

ZÁKLADNÍ RYSY VÝVOJE
KONSTITUCIONALISMU
V ČESKOSLOVENSKU V LÉTECH
1918 -- 1993 .

Michaela ŽIDLICKÁ

Mesdames et Messieurs,

permettez-moi, dans mon discours d'aujourd'hui, d'essayer de mettre en évidence certains aspects de l'évolution de la constitutionnalité tchèque à partir du rétablissement de l'Etat tchèque en 1918 jusqu'à nos jours. Je suis un peu confuse ne sachant si j'ai bien utilisé la notion de "l'Etat tchèque" car pendant la grande partie de l'époque que j'ai l'intention de suivre, c'était la République Tchécoslovaque qui a existé, et à l'heure actuelle, d'un peu plus de deux ans plus tard seulement, ce sont la République Tchèque et la République Slovaque en tant que deux pays indépendants. Cela m'a suggéré l'idée de mentionner d'abord quelques aspects à cause desquels l'Etat tchèque se retrouvait devant les situations difficiles.

C'est la position géographique elle-même de notre pays au coeur de l'Europe, dans un territoire très important du point de vue de pouvoir et politique qui attire l'attention. En même temps, il est situé sur la frontière imaginaire des deux territoires culturels différents - d'Europe occidentale et orientale. Les pays tchèques ont été influencés par les événements culturels et politiques de l'Europe occidentale tandis que la Slovaquie, elle, a été notamment sous influence des relations culturelles et politiques orientales. L'Etat tchèque avait une tradition de plusieurs années, tandis que les Slovaques n'ont créé leur propre Etat que dans la période beaucoup plus récente. Pour cette raison, je veux me borner dans mon petit discours historique aux pays tchèques.

La tradition de l'Etat Tchèque commence par la Grande Moravie au tournant du 9-10 siècles (830-906). Après sa disparition, l'Etat tchèque est transformé en Principauté de Bohême, représentée par la famille Premyslides. A partir du 1158, les pays tchèques sont devenus royaume héréditaire. Les rois tchèques dominaient sur les vastes territoires et jouaient un rôle important dans l'histoire de l'Europe centrale. A titre d'exemple, je peux mentionner le fait que le roi tchèque a été le

*Přednášky pro Práv. fakultu Jeana MONNETA - PARIS XI, SCEAUX

premier parmi les sept Electeurs à élire l'empereur de l'Empire roman de la nation allemande. Le rôle du roi tchèque s'est manifesté le plus nettement à l'époque du règne du roi Charles IV (1346-1378) qui était en même temps empereur allemand et dont le siège se trouvait à Prague. D'ailleurs, dans sa jeunesse il était éduqué à la cour française à l'esprit du premier humanisme. L'époque de son règne, c'était une période de l'épanouissement économique et culturel inouï du pays. Les oeuvres monumentales du gothique rayonnant conservées jusqu'à nos jours ainsi que les gestes, comme la fondation de l'Université Charles à Prague (1348) sont le meilleur témoignage de son règne.

Les pays tchèques ont joué un rôle remarquable, bien qu'estimé de manière souvent contradictoire, dans le mouvement de la Réforme en Europe. Le supplice par le feu du prédicant fervent Jean Hus a incité une insurrection des masses dans l'esprit de la Réforme – "le hussitisme". Au fur et à mesure, le mouvement a dépassé le cadre religieux, et a commencé à s'adresser contre l'ordre féodal. La reconnaissance officielle de l'Eglise utraquiste à côté de l'Eglise catholique ainsi que l'affaiblissement de l'Eglise catholique en tant que le plus fort féodal ont été les résultats positifs du mouvement hussite.

L'échec du mouvement hussite a apporté des conséquences négatives au développement de l'Etat tchèque. Il s'agissait avant tout de l'affaiblissement du pouvoir du roi et de la position dominante des Etats dans l'administration du pays. Une expansion ultérieure des Habsbourg d'Autriche (début du 17^e siècle), représentants du procédé de la contre-réforme, a suscité l'insurrection des Etats tchèques ayant subi un échec en 1620. Au fur et à mesure, la famille Habsbourg a créé un Etat centralisé constitué par plusieurs nationalités, les pays tchèques étant devenus sa partie intégrante. Ainsi l'Etat tchèque a perdu son indépendance pour trois cent ans.

L'Etat indépendant a été rétabli après la Grande guerre (1918). Ce n'était cependant pas l'Etat tchèque qui a pris sa naissance, mais la République Tchécoslovaque. Elle a été constituée de quatre pays: la Bohême située au coeur du royaume tchèque historique, la Moravie et la Silésie – à savoir le territoire de l'ancien margraviat de Moravie et d'une partie du duché de Silésie, et la Slovaquie occupant le territoire de l'ancienne Hongrie peuplée en majorité par les Slovaques, et de la Russie subcarpatique, territoire peuplé par la branche méridionale des Ruthènes subcarpatiques. La composition du nouvel Etat était hétérogène. La Bohême, la Moravie et la Silésie ont été développées du point de vue économique ainsi que culturelle, ont eu une tradition de l'Etat, ne se sont jamais résignées à leur position dans le cadre de la Monarchie des Habsbourg et se sont efforcées de créer leur propre Etat. Par contre la Slovaquie, ainsi que la Russie subcarpatique étaient moins développées du point de vue économique et culturelles, et le sentiment des nations opprimées s'y est implanté. Les Slovaques ont accédé au nouvel Etat en souhaitant sa conception fédérative, les Ruthènes avec l'idée de l'autonomie. A part des efforts à la tradition dans l'histoire, il y avait deux facteurs ayant influencé la fondation du nouvel Etat.

C'était d'une part la résistance au niveau national et international, dirigée par T.G. Masaryk – les légions tchèques en France étaient aussi une de ses parties, d'autre part c'était la conception politique globale en Europe en tant que conséquence de la Grande guerre.

Je crois que cette courte réflexion a été nécessaire pour une compréhension plus profonde de la partie suivante de mon discours où je vais essayer de mettre en évidence l'évolution du système constitutionnel à partir de 1918 jusqu'à nos jours. Notre pays, bien que sous une forme différente, était pendant ces années de nouveau exposé aux conséquences des principaux événements du développement européen.

Comme base de la constitution du nouvel Etat est considérée la Loi du 28 octobre sur la fondation de l'Etat Tchécoslovaque indépendant ainsi que le Premier document constitutionnel sur la constitution provisoire. La Constitution provisoire a constitué trois organes suprêmes, à savoir l'Assemblée générale, le gouvernement et le président de la république. La vigueur de la Constitution provisoire a expiré en octobre 1920, ou la loi qui introduit la Charte de la République tchécoslovaque et la Charte proprement dite ont été adoptées. Le document précité est devenu la loi fondamentale – Constitution de la République Tchécoslovaque. Le texte de la Constitution a été basé sur les modèles différents – Constitution d'Autriche du décembre 1867, Constitution française, notamment dans le domaine de la construction du parlementarisme ainsi que la Constitution de la préambule américaine. Les parties entières de la constitution, comme p.ex. la protection des minorités ou la position de la Russie subcarpatique, ont été reprises des traités de paix.

Les différents chapitres de cette charte contenaient les dispositions générales sur le pouvoir législatif, public et exécutif, et sur le pouvoir des juges. Ils contenaient également les pouvoirs, libertés et obligations civiques et déterminaient la protection des minorités ethniques, religieuses et raciales. Au fur et à mesure, le texte de la Constitution était complété par les lois constitutionnelles et d'application ayant assuré la réalisation de la Constitution.

Bien qu'ils s'agisse de la première constitution dans l'Etat récemment créé, le texte de la charte du 1920 est un document équilibré et complexe jouant le rôle de la loi fondamentale du pays jusqu'au 1938. Par ses dispositions, il a codifié le caractère de l'Etat en tant que démocratie parlementaire. C'est pour cette raison que le Parlement et le gouvernement actuels se sont adressés lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution à ce document car c'est là où les bases d'un Etat démocratique moderne ont été posées.

Jettons un coup d'oeil au moins sur certaines dispositions fondamentales – notamment celles paraissant être typiques. C'est une structure des institutions au pouvoir législatif et leurs rapports. Le pouvoir législatif a été représenté dans la période de la Première république par l'Assemblée générale à deux chambres, constituée de la Chambre des députés et du Sénat. La Chambre des députés a prouvé une certaine domination consistant dans une compétence plus étendue. A part de la législation, le contrôle appartenait aussi parmi les tâches du Parlement. Le Sénat

a été constitué en tant qu'une institution professionnelle, de contrôle, dépourvue de l'influence politique directe. Le président a été en tête de l'Etat, et ses compétences et rapports vis-à-vis du Parlement lui garantissaient une influence à la gestion des affaires gouvernementales. La conception de sa position avait pour l'objectif d'atteindre un équilibre de son indépendance et responsabilité. Le président n'était pas responsable de l'exécution de sa fonction, le Parlement n'avait pas de possibilité de le révoquer. Une règle y liée étroitement a existé, consistant dans le fait que chaque geste du pouvoir public ou exécutif du président nécessitait de la signature d'un membre responsable du Parlement pour être valable. Le président avait le droit de convoquer et conclure les sessions du Parlement, les ajourner ou lever. La Constitution a déterminé son obligation de mettre au courant l'Assemblée générale de l'état dans lequel la république se retrouvait. Il avait le droit de mettre son veto aux lois approuvées, sous condition que la dernière décision ait été toujours réservée au Parlement (veto suspensif). Les compétences et rapports ainsi concus avait pour conséquence pratique une influence équilibrée de toutes les institutions démocratiques. En réalité, le président lors de l'exécution des pouvoirs lui confiés par la législation courante respectait les points de vue des leaders des partis de coalition ou contribuait à les former. L'aspect décisif de la forme parlementaire du pouvoir a consisté dans le fait que le gouvernement, par l'intermédiaire duquel le pouvoir d'Etat était exécuté, était responsable vis-à-vis de la Chambre des députés, cette dernière pouvant lui voter la motion de censure.

Une large gamme des tribunaux a été caractéristique pour la juridiction. La juridiction a été séparée de l'administration. La Constitution a déterminé l'indépendance des juges et leur responsabilité vis-à-vis de la loi.

La démocratie de la Première république bourgeoise a été documentée par l'acte des principaux droits, libertés et obligations civiques (principe d'égalité, liberté individuelle et économique, liberté de la presse, droit de réunion et d'association, liberté de l'enseignement, de conscience et de l'expression de l'opinion etc.), ayant été décrits plus en détail dans la législation exécutive. La protection des minorités ethniques, religieuses et raciales, établie dans le chapitre final de la charte, a été en principe une réalisation au niveau national des engagements de la République Tchécoslovaque déterminés par les traités internationaux.

Il est nécessaire de signaler que la réalisation des engagements précités, déterminés par la Constitution, ainsi que certaines lois constitutionnelles et décrets d'application ultérieurs ont été marqués par les traits ou éléments au moins douteux, ou même négatifs ayant pour conséquence les difficultés d'application et des perturbations au niveau de la société entière (à titre d'exemple, il a fallu constituer le gouvernement de techniciens trois fois pendant la Première république, le mécanisme entier manifestait un penchant à la partiocratie). La fausse solution de la question des nationalités a même contribué aux événements funestes pour la Tchécoslovaquie. En préambule même de la Constitution, la version officielle de la question des nationalités s'est manifestée, à savoir l'idée du "tchécoslovaquisme". Cela veut

dire qu'au lieu de reconnaître la nation tchèque et la nation slovaque, une nation unie, tchécoslovaque a été constituée, et le problème fondamental du principe des nationalités dans l'histoire entière de la Tchécoslovaquie – les rapports des nations tchèque et slovaque – non seulement n'était résolu, mais l'existence du problème lui-même n'était même pas admise. On ne peut cacher ni le fait que dans les années vingt et trente, en République Tchécoslovaque vivaient plus d'Allemands que de Slovaques, et le nombre des Hongrois n'était non plus négligeable. La disposition de la Constitution concernant l'autonomie de la Russie subcarpatique n'a pas été non plus réalisée en pratique.

Les soi-disants "accords" de Munich et les événements qui succédaient ont représenté la vraie fin de la Constitution de 1920. Ils ont abouti en destruction de la construction constitutionnelle, et ensuite en liquidation de la Tchécoslovaquie. La liquidation a été formellement exécutée le 15 décembre 1938 où la loi a été adoptée ayant attribué au gouvernement le droit de remplacer les lois par les décrets gouvernementaux pendant une période de deux ans, et ayant donné la procuration au président du protectorat de Bohême-Moravie Dr. E. Hácha d'adopter les décrets au pouvoir constitutionnel. Cet acte a représenté la fin des restes du parlementarisme.

La problématique historique et juridique de la période du 1938 à 1945 représente un chapitre indépendant de l'histoire non seulement tchécoslovaque, mais européenne. Du point de vue juridique, il s'agit dans plusieurs sens des aspects juridiques très compliqués dont l'interprétation n'est pas univoque jusqu'à nos jours (p.ex. ceux liés aux accords de Munich).

L'évolution ultérieure du système constitutionnel de notre République a été influencée considérablement par la restitution de la Constitution, effectuée sur la base du décret constitutionnel du président du gouvernement d'exil dr. Edvard Beneš sur le rétablissement de la jurisprudence. La question de la continuité et discontinuité a été formulée ainsi de suite:

"Les règlements constitutionnels et d'autres de l'Etat Tchécoslovaque, valables jusqu'au 29 septembre 1938 inclus, sont basés sur la libre volonté du peuple tchécoslovaque et constituent la jurisprudence tchécoslovaque. Les règlements dans ce domaine, adoptés dans la période où le peuple tchécoslovaque a été dépourvu de sa liberté, ne font pas partie de la jurisprudence tchécoslovaque".

La restitution de la Constitution a représenté un geste très important pour notre pays car ainsi le principe du rétablissement de la Tchécoslovaquie a été reconnu.

Ce n'est pas seulement l'histoire de notre pays, mais c'est même l'époque contemporaine qui documentent le fait que les problèmes de la continuité et de la discontinuité sont les sujets juridiques très difficiles et spécifiques représentant même aujourd'hui – après la séparation des Républiques Tchèque et Slovaque le 1^{er} janvier 1993 – les questions importantes de la théorie et pratique juridiques tchèques. Il est possible de dire que les problèmes de l'histoire juridique sont mis en relief dans le monde entier car p.ex. la désintégration du monde socialiste ou l'émancipation en cours des nations en Afrique et ailleurs provoquent de nombreux changements

dans la création et codification des rapports parmi les Etats et les nations. Du point de vue juridique, les problèmes de la vigueur ou nullité des nombreux "accords", souvent tout-à-fait différents, des modifications des mesures constitutionnels et autres, non seulement dans les différents pays, mais aussi dans le cadre d'un seul pays, provoquent des différents points de vue ainsi que des conflits sérieux.

Pour le manifester, je vais citer de manière simplifiée les facteurs ayant influencé la Constitution en 1945: La création du système social provisoire de la République Tchécoslovaque a représenté la continuité avec la Première République. Après la dictature de Munich, et notamment après l'année 1939 jusqu'à la fin du manque de liberté, plusieurs groupes des règlements juridiques ont pris leur naissance au fur et à mesure en tant que résultat du travail des institutions très différentes participant à la création des normes. Il s'agissait des documents suivants:

- actes des organes du système social provisoire de la République Tchécoslovaque
- actes du Protectorat de Bohême et Moravie
- actes de l'Etat Slovaque - notamment Constitution de la République Slovaque datant du 1939, basée avant tout sur le modèle italien
- actes publiés par le président de la République dans le cadre du système social provisoire
- actes du Conseil national slovaque, ayant pris naissance en 1944, ayant adopté les décrets au caractère des lois, et, en fait, ayant fondé le dualisme juridique dans le cadre de la Tchécoslovaquie.

Cela a évidemment provoqué une situation extrêmement compliquée après la guerre car il était nécessaire de délimiter concrètement le droit, valable et utilisé sur le territoire de la République Tchécoslovaque après le rétablissement de son indépendance. Bien qu'en principe la conception de la continuité juridique avec la Première République se soit mise en valeur, il n'était cependant pas possible de renouer avec l'état de la Constitution d'avant 1938 car les conditions ont changé de manière considérable. Il fallait chercher des compromis avec les autres représentants du pouvoir. Les influences réciproques ainsi que l'état réel des deux conceptions de base (conception de Londres et celle de Moscou) de la construction de la Tchécoslovaquie d'après-guerre, le développement dans le domaine de la diplomatie internationale et d'autres facteurs ont influencé sans doute le rétablissement de l'autonomie de l'Etat ainsi que sa jurisprudence. Bien que cela soit devenu la tâche principale de l'Assemblée constituante créée en fonction des élections en 1946, il n'en était pas ainsi. Les contradictions lors de la préparation de la Constitution ont reflété les deux conceptions s'exacerbant, à savoir le problème s'il fallait considérer la Charte de 1920 comme base, ou bien élaborer une nouvelle conception. Le conflit s'exacerbant au fur et à mesure concernant le futur caractère de l'Etat s'y reflétait, ayant abouti en février 1948 où - comme vous le savez sans doute - le parti communiste s'est emparé du pouvoir.

Deux Constitutions ont été adoptées pendant la période du pouvoir totalitaire, à savoir:

- la Constitution du 9 mai, déclarée en tant que loi constitutionnelle No. 150/1948 du Recueil des lois
- la soi-disante "Constitution socialiste" - loi constitutionnelle No. 100/1960 du Recueil des lois. C'étaient les raisons purement politiques et idéologiques du caractère de prestige qui ont mené à son adoption. La soi-disante "construction" du socialisme de l'époque a abouti en expression concentrée des principes et des règles de l'existence ainsi que des règles de la société totalitaire du type stalinien. Leur valeur normative a été complètement douteuse.

Je n'ai pas l'intention d'analyser le contenu des Constitutions mentionnées. Je vais mettre en relief notamment leurs éléments négatifs, caractéristiques pour le système constitutionnel d'époque.

La disposition clé de la Constitution de 1960, c'est l'article déterminant le rôle dirigeant du Parti communiste de la Tchécoslovaquie ce qui permettait de mettre les gestes politiques au-dessus de la jurisprudence. On a quitté le pluralisme politique et l'a remplacé par le système du Front National, dépourvu de toute spontanéité de la fondation des partis politiques et ayant limité le libre concours des partis. Les différences entre les partis régnants et ceux d'opposition ont été éliminées. La propriété privée a été supprimée, et l'étatisation universelle de la société a été implantée. Les principes constitutionnels représentent en fait un modèle étatisé de la société, géré par le mécanisme du parti. Ainsi p.ex. le système dualiste de l'autonomie communale et de l'administration d'Etat a été supprimé, et le système des comités nationaux (une sorte des municipalités d'époque) représentant le pouvoir local et l'administration d'Etat a été constitué. Le système des "comités nationaux" assurait ainsi d'une part le pouvoir d'Etat (la ligne centrale), d'autre part le pouvoir a été exécuté dans les grandes lignes politiques, dans le sens du rôle dirigeant du Parti communiste, par l'intermédiaire du "pouvoir et administration des comités nationaux" déclarés. Au lieu du ministère public dans le sens classique, c'était la conception des ministères publics constitués dès le début en tant que l'organe avant tout répressif ce qui convenait à la manière directive stalinienne de la gestion de la société. Le ministère public lui-même était dépourvu de pouvoir législatif, exécutif ainsi que judiciaire ce qui le distinguait de la répartition classique tripartite du pouvoir et du système correspondant des organes d'Etat. Par contre, il jouait le rôle d'une surveillance universelle.

Les actes constitutionnels des principaux droits et des libertés civiques implantés dans les Constitutions précitées, étaient une réflexion de l'idéologie exagérée de cet institut constitutionnel de la part des structures de pouvoir d'époque. Elles mettaient en relief le côté collectif des certains droits et libertés en faveur du système totalitaire, ce qui, dans sa conséquence, contestait et déformait les droits et libertés de l'individu.

On peut dire que les suivants facteurs sont caractéristiques pour les Constitutions du système totalitaire:

- rupture totale avec le passé démocratique du pays
- adoption d'un modèle étranger (soviétique) de la Constitution sans prendre en considération les propres traditions et conditions
- le caractère explicatif de la Constitution menant à la contradiction entre le texte de la Constitution, les lois et la pratique judiciaire. Du point de vue juridique, on peut exprimer brièvement le caractère de ces modifications par une courte citation latine: *ubi ius incertum, ibi ius nullum* (Il n'y a pas de droit là où le droit est incertain).

* * *

Le 17 novembre 1989 symbolise la désintégration du système communiste dans notre pays. En même temps, c'est le symbole des changements ayant suivi:

- réalisation des principes d'un Etat juridique reconnaissant les principaux droits et libertés (naturels)
- rétablissement du système politique basé sur la libre concurrence des partis politiques dans le cadre du pluralisme politique
- création continue du système économique, sortant du même contenu législatif et de la protection de propriété, de la liberté d'entreprise et des valeurs de l'économie de marché.
- procédé de la déétatisation et création des autonomies communales
- procédé du rapprochement continu aux structures européennes.

Il s'agit donc du changement de l'ensemble du système, y-compris le système constitutionnel. Il n'a pas été facile d'élaborer la Constitution sous conditions actuelles difficiles au niveau national et international. Ce qui était positif c'est qu'il était possible de renouer avec les traditions démocratiques de la Première république ainsi que le fait que la partie considérable de notre société - intelligence avant tout - avait rompu avec le système totalitaire ce qui s'est manifesté nettement déjà lors du "Printemps de Prague" en 1968. La représentation politique après 1989 est en majorité d'accord des objectifs de base, y-compris la conscience qu'il n'est pas possible d'accomplir les principes d'un Etat juridique sans adopter une nouvelle Constitution. Cette conscience a mené les autorités de notre pays à son élaboration et adoption, et le 1^{er} janvier 1993, la Constitution de la République Tchèque est entrée en vigueur. Avec l'Acte des principaux droits et libertés de l'homme, elle constitue un ensemble qui est le principal composant de l'ordre constitutionnel de la République Tchèque.

Tout en ayant profité des expériences du constitutionnalisme moderne européen lors de la préparation de la Constitution de la République Tchèque, elle sort historiquement des expériences de la conception de l'Etat après sa création, comme

s'est reflété dans la Constitution du 1920. L'influence du texte de la Charte est évidente, malgré le fait que la conception de la Constitution du 1920 est positiviste et nationale, et celle du 1992 est en principe par sa nature juridique et civique.

Du point de vue de sa structure et construction, la Constitution a, en fait, le double contenu ce qui correspond en principe aux contenus des autres Constitutions démocratiques dans le monde. Premièrement, la Constitution implante la structure de l'Etat (ses organes ou systèmes des organes et rapports entre eux - technologie du pouvoir), y-compris les bases des règlements du droit constitutionnel (loi électorale, procédures etc.). Deuxièmement, les normes constitutionnelles déterminent les principaux droits et libertés de l'individu, év. des minorités.

Ceci dit, il en résulte qu'il ne sera pas si facile que cela de transmettre les constructions constitutionnelles en pratique. Il existe des survivances en conscience des gens, mais aussi de certains autorités politiques influençant négativement le procédé. Ce qui survit en conscience des gens c'est p.ex. la connaissance que le texte de la Constitution et la réalité sociale et politique sont deux catégories très différentes, pour cette raison l'importance de la Constitution et constitutionnalité a diminué considérablement auprès du public au cours des années précédentes. La réalisation affronte beaucoup d'autres difficultés. Le Sénat n'a pas encore été constitué, la Chambre des députés ne peut donc pas être supprimée, le Tribunal constitutionnel ne travaille que pendant une courte période. La pratique constitutionnelle varie encore dans certains aspects de la modification de la Constitution ce qui peut renforcer la position dominante de la Chambre des députés et des partis politiques au pouvoir. Il faut rappeler également l'absence des autonomies communales au niveau plus élevé. Pour cette raison, il parait être très important de résoudre rapidement certaines normes et de fonder en réalité les institutions et les rapports constitutionnels en résultant prévues par la Constitution.

En conclusion de mon discours je voudrais dire qu'il faut considérer comme un grand succès le fait que notre pays a su, dans un délai aussi court et après des années de la destruction constitutionnelle, élaborer et adopter une Constitution digne des pays démocratiques modernes. Toutes les expériences positives et négatives dont nous avons parlé se sont reflétées dans le procédé de sa préparation et élaboration. Les expériences de la théorie et pratique juridiques des Etats démocratiques, y-compris la France, étaient non moins importantes. Nous vous serons reconnaissants de votre aide même dans l'avenir car nous ne sommes qu'au début de la création d'un vrai milieu constitutionnel.