1) Faut-il rappeler que la première Constitution européenne a été celle de la Pologne puisqu'elle remonte au 3 mai 1791 ?

(2) C'est ainsi que la Constitution tchécoslovaque remonte à 1920. Il faudra attendre 1948 pour constater une rupture claire avec les traditions du constitutionnalisme européen.

(3) P. NIKOLIC (« La République fédérative de Yougoslavie et ses Etats membres ») rappelle à ce sujet que « moins de deux ans et demi après le commencement de la confédéralisation drastique de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, de nouveaux Etats souverains se sont formés sur son territoire. Dans ce processus de désagrégation définitive de la Yougoslavie socialiste, la Serbie et le Monténégro ont proclamé leur souveraineté et adopté de nouveaux documents constitutionnels. Ils ont constitué ensemble la République fédérative de Yougoslavie ». Sur ce thème, voyez également les accords de Dayton, tels qu'ils ont été publiés dans cette *Revue* (1995, p. 445).

rités sont appelées à coexister et où la Constitution se donne aussi pour tâche de régler ce type de questions institutionnelles. L'idée que l'Europe centrale serait, comme on le dit trop souvent, une mosaïque d'Etats et de sociétés dont la balkanisation serait l'un des traits essentiels est sans doute trop simple. Mais la diversité des histoires, des langues et des cultures, quand ce n'est pas celle des alphabets et des religions, suffit à donner au paysage institutionnel des apparences éminemment contrastées.

3. — Quelle Europe centrale... ? Mais aussi *quelles Constitutions* ? En 1960, Paolo Biscaretti di Rufia et Stéfan Rozmaryn s'interrogeaient ensemble sur la notion de Constitution. Le juriste italien soulignait le caractère normatif de dispositions qui devaient, selon lui, servir de barrières aux interventions des citoyens et des autorités publiques. Le juriste polonais mettait plutôt l'accent, pour sa part, sur le caractère idéologique et, en quelque sorte, programmatique des dispositions inscrites dans la Constitution. Constitution libérale et Constitution socialiste étaient réputées emprunter ces voies discordantes et cela, même si d'aucuns s'interrogeaient, spécialement dans ce dernier quart de siècle sur la possibilité, de concilier ces deux perspectives. Tant il est vrai qu'une part des dispositions de la Constitution peuvent présenter un caractère plus normatif et d'autres un caractère plus programmatique. La faible valeur juridique des unes était peut être compensée par l'éminente valeur politique des autres.

Mais tel est peut être le mérite de la réunion de Kecskémt. Elle a clairement mis en évidence l'idée que la Constitution programmatique était à ranger au rayon des idées, sinon dépourvues de pertinence, du moins d'utilité juridique. Si, dans un Etat, la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée — comme dit la déclaration de 1789 —, cet Etat n'a pas de Constitution. Et il faut l'ajouter aussitôt. Il ne suffit pas que ces droits, ces garanties, ces règles de division du pouvoir soient inscrits sur papier. Pour qu'une société soit démocratique, il convient encore que ces principes commandent de manière précise et effective la vie des hommes et des institutions publiques (4).

Est-ce à dire que la notion de Constitution est désormais appelée à recevoir une interprétation simple et uniforme, une interprétation commune dans les Etats de la grande Europe ? Sommes-nous d'accord, dans l'Europe

(4) Le président Milan Cic, président de la Cour constitutionnelle de la République slovaque (« De la Constitution et de la constitutionnalité en République slovaque », p. 5) écrit en ce sens : « La Constitution est la source (le foyer) du système juridique dont la qualité dépend, dans une certaine mesure, de la qualité de la Constitution. Elle contient les principes qui influent la vie et ses valeurs, son organisation et ses structures, les questions du pouvoir. Elle concerne l'homme, le citoyen, les minorités nationales, ethniques, religieuses et autres, tout en constituant le fondement juridique et institutionnel ainsi que le mécanisme du pouvoir exercé par le peuple d'après le modèle de sa séparation en trois parties et suivant la protection des droits et libertés civiques ».

occidentale et dans l'Europe centrale, pour donner à la Constitution un même sens ? Il me semble, qu'au terme des travaux, c'est une réponse nuancée qui peut être apportée à cette question.

4. — La Constitution reçoit désormais un *sens juridique* précis. Dans l'ordre interne, elle est la règle suprême. Elle est la règle supérieure aux autres. Elle est la règle qui couronne le système juridique dans un Etat de droit. Assez curieusement, les Constitutions occidentales, hormis la Constitution allemande, ne font pas référence expresse à l'Etat de droit. Elle font mieux que cela. Elles en organisent les institutions, elles prévoient des garanties effectives pour les citoyens, elles réalisent l'Etat de droit.

Les Constitutions de l'Europe centrale se montrent, à cet égard, plus précises, oserais-je dire : plus prudentes ou plus méfiantes, ce qui revient au même. Elles proclament l'existence de l'Etat de droit. Elles affirment l'idée que la Constitution est la première des règles de droit. Elles instituent une juridiction constitutionnelle pour veiller au respect par les différentes autorités publiques des prescriptions de la Constitution.

En d'autres termes, l'Europe centrale accepte désormais la logique constitutionnelle. Elle pousse même cette logique jusqu'à son terme. Elle se distingue en cela de l'Europe occidentale qui n'accepte parfois cette même logique qu'avec de singuliers tempéraments. Le Royaume Uni n'a toujours pas de Constitution. Les Etats de l'Europe du nord sont rebelles aux contrôles de constitutionnalité. Les Etats membres de l'Union européenne sont confrontés à la difficulté récurrente d'indiquer la place du droit communautaire dans la pyramide des sources de droit.

En d'autres termes, les nouveaux venus sont souvent plus enthousiastes que les anciens. Ils sont plus cohérents. Ils sont peut-être « plus catholiques que le pape », ce qui n'est pas peu dire... Ils sont peut-être plus positivistes que les plus positivistes d'entre nous... Ils croient dur comme fer à la signification juridique de la Constitution.

Attention, tout de même. Evitons de retomber dans les travers du positivisme obtus et borné qui était celui du début de ce siècle. Ne faisons pas du constitutionnalisme pour le constitutionnalisme. La Constitution n'a pas de valeur en soi, osons le reconnaître. La Constitution n'est utile que si elle concourt au fonctionnement harmonieux des institutions et à l'épanouissement des personnes.

5. — Deuxième observation. La Constitution se donne désormais un *double objet*. Elle est la charte des droits de l'homme. Elle est la règle d'organisation des pouvoirs. Voilà les deux volets classiques du diptyque constitutionnel.

Il va sans dire, cependant, qu'au-delà de ce choix méthodologique, des solutions diversifiées prévalent. Il n'y a pas un modèle politique de l'Europe centrale, mais autant de régimes qu'il y a d'Etats. Et même si l'Etat est fédéral, plusieurs régimes dans un seul Etat. Régimes parlementaires, régimes présidentiels, régimes semi-présidentiels, régimes mixtes... Je serais tenté d'ajouter : comme en Occident, où la diversité institutionnelle est la règle.

Les travaux scientifiques accomplis ont eu, me semble-t-il, un mérite. Celui de mettre en garde contre le nominalisme constitutionnel. Ne retombons pas dans le travers de ces juristes qui, conscients ou inconscients, s'amusaient à commenter de magnifiques Constitutions, comme celle de l'ex-URSS, et à montrer les liens qui s'y instauraient entre les différents pouvoirs publics, tout en devinant qu'une vie politique unifiée ou centralisée autour d'un parti politique se déroulait en contradiction avec ce schéma harmonieux. Pour ne pas tomber dans un tel travers, nous devons à tout instant rester les yeux ouverts sur les réalités politiques et culturelles ; nous devons confronter le droit et le réel.

C'est une question de dignité pour la Constitution. C'est une question de déontologie pour les constitutionnalistes. Sur ce terrain, nous pouvons aisément nous retrouver. Nous pouvons développer de mêmes méthodes de travail et de raisonnement. Nous pouvons parler un même langage constitutionnel (5).

6. — Trois. Les Constitutions d'Europe centrale se donnent peut-être un *objet spécifique*. Assurer la transition démocratique. Le mot et l'idée de transition sont peut-être galvaudés, sur tous les continents. Spécialement en Afrique, où la phase transitoire paraît se prolonger singulièrement et où les réussites constitutionnelles se font rares. Ici aussi, la notion de transition est omniprésente (6). Mais le contexte est différent. Il y avait des Etats, mais ces Etats s'étaient contentés, pendant un temps, de Constitutions de façade. Ils y ont renoncé. Mais qui peut croire que la vie démocratique, que la vie constitutionnelle puisse s'instaurer du jour au lendemain ?

(5) Le professeur Peter PACZOLAY de l'Université de Szeged (Hongrie) écrit en ce sens que « les seules Constitutions qui ont quelque chose à avoir avec le constitutionnalisme et avec l'Etat de droit sont celles qui ont un contenu normatif et prescriptif qui contiennent un *bill of rights*, qui soumettent les autorités publiques au respect du droit, qui instaurent la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice ». Citant FINER (*Fifth Constitution*, New York, Pinguin, 1979, p. 15) il qualifie les autres Constitutions de Constitutions parafictives.

(6) La plupart du temps, la transition s'est faite de manière pacifique. Des tables rondes ont été mises en place dans ou hors les parlements. Des assemblées élues (en Bulgarie, en Pologne, en Slovaquie, en Tchécoslovaquie...) ont adopté les nouveaux instruments constitutionnels. Seule la Roumanie a connu une transition plus violente. Une assemblée constituante a été élue à cette fin au mois de mai 1990.

La démocratie se construit au jour le jour et il faut, en cette matière comme en tant d'autres, laisser du temps au temps (7).

Des questions importantes de caractère technique ne vont pas manquer de surgir. Que faire des institutions existantes ? Comment installer de nouvelles ? Faut-il s'accommoder, pendant un temps, de la coexistence de deux régimes distincts ? Quelle peut être la légitimité de l'ordre constitutionnel nouveau si l'on sait qu'il dépend de l'ordre ancien ? L'on sait que, spécialement dans le domaine des institutions de justice, des questions délicates ont pu surgir — en termes d'autorités, mais aussi en termes de personnes —.

Des questions institutionnelles sont également apparues. S'il y a lieu de préparer la transition, la Constitution peut-elle encore prétendre faire œuvre, sinon définitive, du moins durable ? La Constitution doit, en quelque sorte, rester ouverte. Elle doit être prête à des transformations ultérieures. Elle doit être relativement souple. Mais n'y a-t-il pas là un danger, en même temps qu'un avantage ? Comme en Pologne, la révision ne va-t-elle pas rester inachevée ? La Constitution devient un chantier ouvert à tous vents, plutôt que l'immeuble solide et stable qui est prêt à accueillir les personnes et les familles.

Question plus fondamentale, encore. Un Etat peut-il indéfiniment rester en transit ? Une Constitution peut-elle être perpétuellement transitoire ? Ou est-il urgent de passer à des formes plus achevées ? Ou, pour poser la question autrement, est-ce que les Etats de l'Europe centrale ne doivent pas être incités à ouvrir dès à présent de nouveaux travaux constitutionnels ? Il serait présomptueux de ma part de vouloir répondre maintenant à cette question. La vie constitutionnelle ne se nourrit pas nécessairement de révisions successives.

Les jeunes Constitutions, en particulier, ont besoin de grandir, de faire leurs preuves, de s'acclimater dans leur nouveau milieu social. S'engager dès à présent dans une révision frénétique et récurrente de ces jeunes

(7) « The Hungarian experiences in transition undermines Kelsen's formalistic approach, thus laying bare the sociological reality that displays the fundamental changes and obvious divisions. These changes were determined to be constitutionally protected since the actual circumstances of the transition involved a fundamental compromise with the former regime. The need for a peaceful transition which undeniable is a supreme value compared to violent revolts, was very desirable. Perhaps the future will guarantee that all changes will remain within the framework of the constitution, even when it is challenged by certain political groups attempting to accelerate the transition. The transition from communism to constitutionalism is often compared to the lessons learned from the breakdown of national socialism and of other totalitarian regimes. However, there is a great difference from the point of view of the continuity of law : totalitarian regimes in Nazi Germany, Fascist Italy and Francoist Spain never tried basically change property relations, social stratification, nor the entire body of law. These governments did not attempt a conscious discontinuity of the legal system » (P. PACZOLAY, « Substantial questions of Constitution-making. Traditional elements in the new Constitution », p. 13. *Adde* : ID., « The new hungarian constitutional State : challenge and perspectives », in *Constitution Making in Eastern Europe*, (A.E. Dick Howard ed.), John Hopkins University Press, 1993, p. 21.

Constitutions ne paraît certainement pas de bonne méthode. Des retouches peuvent toujours être utiles. Mais il faudrait n'en user qu'avec parcimonie. La Constitution donne à l'Etat sa continuité. Elle même doit, pour faire œuvre utile, bénéficier d'une continuité suffisante. Il me semble que les citoyens d'Europe centrale auraient une mauvaise impression de ce qu'est la Constitution si, à peine modifiée, celle-ci était aussitôt révisée.

7. — Une Europe centrale... Des Constitutions... Mais surtout des *Constitutions nouvelles*. Et chacun de citer les dates particulièrement récentes des changements constitutionnels qui sont intervenus tout récemment et plus particulièrement à partir de l'automne 1989. Et chacun d'insister encore sur les changements constitutionnels qui interviennent dans ces différents Etats à partir de la même année 1989 et qui vont d'ailleurs se poursuivre avec constance depuis lors.

Le rappel de ces dates récentes suffit-il cependant à laisser présumer l'existence de Constitutions qui seraient nouvelles, non seulement d'un point de vue chronologique, mais aussi d'un point de vue logique ? Ces Constitutions sont-elles nouvelles par leur esprit, par leurs principes ou par leurs moyens ?

Ici encore, des conclusions nuancées s'imposent sans doute. Trois phénomènes au moins doivent retenir l'attention. Ils ont été amplement signalés au cours des travaux de Kecskémt.

8. — Premier phénomène. C'est celui de l'échec.

Lorsque le peuple albanais rejette, le 6 novembre 1994, par référendum, le projet qui lui a été présenté, il faut se dire que rien n'est jamais acquis en matière constitutionnelle et que l'histoire connaît de singuliers retours. Lorsque les peuples de l'ancienne Yougoslavie s'entre-déchirent dans une guerre sans merci, il faut se dire que le souci de rédiger une nouvelle Constitution ne figure sans doute pas au premier rang des préoccupations des bel-ligérants. De manière plus feutrée aussi, nous constatons que l'abolition du régime communiste dans un certain nombre d'Etats n'a pas suffi à tourner la page et que, sous d'autres formes institutionnelles, les mêmes forces dominantes peuvent refaire surface et reprendre comme en Roumanie ou en Bulgarie, les rênes du pouvoir. Tant il est vrai qu'ici encore un changement de textes constitutionnels n'a jamais suffi à changer les mœurs, les esprits, les comportements. Ne prêtons pas à la Constitution plus de mérites ou de valeurs qu'elle ne saurait posséder.

Ces échecs retentissants dans la partie méridionale de l'Europe centrale doivent nous inciter à réfléchir. Réfléchir sur la fragilité des Constitutions : celles du lendemain de la guerre n'ont pas duré 50 ans. Réfléchir sur la jeunesse des Constitutions : les nouvelles Constitution ont à peine cinq ans d'âge et certaines d'entre elles ont déjà été profondément modifiées depuis

leur version initiale. Réfléchir encore sur la valeur relative des Constitutions. Aucune Constitution n'a jamais protégé d'un coup d'Etat. Aucune Constitution n'a empêché un changement de régime. Aucune Constitution n'a empêché les mouvements de restauration. Aucune Constitution n'a empêché des infléchissements du système mis en place par des forces politiques qui ne souhaitent pas pratiquer le jeu constitutionnel.

Ce n'est pas une raison pour désespérer du sens de la Constitution, de la valeur de la Constitution. Cette valeur est relative. Il s'agit de mettre des bornes aux prérogatives de l'autorité publique. Il s'agit de mettre des bornes aux interventions intempestives des citoyens. Mais la mise en œuvre de la Constitution repose sur le concours de ceux à qui elle s'applique.

9. — Le deuxième phénomène institutionnel, c'est celui de *l'accumulation*. Un peu comme si les Constitutions de l'Europe centrale avaient cherché à accumuler, dans leurs dispositions, les garanties que contenaient leurs Constitutions anciennes, les Constitutions d'Europe occidentale et en particulier celles de l'Allemagne et de la France.

Il en résulte une certaine homogénéité des institutions retenues. Les modèles empruntés sont les mêmes. La perspective pour les Etats d'Europe centrale d'adhérer au Conseil de l'Europe et éventuellement à l'Union européenne ont certainement contribué à la mise en évidence de textes qui expriment, consciemment ou inconsciemment ce que le traité de Maastricht appelle pour sa part, des traditions constitutionnelles communes aux Etats européens.

En ce sens là, les Constitutions de l'Europe centrale manquent, à vrai dire, d'originalité. La séparation des pouvoirs, l'autonomie locale, l'Etat de droit, le principe de légalité, les droits de l'homme, la responsabilité du gouvernement et des ministres... Autant de questions qui sont désormais réglées et pour lesquelles un lecteur attentif trouvera des filiations, voire des inspirations directes, dans les régimes d'Europe occidentale (8).

Une conséquence précise en résulte. Les Constitutions d'Europe centrale, selon l'expression de Jean Jenger et Didier Maus (9), se présentent comme la forme achevée et souvent très sophistiquée du mouvement constitution-

(8) Krzysztof WOJJCZEK, *Le changement du régime politique et le constitutionnalisme en Pologne*, p. 22 ; « Les réformes constitutionnelles polonaises ont introduit peu d'éléments vraiment nouveaux dans la Constitution. Le changement de régime politique en Pologne n'a pas apporté d'innovation dans le constitutionnalisme européen ».

(9) J. JENGER et D. MAUS, « Avant-propos », in *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, Paris, La Documentation française, 1995, p. 7.

nel qui s'est produit en Europe, à la fin de ce XX^e siècle (10). Le nouveau droit constitutionnel que célébrait, voici quinze ans, l'Association internationale de droit constitutionnel qui se réunissait à Paris et à Aix-en-Provence, connaît dans les Constitutions les plus récentes une illustration saisissante. Et pour ne prendre qu'un exemple, les Cours constitutionnelles trouvent à s'organiser, désormais, dans la plupart de ces nouveaux régimes.

C'est ici que l'on peut voir que l'accumulation des solutions institutionnelles peut, à la limite, faire pis que bien. L'idée peut paraître excellente de confier à une Cour constitutionnelle le soin de vérifier si les lois adoptées par le Parlement sont bien conformes aux textes fondateurs et avec les principes qu'ils instaurent. Est-ce une raison pour donner à cette nouvelle Cour constitutionnelle une palette de responsabilités qui s'attachent à rassembler, par exemple comme en Bulgarie ou comme en Roumanie, des tâches qui sont empruntées aux modèles occidentaux de justice constitutionnelle. Il s'agit alors d'interpréter la Constitution, il s'agit de vérifier la constitutionnalité des lois mais aussi des règlements, il s'agit éventuellement de connaître de questions préjudicielles, il s'agit de vérifier les conditions dans lesquelles les élections législatives se sont développées, il s'agit de connaître du contentieux des élections présidentielles, il s'agit éventuellement de vérifier la régularité des référendums, il s'agit de se prononcer sur la constitutionnalité des partis politiques, il s'agit encore de statuer sur la responsabilité du président ou des hautes autorités politiques dans l'Etat. Pour reprendre une expression que j'ai souvent utilisée, est-ce qu'à trop charger ainsi la Cour constitutionnelle, les autorités constituantes ne risquent pas de compromettre l'exercice de ses tâches.

Loin de moi de contester l'utilité de la justice constitutionnelle... Mais, si celle-ci est détournée de l'essentiel de sa fonction pour assumer des tâches accessoires, ne risque-t-elle pas de perdre une part de sa crédibilité et donc de sa légitimité ? Ce qui serait catastrophique dans un Etat de droit.

10. — Troisième phénomène : celui de *l'innovation*. Les Constitutions qui sont désormais en vigueur en Europe centrale participent sans doute à un fonds constitutionnel commun d'un bon nombre d'Etats du continent européen. Il n'en reste pas moins qu'elles présentent des singularités que l'analyse constitutionnelle peut contribuer à révéler.

(10) Le président M. Cic écrit en ce sens : « La Cour constitutionnelle de la République slovaque peut influencer de manière considérable non seulement la qualité de l'ordre juridique, mais aussi l'activité des organes législatifs, celle des organes de l'administration nationale et de l'administration territoriale autonome ainsi que la qualité de la conscience juridique des citoyens. Par cette décision, abstraite et concrète, des requêtes, des demandes, des contentieux électoraux ainsi que des décisions en matière d'approbation ou de non-approbation du mandat de député, en ce qui concerne le résultat du référendum ou à propos de la suspension d'activité ou la dissolution d'un parti ou d'un groupement politique, et peut influencer le processus de la formation de l'Etat de droit et le système politique et économique » (*op. cit.*, p. 24).

Deux exemples méritent d'être épinglés.

Le premier touche au statut des minorités nationales. La Constitution macédonienne garantit la protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des nationalités, la Constitution slovène garantit les droits des communautés autochtones italiennes et hongroises, la Constitution bulgare consacre l'utilisation des autres langues que le bulgare. Les Constitutions tchèque et slovaque garantissent le droit à l'instruction dans la langue et l'utilisation de cette langue dans leur administration. Elles reconnaissent aux minorités nationales et ethniques le droit de créer des organes de gestion locaux et nationaux. La récente convention du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales s'inscrit comme en écho de ces préoccupations constitutionnelles. Ces préoccupations sont pourtant absentes des Constitutions de l'Europe occidentale.

Encore une fois, il ne suffit pas de consacrer le droit des minorités pour que celles-ci soient effectivement protégées. Mais l'intention est claire. Si par ailleurs des mécanismes nationaux et internationaux sont conçus de manière intelligente et réaliste, ils permettront peut-être d'apporter une solution à un problème que le morcellement de l'Europe centrale a contribué à développer.

Deuxième exemple. La révision de la Constitution. La plupart des nouvelles Constitutions de l'Europe centrale ont été adoptées par l'assemblée constituante ou l'assemblée législative (11). La transition s'est faite de manière pacifique. La révolution de velours a stupéfié le monde entier. Pas d'effusion de sang... La Roumanie fait exception à la règle.

Les conditions mêmes dans lesquelles la Constitution a été conçue a une répercussion immédiate sur les modes de sa révision. Seule la Constitution roumaine, encore une fois, prévoit l'intervention du référendum. La même situation prévaut en Slovénie si 30 députés le demandent. Mais, dans les autres Etats, le Parlement est totalement maître de la révision. Il s'agit d'une situation singulière, si l'on sait que la plupart des Etats de l'Europe occidentale requièrent pour leur part l'intervention du peuple, soit comme en Belgique avant même l'opération de révision constitutionnelle, soit comme en Espagne après la révision de la Constitution, soit encore comme en France permettent l'adoption soit d'une voie référendaire, soit d'une voie de caractère parlementaire.

11. — Le monde a les yeux tournés vers l'Europe centrale.

Le monde. Cela veut dire le monde économique qui s'interroge sur les conditions et le calendrier du passage d'une économie dirigiste à une économie de marché, libre et, si possible, régulier.

(11) M. LESAGE, « Transition vers la démocratie et l'Etat de droit et changements constitutionnels », in *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*,..., p. 32.

Le monde. Cela veut dire aussi le monde social qui regarde avec inquiétude la montée du chômage et la création de poches de pauvreté, tant il est vrai que le développement social a vu s'ouvrir au cœur de l'Europe de nouveaux fronts.

Le monde. Cela signifie aussi le monde culturel qui se réjouit, à l'échelle du continent, des racines communes : le pont effondré de Mostar, la petite église de Boïana à côté de Sofia, la grand place à Varsovie, sans oublier les ponts sur le Danube, pour se limiter à des éléments d'architecture, autant de pièces d'un patrimoine que l'Europe, sinon l'humanité, est en droit de revendiquer comme le sien.

Comment ne pas ajouter que le monde politique, surtout, a les yeux rivés sur l'Europe centrale et sur les développements constitutionnels qui s'y produisent et s'y produiront encore ?

N'ayons pas peur des mots. L'enjeu est de taille.

Ou bien le mouvement constitutionnel réussit, comme semble l'indiquer, pour l'instant, l'évolution de l'Europe centrale du nord. Et les Etats qui ont reconquis leur liberté politique s'arriment au Conseil de l'Europe, entrent dans des organisations de défense commune et s'apprentent à coopérer avec l'Union européenne. Ce changement tout à la fois politique et institutionnel devient condition de paix, de liberté et de stabilité sur ce vaste territoire qui va de l'Atlantique à la Mer noire, en s'appuyant sur le bassin méditerranéen.

Ou bien, au contraire, le mouvement constitutionnel échoue. Il semble déjà connaître quelques ratés retentissants dans la partie sud de l'Europe centrale. Peu importe les raisons : la folie des hommes, les ambitions des dirigeants politiques, les réflexes identitaires, les nationalismes exacerbés... Les digues cèdent. Les textes s'effacent devant les réalités de la guerre, de l'anarchie ou de l'autoritarisme. La loi du plus fort l'emporte sur la loi tout court. Les droits de l'homme et des citoyens sont systématiquement foulés au pied. L'Europe se morcelle et se divise encore plus.

Certes, il n'y a pas une ligne de fracture entre l'Europe centrale du nord et celle du sud. Il ne suffit pas de bien augurer des expériences septentrionales et de s'inquiéter des expériences méridionales. Ce serait trop simple. Les vieux démons — ceux du nationalisme ou ceux du dirigisme — n'ont pas tout à fait quitté le nord de l'Europe. Des réussites constitutionnelles, comme en Slovaquie, existent aussi au sud ou, tout compte fait, en Grèce, membre de l'Union européenne.

Les Constitutions adoptées voici cinq ans seront-elles garantes de notre avenir ? Ce serait trop beau... Mais il est permis de rêver, en Hongrie, en relisant le nouveau préambule de la Constitution et en attendant la nouvelle Constitution de la patrie.

La Constitution, dit le préambule peut « promouvoir la transition politique pacifique vers un Etat de droit ». Tel est bien son rôle. Le reste ne lui appartient pas.

« *In medio virtus* » disaient les anciens. La vertu a vocation de se trouver au milieu. Et si la vertu constitutionnelle devait se trouver demain au cœur de l'Europe, c'est-à-dire dans l'Europe centrale ? C'est en tout cas, ce qu'on peut — ou qu'on veut — lui souhaiter de tout cœur.