POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

puf

1991

57

nationalismes

la fin des empires	rené girault
décomposition soviétique	hélène carrère d'encausse
nationalisme et universalisme	jean leca
le droit des peuples	philippe ardant
le nationalisme à la française	pierre birnbaum
la nation allemande	anne-marie le gloannec
le nationalisme arabe	yadh ben achour
qu'attendre du fédéralisme ?	marc gjidara
quel statut pour les minorités ?	bruno de witte
quelle Europe ?	maurice duverger

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant
Pierre Avril
Guy Carcassonne
Olivier Duhamel
Georges Dupuis
Jean Gicquel
Yves Mény
Hugues Portelli
Marc Sadoun

CHRONIQUES

Pierre Astié
Repères étrangers

Pierre Avril
V^e^ République

Dominique Breillat
Repères étrangers

Jean Gicquel
V^e^ République

Jérôme Jaffré
Elections en France

G. W. Jones
Royaume-Uni

John Keeler
Etats-Unis

Adolf Kimmel
Allemagne

Andrea Manzella
Italie

Marie Mendras
Union soviétique

Jean-Luc Parodi
Opinion publique

Pere Vilanova
Espagne

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu-Tinet

DIRECTION

Philippe Ardant
Olivier Duhamel

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter, Michel Bouissou, Monique Chemillier-Gendreau, Olivier Chevrillon, Michèle Cotta, Jean-Louis Cremieux-Brilhac, Pierre Dabezies, Charles Debbasch, Francine Demichel, Francis Doré, Michel Durupty, Jacques Georgel, Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau, Catherine Lalumière, Alain Lancelot, Jean Leca, Rémy Leveau, Jean-Luc Parodi, Jean Raes, René Rémond, Jacques Rigaud, Jacques Robert, Jean-L. Samson, Roger-Gérard Schwartzenberg, Dusan Sidjanski, Jean-Marie Vincent.

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1991)	295 F	390 F
2 ans (1991-1992)	590 F	780 F

Les abonnements peuvent être pris chez votre **libraire** *ou demandés aux*

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

DÉPARTEMENT DES REVUES

14, avenue du Bois-de-l'Epine
BP 90, 91003 Evry Cedex

Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F

PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

57

Nationalismes

René GIRAULT. — La fin des Empires, des Ottomans aux Britanniques 5

Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE. — La décomposition de l'Empire soviétique 19

Jean LECA. — Nationalisme et universalisme 33

Philippe ARDANT. — Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? 43

Pierre BIRNBAUM. — Nationalisme à la française 55

Anne-Marie LE GLOANNEC. — L'Allemagne : reconstruction d'une Nation 71

Yadh BEN ACHOUR. — Le nationalisme arabe sans peur 85

Marc GJIDARA. — La solution fédérale : bilan critique 93

Bruno DE WITTE. — Minorités nationales : reconnaissance et protection 113

Maurice DUVERGER. — L'Europe : balkanisée, communautaire ou dominée ? 129

JOURNAL

Chroniques de l'étranger :

Adolf KIMMEL : Lettre de RFA. Aspects constitutionnels de la réunification allemande 143

Jacques RUPNIK : Lettre de l'Europe de l'Est. Le retour de l'Histoire 153

Repères étrangers (1er octobre - 31 décembre 1990), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT 157

Chronique constitutionnelle française (1er octobre - 31 décembre 1990), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL 171

Summaries 205

ISBN 2 13 043671 4
ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1re édition : 1991, avril

© Presses Universitaires de France, 1991
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Nationalismes

L'éveil des nationalismes scande l'histoire des deux derniers siècles. Entre ses poussées, avec leurs affrontements passionnels et sanglants, ses manifestations endémiques moins conquérantes n'ont guère cessé. Le nationalisme est une réalité permanente et universelle, à croire que Barrès avait raison de parler de déterminisme.

Toutes les tentatives de le dépasser échouent. Celles des Empires fondés sur la force aussi bien que sur les idéologies ou les universalismes ; la révolte des peuples, un jour, les emporte. Que reste-t-il ainsi des Empires ottoman et britannique, ou de l'ensemble colonial rassemblé sous son autorité par la France ? Le dernier Empire peut-être, l'URSS, se décompose sous nos yeux ; la notion de peuple soviétique vole en éclats sous les coups des Baltes, des Moldaves, des Géorgiens et des Russes eux-mêmes. De leur côté les peuples autrefois colonisés, à peine affranchis de la domination étrangère, se révèlent à leur tour impitoyables pour leurs minorités tentées de disposer de leur destin. Les structures fédérales même pourtant librement consenties et associant dans un Etat minimum des nations soucieuses de conserver leurs particularités religieuses, linguistiques, culturelles, sont incapables — la Suisse exceptée — de résister durablement aux revendications nationalistes.

Derrière ses manifestations exacerbées le nationalisme pourtant n'est pas un. Qu'a en commun, par exemple, le nationalisme français, fondé sur le refus de la Révolution et une forme intransigeante de catholicisme, avec le nationalisme arabe appuyé sur une communauté de langue mais écartelé entre les nationalismes propres à chaque Etat arabe et incertain de ses rapports avec l'islamisme ? Et celui des Allemands n'est-il pas encore différent qui se cherche au lendemain de la réunification entre les aspirations souvent contradictoires des citoyens de l'Est et de l'Ouest ?

En définitive, à qui veut réduire les nationalismes, limiter leurs effets ou tenter de les éteindre, des expériences passées ou en cours proposent quelques voies. Donner tout d'abord aux minorités un véritable statut protecteur de leur identité, garanti par des procédures et une pratique démocratiques. Là où, d'autre part, les nationalismes se sont assagis, en Europe par exemple, où le temps a affaibli les susceptibilités des vieux Etats-nations, il est possible de pousser plus haut l'édification d'une maison commune où les peuples vivraient ensemble avec leurs affinités et différences.

Ces quelques thèmes, parmi bien d'autres, sont au cœur de ce numéro.

Philippe ARDANT.

LES NATIONALISMES SONT ÉTUDIÉS PAR

Philippe Ardant, professeur à l'Université de Paris II ; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, 1990.

Yadh Ben Achour, professeur à l'Université de Tunis II.

Pierre Birnbaum, professeur à l'Université de Paris I.

Hélène Carrère d'Encausse, de l'Académie française, professeur à l'IEP de Paris.

Maurice Duverger, professeur émérite à la Sorbonne (Université de Paris I), député d'Italie au Parlement européen ; *Le lièvre libéral et la tortue européenne*, Paris, 1990.

René Girault, professeur à l'Université de Paris I (chaire d'Histoire des Relations internationales).

Marc Gjidara, professeur à l'Université d'Orléans ; *La coopération économique à long terme avec les pays socialistes* (collectif), travaux de l'Université de Paris II, Paris, 1985.

Jean Leca, professeur à l'IEP de Paris ; *Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations*, Turin, Fondation Agnelli, 1990.

Anne-Marie Le Gloannec, chargée de recherche au CERI (FNSP) ; *La Nation orpheline : les Allemagnes en Europe*, Paris, 1989 (rééd. 1990).

Bruno De Witte, professeur associé de droit européen, Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht (Pays-Bas), professeur externe à l'Institut universitaire européen de Florence.

RENÉ GIRAULT

La fin des Empires, des Ottomans aux Britanniques

La loi du plus fort paraît inscrite dans la logique des rapports entre groupes humains depuis les temps les plus reculés. Sous des formes diverses, usant de moyens différents, des conquérants ont construit des Empires dans toutes les périodes de l'histoire. Les uns semblent dus à la seule volonté de grands chefs de guerre ; d'autres obéissent à la poussée de peuples nomades, menés par des hommes de foi ; d'autres construits par étapes sont fruits de mariages princiers, d'alliances dynastiques ; d'autres enfin résultent de besoins d'expansion économique, tels le manque de terres à coloniser ou la recherche d'approvisionnements à bon marché. Quelle que soit l'origine de l'Empire, celui-ci se caractérise par deux principes complémentaires. D'une part, la loi du plus fort aboutit à nier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pour les populations insérées dans le territoire impérial ; faire admettre une spécificité nationale au sein de l'Empire est interdit ; les peuples doivent se fondre soit artificiellement dans la Nation dominatrice, soit dans un ensemble plus lâche, de nature politique, ou linguistique ou religieuse ou raciale. Construction plus théorique que réelle.

D'autre part, l'Empire a une tendance marquée, voire irrépressible, à unifier sous une même règle politique, économique, religieuse, culturelle, les vastes et divers territoires placés sous son autorité, sans reconnaissance véritable des spécificités locales. D'un côté comme de l'autre, l'Empire n'est pas, ne peut pas être, multinational. Il simplifie les données des groupes ethniques en les réduisant à un seul cadre, celui du groupe dominateur. Les Empires romain, chinois, perse, inca, ottoman, allemand, russe, britannique constituent autant d'exemples variés dans l'espace et le temps.

Pouvoirs — 57, 1991

Aussi, obéissant à une dialectique interne, les nationalités opprimées ou niées ont une contre-tendance, également marquée, voire irrépressible, à vouloir exister, fut-ce en faisant disparaître l'Empire. Ce que Jean-Baptiste Duroselle résumait dans le titre de son livre sur la méthodologie de l'histoire des relations internationales, *Tout Empire périra*[1]. Toutefois, la fin des Empires signifie-t-elle que les nationalismes ont été, sont et seront toujours triomphants en leur originalité primitive ? Ou bien, les nationalismes furent-ils et sont-ils marqués par leur insertion, plus ou moins durable, dans l'Empire par essence centralisateur et unificateur ?

L'histoire de la fin des Empires aux XIX^e^ et XX^e^ siècles devrait nous apporter d'utiles enseignements.

L'apogée des Empires modernes

Vers la fin du XIX^e^ siècle, dans le monde entier, les Empires paraissent triompher. En Europe, les Empires allemand, austro-hongrois, russe dominent le centre et l'est du continent, tandis que les Etats d'Europe occidentale se partagent la domination des continents africain et asiatique. Les Empires coloniaux britannique, français, belge, néerlandais, portugais sont si puissants qu'ils forment la base de la réflexion théorisante sur l'Impérialisme ; en Asie, les régions qui demeurent formellement indépendantes sont souvent des Empires, tel l'Empire chinois (même si la dynastie régnante est mandchoue), l'Empire perse et l'Empire ottoman qui rassemble les territoires du Moyen-Orient et de la Péninsule arabique. Seule l'Amérique latine a obtenu son indépendance au début de ce siècle, suivant l'exemple des Etats-Unis d'Amérique du Nord. En fait, la domination britannique, politique ou économique, sur la majeure partie de l'Amérique du Sud subsiste, contrebalancée par la puissance yankee ; anticolonialistes par principe, les leaders des Etats-Unis n'hésitent pas à pratiquer la politique dite du « Gros Bâton » à l'encontre de ceux qui se risquent à vouloir être véritablement indépendants. Ainsi, partout, c'est le régime impérial qui domine[2].

La différence entre ces divers Empires est évidente. Les « vieux Empires », restes de constructions médiévales ou de siècles précédents, n'ont rien de commun avec les Empires coloniaux récents si ce n'est le titre même d'Empire. L'Empire chinois, comme l'Empire

1. J.-B. Duroselle, *Tout Empire périra : une vision théorique des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1982.

2. Pour une analyse plus poussée, voir R. Girault, *Diplomatie européenne et Impérialismes 1870-1914*, Paris, Masson, 1979.

perse et l'Empire ottoman doivent leur survie non à leur puissance propre, mais aux antagonismes des grandes puissances également attirées par des zones encore à dominer, mais également intéressées à empêcher le succès de l'une d'entre elles. La Chine est trop vaste pour être soumise à un seul et les puissances se rallient volontiers à la politique de la « Porte ouverte » préconisée par les Etats-Unis, utile moyen pour une forte pénétration économique sans avoir à assumer les charges de la police politique sur ce vaste territoire. En Perse, le partage entre les convoitises russe et britannique a pu se faire en laissant subsister une zone dite « neutre » et un régime impérial inoffensif car facile à soudoyer. L'Empire ottoman est protégé par le principe de « l'intégralité de l'Empire », constamment réaffirmé par les protecteurs allemand et français tant que ceux-ci n'ont pas pu se mettre d'accord pour un partage des terres ; les Britanniques sont plus enclins à vouloir détacher des zones de l'Empire, zones arabes surtout, d'où un certain soutien aux revendications des populations et dynasties arabes ; en fait, à la veille de la première guerre mondiale, les grandes puissances en viennent à se partager l'Empire ottoman en zones d'influence, la France envisageant la solution d'une « Grande Syrie » sous autorité exclusive de la France, tandis que les autres trouveraient ailleurs leur part. Au fond, l'impérialisme colonial a plus de chance de se développer en Asie, à la veille de la première guerre mondiale, que les nationalismes locaux de s'imposer. Le grand mouvement de la colonisation moderne ne paraît pas devoir bientôt s'arrêter.

Le choc de la première guerre mondiale

La première guerre mondiale bouleversa la situation précédente. Les origines du conflit mirent en valeur le rôle des nationalismes. L'idéologie marxiste-léniniste devait plus tard souligner le poids des « luttes impérialistes » dans le déclenchement de cette guerre ; la brochure de Lénine *L'Impérialisme, stade suprême du Capitalisme* contribua beaucoup au schéma suivant : les rivalités interimpérialistes pour le partage du monde débouchaient inévitablement sur un affrontement armé, les conquêtes coloniales devenant de plus en plus difficiles à entreprendre dans un monde entièrement soumis à la loi capitaliste. En réalité, les travaux des historiens ont bien mis en relief l'influence des flambées nationalistes dans les origines de ce conflit mondial. Certes, la rivalité commerciale anglo-allemande ou les tensions franco-allemandes dans certaines zones extra-européennes ont pu jouer un rôle dans la marche vers la guerre, mais

pour l'essentiel, ce sont les exaspérations nationalistes qui ont déclenehé le drame en Europe. Dans les Balkans, cette « poudrière de l'Europe », deux guerres en 1912-1913 avaient déjà montré l'ampleur des antagonismes nationaux, mettant en cause la capacité des puissances à tenir la situation bien en main. A l'intérieur même des puissances, le nationalisme fut un bon moyen dc galvaniser les énergies ; ainsi en Russie, le Gouvernement tsariste aux prises avec des difficultés sociales grandissantes (le nombre de grévistes augmentait de manière spectaculaire en 1913-1914, la bourgeoisie russe aspirait à gouverner vraiment le pays) espéra reformer l'unité nationale autour de lui par une politique « nationaliste pan-slave » (voir les descriptions de la mentalité collective russe dans *Août 1914* de Soljenitsyne) ; au moins au tout début du conflit cet objectif fut atteint. De même en Allemagne, la menace du tsarisme russe permit au régime impérial de faire taire les oppositions politiques dans la *Burgfriede* (trève civile), lorsque la guerre éclata, interdisant à la Sozial-Demokratie une puissante réaction pacifiste, et réalisant du même coup ce que les historiens allemands ont appelé plus tard le « social-impérialisme » (« la tentative de la part du pouvoir politique et des groupes sociaux qui le soutenaient de régler les problèmes sociaux, non par des réformes profondes, mais par une idéologie de grandeur et d'expansion coloniale en vue de conserver le statu quo à l'intérieur » H. Boehme)[3]. En France aussi, la défense de la patrie attaquée fit taire les pacifistes ou les internationalistes, le nationalisme trouvant là une nouvelle légitimité.

Cependant, au commencement de la guerre, aucun Empire ne fut menacé d'éclatement du fait des nationalismes. C'est la durée imprévue du conflit, sa dureté, son coût humain et économique trop élevé, qui modifia les enjeux et les comportements. En particulier, après les inutiles boucheries de 1916, la lassitude dominante permit l'apparition de facteurs dissolvants au sein de certains Empires. Si les révolutions russes furent les événements les plus spectaculaires en 1917, elles ne furent pas les seules à susciter des décompositions. Afin de hâter la victoire militaire dans le Proche-Orient, les Britanniques décidèrent d'user du nationalisme arabe et de soutenir directement les prétentions de princes arabes contre le pouvoir du Sultan ottoman. Dans la zone danubienne et balkanique, les alliés, la France notamment, finirent par apprécier les revendications des nationalistes tchèques, ou slovaques, exprimées par T. Mazaryk, E. Benes, Stefanik, aboutissant à la mise en eause de l'Empire austro-

3. *Ibid.*, p. 227.

hongrois. Alors qu'au début de la guerre, il n'était pas question de fracturer eet Empire, en 1918, exactement pendant l'été 1918, la dislocation de l'Autriche-Hongrie fut admise par un Clemenceau, trop heureux de ruiner cet Empire catholique. Le cas polonais était aussi éclairant : pour s'assurer la complaisanee des Polonais, voire même leur actif soutien militaire, les trois régimes impériaux qui se partageaient le territoire polonais en vinrent à promettre l'autonomie la plus large et une véritable reconnaissance de la spécificité polonaise bien avant 1918. Sans doute chaque Empire escomptait que l'autre, l'adversaire, ferait les frais de cette reconstitution, mais un processus nouveau était ainsi mis en route. Que dire des promesses faites par le Gouvernement provisoire russe aux peuples allogènes au nom de la neuve démocratie ! Le slogan du Droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes était populaire en Russie parmi les partis de gauche avant que le président W. Wilson en fasse un des buts de guerre américains. En fait, dans la recherche de l'autorité politique sur les territoires de l'ex-Empire tsariste, chaque parti en présence sentait bien que l'appui des différents peuples allogènes constituait un atout important ; Lénine en fut plus que tout autre convaincu, même si pour lui ce pouvait être une taetique momentanée précédant le bouleversement majeur de la grande révolution prolétarienne mondiale.

Les nationalismes dans le règlement de la paix

Lorsque la guerre se termina en Europe, à l'automne 1918, un mouvement général était déjà enclenché. Partout les nationalismes « libérateurs » l'emportaient. La reconstitution d'une Pologne indépendante ne faisait plus de doute, d'autant qu'elle pouvait être un utile barrage contre la perversion bolchévique. La Tchécoslovaquie était créée sur le terrain par les héros nationaux déjà cités. Les Slaves du Sud, Serbes, Croates et Slovènes avaient fini par surmonter leurs divisions et décidé de la constitution d'un nouvel Etat, un royaume qui portera le nom des trois peuples sous l'autorité d'un roi d'origine serbe, Alexandre. La Roumanie indépendante, battue en 1918 par les Empires centraux, avait dû admettre sa vassalisation politique et économique ; à peine ses vainqueurs furent-ils défaits à l'automne, que le Comité national roumain, formé par des exilés, organisa un peu partout des manifestations populaires d'adhésion à la nouvelle Roumanie, élargie de territoires récupérés sur les vaincus (Transylvanie sur les Hongrois, Bessarabie sur les Russes). Une nouvelle carte d'Europe centrale était dessinée avant les traités

de paix. Sans doute celle-ci n'aurait pas pu subsister ensuite si les puissances victorieuses n'avaient pas été décidées à admettre ces changements ; mais comment les alliés victorieux auraient-ils pu oublier les réalités sur le terrain et, plus encore, les promesses publiques faites par le nouvel héros, véritable justicier, défenseur du droit, Wilson ? Dès janvier 1918, dans sa fameuse Déclaration en 14 points, le Président des Etats-Unis avait bien défini l'orientation du monde de demain tel que ce démocrate, idéaliste et réaliste, l'avait envisagée : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes devenait l'un des axiomes essentiels du futur système international. Justice pour tous les peuples et toutes les nationalités !

Les traités signés en 1919-1920 devaient suivre cette ligne théorique. En fait, les rapports de forces interalliés, la peur du bolchévisme, la crainte d'une hégémonie française sur l'Europe contribuèrent beaucoup aux décisions finales. Toutefois au nom du respect des nationalités, un Empire était totalement condamné, l'austro-hongrois ; un autre était amoindri, l'allemand ; un troisième paraissait devoir bientôt éclater, le russe. Un quatrième devait également succomber mais selon des perspectives imprévues par les auteurs des traités, l'ottoman. Le traité de Sèvres (10 août 1920) qui fixait son sort avait maintenu le régime existant du Sultanat, tout en amputant le territoire ottoman de portions considérables — péninsule arabique, zone de l'Irak, Syrie, Liban, Palestine et même région de Smyrne accordée à la Grèce. La réaction nationaliste ne vint pas du sultan trop faible, mais de l'armée dirigée par le général Mustapha Kemal ; au nom du peuple turc qui se considérait comme bafoué dans ses droits sur tout le territoire de l'Asie mineure, une guerre d'indépendance menée contre les Grecs aboutit au rejet de ceux-ci hors de l'Asie mineure et à la constitution d'une Turquie unifiée. La nouvelle Turquie s'empressa de se donner une pureté raciale, linguistique, religieuse, n'hésitant pas à chasser de son territoire des Grecs établis là depuis des générations, de même que les Arméniens avaient été éliminés violemment pendant la Grande Guerre. Au faible Empire ottoman succédait un Etat encore pauvre, mais original, trouvant dans le ressort national sa légitimité. Du coup, celui-ci ne cherchait pas à reconquérir les terres perdues au sud et à l'est car considérées comme non turques, sauf pour la région d'Alexandrette. Les nationalismes arabe, syrien, libanais, irakien, kurde, etc., pouvaient espérer également une prompte réalisation. C'est tout le Moyen-Orient qui était ébranlé, au moment où on commençait à percevoir les potentialités de cette région dans le domaine pétrolier.

L'intérêt des grandes puissances pour le pétrole et la position stratégique du Moyen-Orient pour l'Empire britannique affaiblirent considérablement les espoirs des nationalistes locaux. Les Etats « indépendants », tels l'Irak ou l'Arabie saoudite ou la Transjordanie furent soumis à la tutelle anglaise, tandis que la France maintenait le Liban et la Syrie sous un régime de protectorat, fort peu éloigné du statut colonial. Les promesses faites pendant la guerre par Lord Balfour en direction des Juifs de Palestine furent laissées de côté par le pouvoir britannique sans que Juifs et Arabes oublient le geste accompli. En vérité, sans que les différents protagonistes en soient très conscients encore, le processus de la décolonisation se mit en marche dans cette région menaçant les Empires coloniaux britannique et français. La proximité de la Russie bolchévique qui soutenait ostensiblement les mouvements d'indépendance nationalistes externes pour des raisons faciles à comprendre aviva encore les tensions et permit à des chefs locaux en Afghanistan et en Perse (Iran) d'élargir leur marge de manœuvre vis-à-vis du pouvoir britannique. Si la Grande-Bretagne demeurait encore suffisamment forte pour tenir en lisière les nationalistes de cette zone, il n'en restait pas moins que le nationalisme dans ces pays musulmans était devenu un facteur déterminant avec lequel chacun devait compter.

Nationalisme et décolonisation

En évoquant les résultats de la première guerre mondiale en Europe et dans le Moyen-Orient, on pourrait avoir l'impression qu'il s'agit d'ébranlements régionaux ; or, le choc de ce conflit est beaucoup plus vaste ; il touche le monde entier dans la mesure où les idéaux mis en avant par la propagande de guerre, telle l'exaltation de la Nation, peuvent être repris par les peuples du monde entier. Mener une guerre pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou bien pour plus de démocratie, recourir à des plébiscites pour déterminer le sort de tel ou tel groupe humain, promettre une prochaine accession à l'indépendance pour les territoires sous tutelle, créer une Société des Nations chargée entre autres missions de surveiller cette évolution vers l'indépendance constituent autant de raisons de vouloir changer les rapports existant entre les Empires, notamment coloniaux, et les Nations. Par exemple, comment la bourgeoisie chinoise pourrait-elle admettre que la Chine, théoriquement victorieuse, puisse être maintenue dans son statut antérieur de vassale des Européens ? La grande manifestation du 4 mai 1919 à Pékin pour protester contre l'indifférence des puissances devant

les revendications nationales chinoises est justement tenue aujourd'hui par les historiens chinois comme la charnière entre l'histoire moderne et l'histoire contemporaine de leur pays, tant elle exprime la volonté d'une nouvelle génération chinoise d'accéder enfin à l'égalité vis-à-vis des autres Nations[4]. Il faudra cependant encore trente années pour que la victoire du communisme en Chine signifie aussi la reconnaissance de l'indépendance nationale, mais l'entre-deux-guerres est marquée par la poussée du nationalisme en Chine, exprimé tant chez Sun Yat Sen que chez Tchang-Kai-Tchek.

Une semblable revendication d'indépendance se retrouve en Inde, où le Mahatma Gandhi tout comme J. Nehru, sous des formes variées, luttent contre l'occupant britannique. La lecture des lettres adressées par Nehru à sa fille Indira, tandis qu'il est emprisonné pendant plusieurs années, publiées dans un livre *Glimpses of World History*, montre remarquablement les schémas mentaux du leader indien et le poids de l'histoire européenne dans la prise de conscience de la nécessité de l'indépendance indienne ; la Révolution française est analysée sous cet aspect, symbole d'une juste recherche d'égalité et de justice, y compris lorsque celle-ci eut recours à la violence et à la terreur pour triompher. Nehru admet la légitimité de cette violence révolutionnaire, même si lui-même suit les principes de la non-violence inculqués par Gandhi, au moins pour le moment ; car, si les Britanniques se refusent à toute véritable évolution, l'emploi de la force ne sera-t-il pas légitime ? Quel que soit le moyen employé pour vaincre, l'Empire des Indes doit disparaître pour faire place à un Etat où les Indiens se sentent en *leur* Nation[5]. Mais ce futur Etat sera-t-il aussi celui des non-Hindous, celui des Musulmans ? Sans aucun doute pour Gandhi ou pour Nehru. On sait que l'indépendance en 1947 fut le signal d'une gigantesque tuerie entre les peuples des deux confessions opposées, mais à l'origine les nationalistes indiens pensaient pouvoir résoudre pacifiquement cette difficulté.

Réaliser un véritable Etat national devait en effet apporter la solution de bien des problèmes sociaux ou économiques aux yeux des leaders nationalistes avant que la décolonisation ne fut accomplie. En lui-même et par lui-même le colonialisme était incapable d'apporter justice et démocratie ; l'empire colonial signifiait asservissement, inégalité autant que négation de la civilisation indigène pour tous les dirigeants des mouvements nationalistes en Asie. Du coup,

4. Jean Chesneaux et F. Le Barbier, *Histoire de la Chine*, t. 3, Hatier, 1975.
5. Jawaharlal Nehru, *Glimpses of World History*, Bombay, 1962.

les solutions de compromis imaginées par le pouvoir colonial britannique pour garder l'essentiel, c'est-à-dire la présence dominante au sommet, quitte à admettre localement des pouvoirs indigènes, peut-être même un pouvoir central limité (le système dit de l'*indirect rule*) étaient rejetées par les nationalistes indiens.

Plus tard, après la seconde guerre mondiale, les Français aux prises avec les mêmes difficultés en Indochine imagineront des compromis comparables, en essayant par exemple de faire de l'ex-empereur d'Annam Bao Dai un souverain indépendant en théorie, à peine autonome en pratique, sans pouvoir y parvenir. C'est que l'on touche ici au point crucial qui, au fond, a interdit une suffisante évolution du système colonial pour faire l'économie de la décolonisation, souvent incomprise, parfois sanglante, toujours traumatisante pour les deux partenaires, le colon et le colonisé. *L'idéal national ne supporte pas vraiment l'égalité entre les colons et les colonisés puisqu'il se centre sur un concept de la Nation fondamentalement hétérogène par rapport à la Nation colonisatrice*, même si les idéaux ou les mœurs de cette autre Nation peuvent être admis ou compris. Les nationalistes dans les colonies ont pu parfois, notamment au commencement de leur lutte, être tentés par un idéal d'assimilation ou d'égalité avec les citoyens de l'Etat colonisateur, mais, très vite et très tôt, ils rejetèrent ce « compromis », car le principe même de leur action était de faire admettre leur différence vis-à-vis de l'autre, c'est-à-dire du colon et de sa Nation. Tous les arguments qui vont dans le sens d'un approfondissement de la différence sont bons : on se tourne vers une histoire mythifiée pour se découvrir des racines nationales ; on souligne les différences religieuses pour refuser, de fait, l'œcuménisme des religions — tout en proclamant souvent une laïcité complaisante ; on tente de faire surgir des solutions économiques neuves parce que fondées sur les coutumes locales en croyant pouvoir adapter les solutions des pays européens à ce fond local, qu'il s'agisse de libéralisme ou de socialisme. Dans ces conditions, il ne peut plus exister d'Empire qui rassemblerait des peuples divers, sauf à les maintenir par la force armée.

La décolonisation et ses limites

Les puissances colonisatrices comprirent plus ou moins vite, plus ou moins complètement, cette radicalisation. En affaiblissant l'Europe de manière considérable, la seconde guerre mondiale porta le coup décisif à la colonisation et donc aux Empires coloniaux. En Asie d'abord, en Afrique ensuite, l'indépendance l'emporta en

une courte période par rapport au temps long de la colonisation.

En une vingtaine d'années la majeure partie des territoires coloniaux accéda à l'indépendance politique. Leur rapide entrée à l'ONU parut être la reconnaissance universelle de leur poids dans le système international ; sur les 74 nouveaux Etats membres de l'Organisation, entre 1946 et 1968, 61 étaient des nouveaux Etats décolonisés. Le monde changeait de physionomie. Tour à tour, les vieux Empires coloniaux, parfois rénovés par certaines modifications structurelles, Union française au lieu d'Empire, s'effritèrent, puis disparurent ; les Nations asiatiques ou africaines avaient seules droit d'existence. Cependant cette mort des Empires laissait des traces curieuses ou imprévues qui pouvaient faire douter de la force des nationalismes.

Tout d'abord, on remarqua la permanence des frontières constituées par les ex-puissances coloniales, même lorsqu'elles avaient été tracées par des fonctionnaires de la colonisation sans souci majeur des frontières ethniques. Les nouvelles Nations rassemblaient des peuples qui ne parlaient pas forcément la même langue, ne suivaient pas les mêmes rites religieux, ne procédaient pas d'une même histoire. Lorsque des modifications sensibles se produisaient, comme dans l'ex-Empire des Indes, elles étaient souvent dues à de violents conflits d'origine religieuse. Les frontières en Asie ont dans l'ensemble été plus modifiées qu'en Afrique depuis la décolonisation ; toutefois même en Asie le legs du passé colonial est significatif. Le géographe Michel Foucher a pu mesurer avec précision cet héritage colonial : en Afrique, 87 % des frontières existantes en 1985 étaient d'origine coloniale ; en Asie, plus de 45 % des frontières sont dues à des choix faits par les colonisateurs britanniques, russes, français, néerlandais[6]. Naturellement cette situation a déjà évolué et peut encore évoluer au gré des revendications « nationales » de telle ou telle ethnie ; mais la prudence des leaders africains ou asiatiques en ce domaine est révélatrice. Avant de s'attaquer à ces frontières du passé, encore faut-il être sûr qu'un réel sentiment national existe pour justifier l'entreprise.

Le second legs des Empires coloniaux touche au problème de la langue véhiculaire, ou langue nationale. La multiplicité des dialectes locaux, souvent répandus sur des superficies plus réduites que le territoire national, a entraîné le maintien de la langue du colonisateur comme instrument d'unité nationale, tout en assurant un meil-

6. Michel Foucher, *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*, Fayard, 1988.

leur contact avec le monde développé. Souvent les poussées intégristes ou nationalistes prennent le prétexte du développement de la langue indigène pour mettre en cause cet emploi de l'ex-langue coloniale, mais les élites intellectuelles « modernisées », à l'inverse, en défendent l'utilisation. Ce débat souvent violent devient le débat pour ou contre « l'impérialisme culturel » de l'ancienne métropole, sans que celle-ci soit vraiment à l'origine du conflit intérieur. Curieux maintien de l'Empire au niveau culturel, ce qui n'est pas sans rappeler d'autres traces de culture ancienne après la mort d'anciens Empires, telle la culture latine ou la civilisation inca. Les Empires meurent-ils jamais complètement ?

La permanence des relations économiques avec l'ancienne métropole pourrait également en faire douter. Non seulement pendant les premières années qui s'écoulèrent après la décolonisation politique, mais de manière plus durable, les courants d'échanges « privilégiés » subsistèrent entre ex-colonies et métropole, surtout lorsque le pays décolonisé n'avait pas encore réalisé son « décollage ». La véritable décolonisation économique procède de la sortie du sous-développement, comme le montrent certains pays asiatiques. Auparavant, l'impérialisme économique reste encore vivace. D'où l'âpreté des revendications « nationalistes » sur ce sujet dans la période post-décolonisatoire ; sans indépendance économique, l'indépendance politique est tenue pour un leurre. L'Empire demeure même si l'*imperium* politique a disparu. Bien avant les pays africains ou asiatiques, les jeunes Etats du centre ou de l'est de l'Europe avaient appris à leurs dépens les limites d'une indépendance théorique, celle acquise sans que les forces économiques soient suffisantes pour éviter la tutelle des riches voisins. Dans l'entre-deux-guerres, les impérialismes économiques français ou allemand étaient craints et honnis par les hommes politiques polonais, bulgares ou roumains ; mais comment ceux-ci pouvaient-ils leur opposer des moyens suffisants devant l'incapacité de l'accumulation nationale ou leur statut de pays agraires sans industrie de transformation conséquente ?

Les conditions du divorce

Dès lors une question ultime, essentielle, doit être ici posée : pourquoi et comment les nationalismes de ces pauvres ont-ils pu s'imposer face à la force économique, culturelle des bâtisseurs d'Empire ?

Lorsqu'un groupe humain se sent, se veut, distinct des groupes qui l'entourent, une propension naturelle le porte à vouloir préserver

sa spécificité ; ce faisant, il s'expose à souffrir d'une discrimination politique, économique, culturelle, s'il est minoritaire ou plus faible que son entourage. Dans les sociétés anciennes, le tribut à payer à l'empereur était assez faible et le pouvoir central assez lointain pour que le poids de ces contraintes soit supportable. Dans les sociétés contemporaines, la situation diffère ; le développement du capitalisme a accentué les différenciations sociales tandis que les techniques permettaient une pénétration plus rapide et plus ample des « développés » chez les « attardés » ; en outre, l'Etat est devenu plus tentaculaire, intervenant fortement à travers l'impôt, la conscription militaire, la police, obligeant à suivre une loi commune souvent déterminée en dehors des minorités. Du coup, le sentiment d'être condamné à l'inégalité, de ne pouvoir accomplir une ascension sociale naturelle, s'est renforcé ; l'Etat est devenu surtout répressif, extérieur ou fermé à la minorité ; *la revendication nationale devient libératrice de servitudes personnelles*, d'autant plus ressenties qu'on a les capacités de s'insérer dans le monde moderne. Ce n'est pas le hasard qui place les bourgeoisies locales, les étudiants, les sous-officiers au premier rang des leaders « nationalistes » ; ceux-ci constituent les groupes les plus touchés par la discrimination impériale qui les réduit à rester au second rang, à ne pas trouver les emplois auxquels ils pourraient prétendre selon les études faites ou la durée de leur service armé. Ces blocages sociaux sont d'actifs ferments révolutionnaires ; aussi, plus une société évolue vers la croissance, plus elle s'insère dans la mondialisation de l'économie capitaliste, plus les inégalités ressortent, plus le nationalisme devient symbole d'égalité et de justice. Plus alors le nationalisme est une puissance.

Cette puissance aurait peut-être été insuffisante si un autre facteur complémentaire n'était intervenu. Les puissances dominantes, c'est-à-dire les pays développés, ont peu à peu pris conscience de l'inutilité d'une domination politique et sociale sur les faibles. L'évolution du capitalisme au cours du XX^e^ siècle le fait passer d'un système « national », où chaque puissance raisonne, calcule son intérêt propre, à un système « international » où les profits, les objectifs sont estimés par des firmes transnationales, par des Etats qui ont fini par retenir les avantages du libéralisme pour la croissance (abandon du protectionnisme douanier, libre circulation des hommes et des capitaux). Dans ce contexte, le maintien d'une autorité politique à travers une présence militaire ou policière coûteuse devient une charge insupportable ou un frein au développement. Au fond, les Etats-Unis avaient montré la voie lorsqu'ils préconisaient le régime de la « Porte ouverte » en Asie, lorsqu'ils accordaient l'indépendance

aux Philippines, lorsqu'ils faisaient de Porto-Rieo un nouvel Etat, etc. Au milieu des années 50, lorsque la France s'engageait dans la guerre d'Algérie, certains experts faisaient remarquer que les Pays-Bas réalisaient une remarquable expansion depuis qu'ils avaient abandonné la charge de l'Indonésie, s'étant débarrassé du « complexe » impérial[7]. Pour les vieux Etats d'Europe occidentale, ne valait-il pas mieux s'intégrer dans une Communauté européenne, sans frontières économiques, plutôt que de conserver à un coût élevé des Empires où les forees nationalistes se renforçaient chaque jour. La France passa ainsi de l'Union française à l'Eurafrique, puis à l'Europe. La Grande-Bretagne fut plus rapide pour aller de l'Empire au Commonwealth, mais plus lente pour aller vers l'Europe. Mais c'était bien la fin des Empires.

7. Jacques Marseille, *Empire colonial et capitalisme français, histoire d'un divorce*, Albin Michel, 1984.

RÉSUMÉ. — *Les Empires, qui, par principe, nient le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ont toujours suscité des réactions de la part des minorités nationales. Celles-ci sont-elles à l'origine de la fin des Empires contemporains ? L'analyse de la fin d'Empires comme ceux qui existaient presque partout dans le monde avant 1914 permet de saisir ce que fut le rôle de la première guerre mondiale dans ce processus, y compris au moment des Traités de Paix. Plus tard, la relation entre nationalisme et décolonisation passe au premier plan. Toutefois l'étude de cette décolonisation montre que la fin des Empires coloniaux ne fut pas liée seulement à l'action des nationalismes locaux, mais aussi à la stratégie des métropoles.*

HÉLÈNE CARRÈRE D'ENCAUSSE

La décomposition de l'Empire soviétique

L'évolution récente de l'URSS — un Empire qui explose et dont les convulsions et les confrontations sanglantes contribuent à dégrader l'économie et les projets politiques — combine des tendances contradictoires que l'observation superficielle ne permet pas de comprendre. Décolonisation difficile, montée des nationalismes, nationalisme contre démocratisation, autant de jugements dont aucun ne rend compte de l'extraordinaire complexité des développements présents dans l'espace soviétique. Tout, il est vrai, conduit à la décomposition de l'Empire nommé *Union des Républiques socialistes soviétiques* ; mais cette décomposition recouvre des mouvements et des aspirations que l'on ne peut en aucun cas inscrire dans une catégorie définie, ou un processus uniforme. Plutôt que de décrire les étapes et les traits communs de cette décomposition, déjà largement analysés ailleurs[1], on portera ici l'attention sur la disparition du *peuple soviétique (sovetskii narod)* et donc du mode de légitimation de l'Empire, et l'on tentera de classer les nationalismes qui émergent dans l'URSS d'aujourd'hui en fonction de leur contenu social et politique.

Pendant plus de six décennies, la doctrine officielle de l'URSS relayée par toute la classe intellectuelle, a été que l'URSS n'était pas un Empire mais un *Etat de type nouveau* où, aux relations traditionnelles entre nations, a succédé un sentiment communautaire dont

1. Cf. S. Bialer, *Politics, society and nationality in Gorbatchev's Russia*. Westview Press, 1989 ; H. Carrère d'Encausse, *L'Empire éclaté*. Paris, 1978 ; H. Carrère d'Encausse, *La gloire des Nations*, Paris, 1990 ; R. Conquest, *The Last Empire*. Stanford, 1986.

le vecteur était une *communauté historique nouvelle, le peuple soviétique*. Le projet des révolutionnaires de donner naissance dans un contexte sociopolitique nouveau à l'homme du socialisme s'est étendu à la dimension nationale, pour affirmer que l'homme nouveau était *l'homo sovieticus*, partie intégrante d'un peuple nouveau : *le peuple soviétique*. Ce concept qui évacue le fait national a été largement développé par Khrouchtchev et surtout par Brejnev qui en a fait la pierre angulaire de la construction idéologique et institutionnelle dont la Constitution de 1977 est l'expression achevée. En 1977, *l'Etat soviétique fédéral uni* est l'Etat de ce peuple nouveau qui consacre le déclin des solidarités et aspirations nationales. Le fédéralisme soviétique tire sa légitimité de cette réalité sociale nouvelle. Le peuple soviétique n'est pas seulement un concept ; sa réalité s'inscrit 1) dans l'usage d'une langue commune, le russe (*deuxième langue maternelle* dit Khrouchtchev, deuxième langue de chaque Soviétique selon Brejnev) ; 2) dans l'unification et l'homogénéisation intellectuelle par l'éducation commune ; 3) dans la mobilité des hommes à travers l'espace soviétique, en raison des emplois disponibles et des chances désormais égales d'accès à tous les emplois de citoyens également éduqués et disposant d'une même langue ; 4) dans la culture politique commune — combinant les valeurs du marxisme-léninisme et la certitude d'appartenance à un système sociopolitique assurant à tous le bien-être et la sécurité, grâce à une réussite exemplaire (à l'inverse du capitalisme) ; 5) enfin dans le *patriotisme soviétique*.

Le peuple soviétique a bénéficié dans son développement d'instruments privilégiés, et tout d'abord de *l'armée*, creuset réel de ce peuple neuf. L'armée est en effet la seule institution qui s'impose à tous les citoyens soviétiques, sans exception. Service militaire, préparation militaire des adolescents, défense civile, éducation patriotique dans les écoles où les vétérans viennent porter témoignage d'un projet patriotique commun. Cette armée qui combine éducation marxiste et valeurs du patriotisme est de surcroît le lieu privilégié d'apprentissage ou de perfectionnement de la langue russe, puisqu'elle est aussi la seule institution où le multilinguisme propre à l'URSS n'existe pas. Les symboles de solidarité du peuple soviétique, *hymne*, *drapeau* comme l'Armée d'ailleurs et le devoir patriotique, ont reçu une place importante dans la Constitution soviétique de 1977.

Pourtant, au moment même où les responsables de l'URSS mettent si fortement l'accent sur le peuple soviétique et sur les traits qui le définissent, les peuples de l'URSS commencent à mettre en cause le concept et ses éléments constitutifs. Trois traits du peuple sovié-

tique polarisent les premiers efforts de résistance nationale : la langue russe, l'armée, le brassage des hommes par la mobilité des emplois. Au Caucase, Géorgiens et Arméniens, les premiers surtout, multiplient tout au long des années 70 les cris d'alarme. Ils dénoncent une invasion insidieuse du russe par la voie d'un système éducatif qui, lorsqu'il est russophone, ouvre l'accès aux postes de commandement, lorsqu'il est dominé par la langue nationale exclut toute chance d'exercer des fonctions d'autorité. La Constitution de 1977 déplace le combat de la protestation pure et simple vers une réflexion juridique et la mobilisation de masse. En Géorgie, puis dans les deux autres républiques du Caucase, des manifestations de masse — phénomène inconnu dans l'URSS prégorbatchévienne, et qui sont les signes avant-coureurs des ébranlements présents — contraignent le pouvoir central à une concession non négligeable. On inscrira dans les constitutions du Caucase que la langue du peuple titulaire de la République sera la langue officielle. En Ukraine, Ivan Dziuba, le chef de file d'une réflexion nationale naissante, lie explicitement dès le début des années 70, le problème de l'armée et de la russification linguistique, posant par là même avec près de deux décennies d'avance, le problème si explosif auquel Gorbatchev est confronté : armée soviétique ? ou armées nationales ?

Dans les Etats baltes, la réflexion des intellectuels s'articule autour d'un thème tout différent, celui de l'invasion humaine — l'immigration russe — qui tend à noyer les Baltes dans une masse russe, à imposer l'usage du russe au nom de l'extension du groupe étranger à la République, à déposséder progressivement les Baltes du contrôle de leur République en confiant aux nouveaux venus les emplois de responsabilité ou les mieux rémunérés.

La coïncidence entre ces protestations nationales à la périphérie et le développement au centre d'une thématique du peuple soviétique ne doit pas conduire pour autant à lier les deux. Ce serait ignorer que le réveil national fait son apparition dès 1956, dès que la révolution de Khrouchtchev — le rapport secret a ouvert la boîte de Pandore des brutalités staliniennes à l'égard des nations — incite les élites nationales à poser le problème de la nature réelle de l'Etat soviétique : Etat internationaliste ? ou Etat oppressif ? Les revues théoriques soviétiques s'ouvrent alors à des débats, encore timides certes, où est mise en cause l'appréciation, toujours négative jusqu'alors, du sentiment national ; et un début de réévaluation des histoires des diverses nations s'engage. Des manifestations nationales, de moindre ampleur que dans les années 70 certes, secoueront alors la Géorgie et l'Arménie, et en 1957 le Parlement d'Azerbaïdjan, pour-

tant guère représentatif, prétendra interdire l'usage du russe sur le territoire de la République. Khrouchtchev saura dès 1959 — XXIe Congrès du Parti — imposer silence à ces manifestations balbutiantes de la différence nationale, comme il a su dès novembre 1956 imposer silence à la Hongrie et à la Pologne. Mais l'agitation nationaliste de la périphérie entre 1956 et 1959 est un premier signe de tension entre centre et périphérie. Quand Brejnev proclame en 1977 que ces tensions n'existent plus, que le peuple soviétique a atteint la maturité, l'intelligentsia du Caucase, des Etats baltes, voire d'Ukraine manifeste son désaccord. Ce qui cependant semble conforter Brejnev en ces années de stabilité que l'on qualifiera plus tard de *stagnation*, c'est que les porte-parole du nationalisme sont essentiellement des intellectuels. Exception faite des manifestations de Tbilissi et Erevan, la société dans son ensemble paraît peu encline à se mêler au débat. Et les élites politiques locales fournissent à Brejnev un sur-appui en renchérissant sur ses illusions. C'est le temps où Edouard Chevardnadze, premier secrétaire du PC de Géorgie affirme imperturbable que « le soleil vient de Moscou », et où l'Uzbek Rachidov truque les statistiques linguistiques pour démontrer que miraculeusement toute la population de sa République, nourrissons compris, a acquis la maîtrise parfaite de la langue russe.

A la veille de l'arrivée de Gorbatchev au pouvoir, l'état des rapports nationaux en URSS est dans l'ensemble réconfortant pour les thèses centrales. L'observateur superficiel est fondé à penser que le peuple soviétique existe, même si des résistances se maintiennent ou apparaissent, soit dans certains groupes — intellectuels du Caucase ou des Etats baltes — soit localement. La résistance à l'avancée du peuple soviétique revêt alors la forme la plus poussée dans les régions musulmanes de l'URSS, où elle s'exprime par l'éloignement et l'indifférence envers le concept de peuple soviétique, plus que par une hostilité déclarée. En Asie centrale, au Caucase, le développement perceptible, mesurable même (et des sociologues commencent alors en URSS à analyser ce phénomène) d'une conscience proprement *musulmane*, se traduisant dans les comportements et pratiques sociales atteste que le *peuple soviétique* est loin d'avoir atteint cette partie de l'URSS. Les solidarités qui commencent à s'y exprimer envers les Afghans à qui le *peuple soviétique* fait la guerre, une curiosité intense pour le mouvement de réforme qui secoue l'Iran, contribuent à installer dans les sociétés de cette périphérie un profond sentiment d'appartenance à une communauté islamique globale, totalement étrangère à l'URSS. Mais, s'agissant d'une périphérie moins développée intellectuellement, moins urbanisée et industrialisée que le

reste du pays, le pouvoir soviétique peut se réfugier, et il le fera, dans la certitude réconfortante, que le niveau moindre de développement est cause d'une conscience collective différenciée que l'on qualifie volontiers de *survivance*.

Cette analyse très répandue en URSS au début des années 80 explique, sans doute, qu'arrivant au pouvoir, Gorbatchev non seulement reprend à son compte les certitudes de Brejnev sur l'état de transformation de la société multi-ethnique soviétique, mais en fait un élément décisif de son projet de *redéploiement de l'URSS* dans un premier temps, jusqu'en 1987, puis de *réforme*. Faisant l'Etat de l'Union au XXVII[e] Congrès (1986) et dans ses analyses postérieures de l'héritage qu'il lui incombe de gérer, Gorbatchev relève comme élément positif sur lequel toute reconstruction doit s'appuyer, la réussite nationale dont le *peuple soviétique* est l'expression visible. Il va plus loin que Brejnev en soulignant qu'il s'agit d'un peuple unifié *(edinyi sovetskii narod)*.

La conception avancée par Gorbatchev en 1986, et nombre de ses décisions la confirment, est particulièrement intéressante pour l'avenir. Pour Gorbatchev, le peuple soviétique s'articule autour du *pivot russe*. Autant ses prédécesseurs poststaliniens ont été attentifs à ne pas provoquer de sursauts périphériques en donnant explicitement une place centrale à la Russie, autant Gorbatchev ignore cette prudence et s'appuie d'emblée sur la Russie. Certes, il dénonce de temps à autre un certain centralisme, mais il est surtout critique des *localismes (mesnitchestvo)* ; il prend en compte les frustrations de la Russie (c'est la première fois qu'en URSS ce thème est mis en avant), et surtout il pratique sans précaution une politique de purge, d'éliminations et de promotions dont l'effet est de russifier au centre tout l'appareil dirigeant, et à la périphérie de détruire l'équilibre traditionnel entre cadres russes et cadres locaux, au bénéfice des premiers. Cette politique aura pour conséquence directe l'insurrection d'Alma Ata en décembre 1986. Pour la première fois en URSS, on manifeste aux cris de « Le Kazakhstan aux Kazakhs », ce que l'on peut traduire par « Nous ne voulons pas de Russes aux leviers de commande ». Il est significatif que la première grande manifestation populaire (après celle de Tbilissi) que l'URSS ait connue depuis 1927 ait eu le ressentiment national pour motif. Insensible à la nature de ce désaccord — faut-il souligner ce que la manifestation de masse représente en 1986 d'inhabituel dans la vie de l'URSS — Gorbatchev développe une vue cohérente de ce qui est et doit être l'URSS, des voies pour en restaurer la puissance. Il faut qu'elle soit toujours davantage un *espace économique unifié* parce qu'elle est le lieu d'une

société qui fut complexe et qui toujours davantage s'unifie. Le développement du « gorbatchévisme » conduit à une nouvelle approche de la légitimité, où le *peuple soviétique* acquiert une importance toujours plus grande. En effet, avec le désastre de Tchernobyl le pouvoir soviétique est acculé à admettre la faillite technologique et économique du système — trois ans plus tard, en 1989, Gorbatchev avouera publiquement l'échec général de l'entreprise conduite depuis la Révolution de 1917 et la nécessité d'une rupture. Au nom de quelle réussite, de quel projet, le parti dirigeant peut-il maintenir son autorité ? Et que maintenir ? A partir de 1988, la *sagesse* du parti, sa nécessité historique, partant son monopole, sont mis en cause. Ce qui reste, Gorbatchev le répétera inlassablement, dès lors que l'on récuse le parti unique, la gestion socialiste de l'économie et le monopole idéologique, c'est la réalité tangible que constitue l'Union, c'est-à-dire le peuple soviétique, enraciné dans l'ensemble spatial nommé URSS. Ayant tout remis en cause du système dont il a hérité, Gorbatchev s'accroche à l'idée de l'Union et à ses structures. Ce n'est certainement pas un hasard si à l'heure des révisions constitutionnelles entamées dès 1988 il laisse le problème du fédéralisme hors de son effort de rénovation. Ni si le système présidentiel auquel il pousse l'année suivante est centralisateur, destiné à unir un ensemble dont on voit toujours plus combien il est disparate. Ni enfin si l'idée d'une loi présidentielle d'urgence couronne tout l'édifice pour contrecarrer les mouvements centrifuges qui se multiplient. Avant que de proposer aux peuples qui constituent l'URSS, dont on a trop hâtivement affirmé qu'ils s'étaient fondus dans le *peuple soviétique*, un nouveau traité d'Union, Gorbatchev s'est acharné à construire tous les éléments de l'autorité centrale. Sa formule, un *contrefort des républiques fortes* fait écho à la formule léniniste du *centralisme démocratique* qui a toujours, dans les faits, basculé dans la direction du centralisme.

Pourtant, tandis que Gorbatchev s'évertue à préserver l'Union du peuple soviétique, celui-ci se désagrège à vive allure. On ne reviendra pas ici sur l'énumération des événements qui d'Alma Ata à Vilnius jalonnent dans la violence cette désagrégation. Il est plus significatif d'examiner la disparition des éléments constitutifs du peuple soviétique.

Faisant face, en janvier 1990, à Vilnius aux manifestants lituaniens qui affirmaient leur volonté d'indépendance, Gorbatchev plaidait la communauté des intérêts économiques, la nécessité de partager les effets positifs de la *perestroïka*, dès lors qu'ils seraient acquis. On touche ici à l'un des éléments centraux de la décomposition de l'URSS. L'idéologie soviétique a durablement posé que le socialisme,

le projet sur lequel l'URSS était fondée, assurait à tous les peuples la prospérité. Le peuple soviétique s'était agrégé autour de la certitude d'une réussite commune, fruit de l'effort et des souffrances vécues en commun. Dès lors que le pouvoir soviétique a dû admettre que la réussite n'était que fiction, qui recouvrait un échec en tous domaines, comment espérer que la prise de conscience de l'échec commun constitue encore une incitation à s'agréger autour de quelque projet que ce soit ? L'URSS est pour ses peuples symbole d'échec. Faut-il s'étonner qu'ils préfèrent échapper à ce cadre malheureux et chercher isolément ou au sein d'autres configurations, des possibilités de développement ? En tout cas, la notion d'intérêt commun ne pouvait survivre au constat de l'échec commun. Cet échec condamne, pour la majorité des peuples qui la constituent, l'URSS tout entière.

Cet échec conduit aussi à la remise en cause d'un principe fondamental, celui de la solidarité des peuples. Les révisions et examens des réalités auxquelles le pouvoir soviétique a dû consentir ont appris aux peuples de l'URSS que certains d'entre eux en subventionnaient d'autres, que certains vivaient aux dépens des autres, et que les peuples les mieux lotis du point de vue de leurs richesses naturelles et de leurs capacités de travail étaient souvent dépossédés du profit des unes et du fruit des autres. Bénéficiaires des richesses et de l'effort général, les peuples de la périphérie musulmane ont pu se développer démographiquement et politiquement, en vivant au-dessus de leurs moyens. Les Baltes industrieux et développés, les Russes ou Ukrainiens riches de leur sol et leur sous-sol ont été appauvris, épuisés au bénéfice des plus démunis. Ce partage des efforts et des ressources, les peuples de l'URSS en ont soudain pris conscience et, en raison de l'échec général, ils le récusent désormais. La traduction de ce refus, c'est la volonté des républiques riches de retrouver la pleine propriété de leurs ressources pour tenter d'assurer ainsi leur développement. La Russie qui entend disposer pour ses seuls administrés de ses richesses naturelles exprime bien ce refus d'une solidarité ruineuse pour elle, et sans effets pour le bien commun. Les Baltes, moins riches en ressources naturelles mais très éduqués, dotés d'un véritable savoir économique et industrieux, entendent de même choisir seuls leur voie, gérer leur économie et échapper à toute contrainte et obligation commune qui freine leur épanouissement. La volonté de *souveraineté* qui s'exprime dès 1989, c'est d'abord cela.

La langue commune, pivot du peuple soviétique, est de même rejetée par tous les peuples au bénéfice d'un développement national où la langue du groupe retrouverait sa place. Sans doute, on l'a déjà dit, le débat sur la langue ne date-t-il pas de 1985. Mais

depuis 1985, il s'est généralisé et traduit dans des dispositions institutionnelles. Dans les Etats baltes, des lois ont été adoptées, antérieures à la proclamation de l'indépendance, imposant à tous les immigrés d'acquérir, dans des délais variables selon les républiques, la maîtrise de la langue nationale, ou de partir. Le pouvoir central s'est refusé à accepter ces lois, les a proclamées contraires à la Constitution de l'URSS. Son opposition a ouvert la voie à une radicalisation du débat. Puisque leurs lois étaient jugées inconstitutionnelles à Moscou, les Baltes ont décidé de modifier la hiérarchie des lois, de poser en principe la primauté de la loi républicaine et de n'accepter la loi fédérale que pour autant qu'elle soit en accord avec celle de la République. Que restait-il dans ce conflit du fédéralisme ? Une autre variante du débat linguistique — central parce que la conscienee collective est étroitement liée au moyen de son expression, c'est-à-dire la langue — est la bataille des alphabets. On sait combien d'efforts le pouvoir soviétique a consacrés à altérer les langues nationales en leur imposant l'alphabet cyrillique. A la fin des années 80, le rejet progressif de cet alphabet unificateur au bénéfice de l'alphabet latin pour les Moldaves, arabe pour les peuples musulmans, turcophones ou iranophones, marque la rupture.

Mais le plus étonnant est le changement intervenu en Russie. Accusé d'impérialisme culturel et en premier lieu linguistique, le groupe russe, du moins son élite, a soudain pris conscience que l'expansion de la langue russe ne lui a rien apporté, et l'a au contraire lésé. Les peuples à qui le russe fut imposé — et ce qui fut l'Europe de l'Est en porte témoignage — en ont conçu un ressentiment direct à l'égard des Russes. Depuis des années, s'exprimer en russe dans les rues d'Askhabad, de Samarkand ou de Tbilissi expose à des rebuffades et vexations. Loin de rapprocher les peuples, l'usage du russe les a séparés, parce que imposé il heurtait l'attachement à la langue du groupe. Mais le fait le plus remarquable est ici l'attitude nouvelle des Russes. Loin de se satisfaire que leur langue soit imposée à d'autres peuples, ils découvrent combien la langue elle-même en a souffert. Sa dispersion, l'usage forcé qui en a été fait, ont contribué à l'appauvrir et à la défigurer. Pour être accessible à tous, le russe a été souvent simplifié à l'extrême. Et les élites russes ne reconnaissent plus leur langue dans le « sabir » qui leur revient après avoir couvert de si vastes espaces. Ils veulent désormais reconquérir leur langue et pour cela ne plus en faire le bien commun.

Pour Khrouchtchev et Brejnev, à l'instar de Staline, rien ne vaut, pour créer une communauté humaine nouvelle, les brassages de population, fruits de la mobilité (imposée sous Staline, encouragée

ensuite). Dès les années 70, c'est le refus du brassage qui devient un des objectifs des divers peuples de l'URSS. A la périphérie, les Russes contraints à la dispersion par le pouvoir pour donner l'exemple de la mobilité sont de plus en plus repoussés, et dès 1970 les recensements attestent qu'ils sont souvent dans une situation si intenable qu'ils commencent à refluer. C'est d'abord en Géorgie (où l'expression du désaccord national est très précoce on l'a vu) que l'hostilité de la population encourage le reflux. Puis vient le tour de l'Asie centrale où la montée d'une *conscience musulmane* rejette la population russe. En 1986 à Alma-Ata, cette volonté de vivre entre soi, encore implicite jusqu'alors, s'exprime sans ambiguïté. Mais le fait le plus marquant est que cette volonté devient générale qu'elle n'est plus seulement opposition à une présence russe jugée intolérable parce que symbolisant le centre dominateur, mais qu'elle vise tout élément étranger au groupe. En Asie centrale, l'opposition des Uzbeks musulmans aux Meskhes qui le sont aussi, l'hostilité croissante des Uzbeks aux Tadjiks vivant parmi eux et des Tadjiks aux Uzbeks installés au Tadjikistan, les haines qui opposent les Géorgiens aux Abkhazes ou aux Ossètes avec qui ils vivent depuis des siècles, tout atteste que le peuple soviétique explose parce que désormais chaque peuple veut rester maître de son territoire. Dans cette désagrégation du peuple soviétique, les instruments et signes de son unité disparaissent aussi. L'armée soviétique qui donnait aux jeunes gens issus de tous les groupes une expérience de vie commune et une éducation commune est rejetée unanimement par tous les peuples de l'URSS. Ce rejet s'est d'abord traduit spontanément dans les affrontements ethniques qui ont opposé au sein des unités mixtes des soldats entre eux, au nom de leurs origines diverses. La presse soviétique a ouvert ses colonnes largement à cette dérive de l'armée, devenue lieu privilégié de la confrontation interethnique, où brimades et criminalité ont de plus en plus un contenu de haines nationales et raciales. Dans un second temps, le refus du service militaire — service dans une armée d'occupation entend-on de plus en plus fréquemment — a été la forme consciente de mise en cause de la fonction d'intégration nationale de l'armée. L'opposition entre pouvoir central et républiques s'inscrit le plus fortement à ce propos. En 1991, presque toutes les républiques de l'URSS réclament la constitution d'armées nationales remplaçant l'armée commune, et chez les moins contestataires refusent que le service militaire soit effectué hors de la République, ce qui implique au minimum la constitution d'unités nationales. Des symboles de l'URSS, du peuple soviétique, que subsiste-t-il ? Dans toutes les capitales

républicaines ou presque, le drapeau rouge a fait place aux drapeaux nationaux. Les Baltes ont été les premiers à les faire flotter sur les édifices publics et dans les défilés. A Stepanakert en 1988, les Arméniens défilent en criant : « Une nation, un Etat », et brandissent le drapeau national arménien. A Moscou, centre du rêve internationaliste, le drapeau tricolore de la Russie voisine pacifiquement dans les manifestations avec les bannières aux couleurs de l'Ukraine, de la Lituanie, de la Géorgie, etc. Et partout aussi la reconquête des hymnes nationaux s'engage.

Qu'est-ce qu'une fédération où la communauté des peuples récuse la loi commune, la langue commune, l'armée commune, l'idée d'un intérêt commun, les signes visibles et symboliques de l'appartenance à un même temps en y opposant l'intérêt particulier, la langue propre, la propriété du sol, de l'espace et des ressources, les symboles d'existence propre que l'histoire a transmis ?

Parallèlement à la disparition des éléments propres au peuple soviétique, il faut constater l'apparition de nouvelles solidarités entre peuples, qui excluent l'URSS, le centre et s'expriment contre eux. Premières manifestations de solidarités « horizontales », les *chaînes humaines* qui relient les populations des Etats baltes puis celle qui, allant de Kiev à Lvov, marque la volonté des deux parties de l'Ukraine de s'unir pour affirmer face à Moscou une capacité de vie indépendante. Dans le même registre, la restauration du *Conseil des Etats baltes* existant dans l'entre-deux-guerres marque bien la volonté des peuples de s'unir pour échapper à l'Empire. La répression exercée par Gorbatchev contre les volontés d'indépendance des Etats baltes a ouvert la voie à des solidarités plus remarquables, celle des peuples et celle des élites prêts à se battre pour leur souveraineté respective. Dans le cours de l'année 90, la Lituanie, isolée et littéralement assiégée par le pouvoir soviétique, a vu son indépendance reconnue par l'Ukraine puis par la République de Russie. Lorsqu'en janvier 1991 Gorbatchev lance des unités d'élite à l'assaut des centres politiques des Etats baltes, ces solidarités prennent une dimension nouvelle qui indique un changement complet des équilibres politiques de l'Empire soviétique. Les manifestations populaires de solidarité (100 000 manifestants à Moscou) témoignent que les exigences nationales rencontrent un écho dans diverses républiques. Que reste-t-il du peuple soviétique dès lors que le peuple russe manifeste sa solidarité au peuple lituanien à qui Gorbatchev dénie le droit de quitter l'URSS ? Plus encore, en reconnaissant au nom de la République de Russie, la légitimité des exigences nationales des Baltes, Eltsine signale

l'émergence d'un nouveau système de relations politiques : celui des Etats nationaux se situant hors de l'emprise de l'URSS. Ces nouvelles configurations d'intérêts qui s'esquissent achèvent de délégitimer l'URSS. Qu'est l'URSS dès lors que les Etats nationaux la désertent ? — et annoncent déjà une organisation différente de ce qui fut l'espace soviétique ?

La reconstruction de l'Empire, par la voie d'un nouveau traité d'Union, est d'autant plus aléatoire que — et là est peut-être le changement le plus important de ces dernières années — le pivot de l'Empire, l'ancienne métropole, la Russie a commencé elle aussi à remettre en cause la construction impériale, récusant le rôle qui lui était attribué, au nom de l'intérêt national russe. La renaissance russe que les travaux de l'Américain John Dunlop[2] ont parfaitement éclairée débouche sur un compte sévère : qu'a gagné la Russie à soutenir l'Empire ? Elle est ruinée par l'aide apportée à d'autres peuples, exsangue culturellement et biologiquement d'avoir servi si durablement de support à la politique de brassage culturel et ethnique, et haïe par tous les peuples de l'URSS. De deux camps opposés, réformateurs — derrière Boris Eltsine, Anatole Sobtchak, Gavril Popov, Sergei Stankevitch, etc. — ou conservateurs — écrivains ruralistes, tel Raspoutine, ou encore chercheurs comme G. Litvinova — des voix toujours plus nombreuses et prestigieuses s'élèvent pour exiger que la Russie, qui reconnaît le Droit des peuples à déterminer leur destin, cesse d'être l'alibi de l'Empire et noue avec ses anciens administrés les liens volontaires, horizontaux, que certains d'entre eux souhaitent. Dans cette révision déchirante qui peut conduire à de nouvelles alliances, il n'est guère de place pour l'URSS.

Tous les peuples de l'URSS proclament désormais que leur intérêt national doit guider le choix de leur destin. De cette position, on retient généralement l'idée qu'un nationalisme, obscurantisme hérité d'un passé tragique, remplace toute l'entreprise modernisatrice et s'oppose à la modernisation des peuples de cette partie de l'Europe. C'est ignorer qu'il n'y a pas en URSS un phénomène général nommé *nationalisme* mais des sentiments d'identité nationale, et des situations socioculturelles qui les sous-tendent, très différents d'un peuple à l'autre, qui donnent aux revendications nationales des tonalités et des contenus très différents. Quatre grandes catégories doivent être considérées ici, les trois premières concernent des

2. H. Carrère d'Encausse, *Le malheur russe*, Paris, 1988 ; J. Dunlop, *Russian nationalism To-day*, Stanford, 1988.

nations étatiques, la dernière couvre celles qui n'ont pas de statut étatique et dont l'avenir politique est plus difficile à déchiffrer. En tête, les trois Etats baltes — Etats européens abusivement rattachés à l'URSS —, la Géorgie et l'Arménie. Même si les différences entre ces Etats sont saisissantes, ils ont en commun que la société civile y a confié — par voie électorale — le pouvoir réel aux mouvements nationaux démocratiques, et que le pouvoir central ne peut y rétablir un contrôle récusé par l'ensemble de la société que par la violence, et l'accent mis sur la dépendance économique. Le triomphe des procédures démocratiques, l'effort de sociétés civiles cohérentes sont entièrement tournés vers la volonté de disposer d'un Etat national indépendant.

Dans un deuxième groupe figurent les trois Etats slaves — Russie, Ukraine, Biélorussie —, la Moldavie et l'Azerbaïdjan. Dans ces Etats, la rupture avec le soviétisme — Etat totalitaire — est entamée, les société civiles qui se constituent tentent de s'y arracher mais pour autant le parti et l'appareil d'Etat n'ont pas encore perdu le contrôle de ces pays et des peuples qui les habitent. Le conflit entre rupture et continuité, entre démocratisation et soviétisme traverse les mouvements nationaux, la société civile et prend de plus en plus un caractère violent. De l'issue finale de ces conflits dépend sans aucun doute l'avenir de toute cette zone.

L'Asie centrale se situe à l'opposé des forces de modernisation, le parti et l'appareil d'Etat conservent le contrôle des forces sociales parce que, en dépit de l'agitation, des conflits ethniques qui explosent périodiquement, la société civile est loin d'y être constituée. La découverte, inattendue, par les élites de l'Etat du profond sous-développement économique, social et intellectuel de cette zone, la prise de conscience d'une dépendance totale à l'égard de l'URSS, entraînent une volonté de conserver les structures de l'Union qui assurent la survie de toute l'Asie centrale. Si la Russie rejette l'Empire parce qu'il est, pensent de plus en plus les Russes, cause d'un sous-développement qui s'y accélère, l'Asie centrale a opté pour son maintien parce qu'elle y voit un frein à l'accélération du sous-développement.

Dernier groupe, celui des innombrables nationalités enclavées dans des républiques qui, dans l'atmosphère de décomposition générale, s'épouvantent des conséquences pour leur survie nationale des nationalismes étatiques en voie de triompher (Abkhazes ou Ossètes de Géorgie, Gagauz de Moldavie, etc.), qui rêvent dans le grand élan national d'accéder aussi à la souveraineté de la nation étatique (Yakoutes, Tatars), qui souhaitent enfin rejoindre le groupe dont

une frontière artificielle les sépare (Arméniens du Karabakh). Enfin les communautés massives de Russes installés dans les Etats baltes souhaitent pour leur part y demeurer. Parce que ces nationalités compliquent le jeu entre nation titulaire et le pouvoir central, parce que ces derniers soupçonnent, à juste titre, le pouvoir central d'utiliser les nationalités minoritaires pour affaiblir l'Etat. Nation dans sa lutte pour l'indépendance, les conflits ethniques au sein des républiques s'aiguisent pour atteindre parfois au massacre. Les *comités de Salut public*, formés essentiellement de Russes au nom desquels le pouvoir soviétique tente de déstabiliser les autorités démocratiquement élues des Etats baltes, témoignent du danger que représentent souvent ces enclaves nationales pour la nation majoritaire.

L'intransigeance nationale à l'égard des minorités s'explique d'abord par là. Justifie-t-elle, dans de telles conditions, que l'on mette les luttes pour l'indépendance au pilori ? Que l'on tienne les volontés de mettre fin à un Empire oppressif pour manifestations de régression historique ? Que l'on accepte l'assaut impérial contre des pouvoirs issus d'un choix totalement démocratique, au nom d'une supposée stabilisation des passions nationales ? Dans un Empire aussi divers culturellement que l'est l'Empire soviétique, nationalisme est un vain mot qui ne peut rendre compte de la variété des phénomènes et des cultures politiques et sociales qu'il recouvre. Seul trait commun de cette irrésistible et multiforme poussée nationale, il ne s'agit plus de mouvements d'intellectuels ou de groupes isolés, le nationalisme est devenu un phénomène de masse, ce sont les sociétés entières qui sont en mouvement.

RÉSUMÉ. — *La décomposition de l'Empire soviétique s'accompagne de la mise en cause de la notion de peuple soviétique qui le légitimait. L'échec du système économique, les illusions de la solidarité des peuples, le rejet du russe comme langue commune en particulier, expliquent la réapparition de nationalismes très différents d'un peuple à l'autre qui n'envisagent pas tous de la même manière, pour le moment, leurs relations avec le pouvoir central.*

JEAN LECA

Nationalisme et universalisme

« Due pezzi sactì » à la dévotion de Giuseppe Verdi.
En hommage à Sir Isaiah Berlin.

Bien que commandé, dit-on, pour la circonstance, *Aïda* ne fut pas représenté lors de l'inauguration officielle du canal de Suez. L'absence d'*Aïda* ôte quelque peu d'exemplarité à mon conte moral : un opéra « nationaliste » et d'ailleurs complètement anachronique en dépit de la caution de l'égyptologue Mariette au bon Camille du Locle inspirateur du livret de Ghislanzoni, dû au plus « nationaliste » des grands musiciens du XIX^e^ (Wagner n'est battu que d'une roue et pourtant qui ne préférerait l'idéologie du Verdi à celle prêtée à Wagner ?) représenté, à la gloire du « nationalisme » égyptien (de l'époque pharaonique !), en l'honneur d'une entreprise européenne visant à faciliter l'accès à l'océan Indien grâce à une Compagnie *universelle* bénéficiaire d'une concession accordée par le Khédive en 1854 et 1856, confirmée par le Sultan en 1866 et intégrée au régime définitif consacré par la Convention de Constantinople de 1888 assurant « le libre usage du Canal à *toutes* les puissances intéressées ». Cent ans environ après les premiers firmans du Khédive, le colonel Nasser, chef d'une Egypte où le protectorat britannique n'était plus qu'un (mauvais) souvenir, « nationalisait » la Compagnie du Canal. A cette occasion, Georges Scelle l'un des adversaires les plus constants et les plus articulés du principe de la souveraineté nationale inconditionnée et avocat de la notion de « société œcuménique viable » parla de « la révocation injustifiée d'une concession internationale sur le domaine public international », concession accordée par « un Gouvernement international de fait

auquel le Gouvernement du Caire ne pouvait se substituer »[1]. Cet impeccable adversaire du nationalisme endossait rétroactivement quoique avec des qualifications le nationalisme expansionniste de la Grande-Bretagne et de la France, doté de vertus universelles par le truchement du « Gouvernement international de fait » chargé de missions de service public et d'intérêt général.

Ce petit conte est exemplaire. Toute la prétention universaliste de l'argument juridique de Georges Scelle est d'avance récusée par la rhétorique du nationalisme arabe : *votre* universalité est la négation de l'universalité car au départ vos entreprises l'ont reniée en la réalisant pour et par des intérêts particuliers. Les intérêts niés et dominés affirment à leur tour la justice en exhibant la primauté de leurs intérêts nationaux au nom des intérêts de tous les dominés par l'Occident impérialiste. Nasser préfigure Saddam Hussein dans une conjoncture et avec un style bien différents (Nasser s'était opposé en 1961 au modèle, qualifié de « traditionnel européen », de « l'annexion » d'un Etat par un autre). Ce « refus du droit » universel, *au nom du droit* n'est pas récent : « Les Arabes sont tellement mécontents, écrivait Messali Hadj en avril 1934, qu'ils ne partiraient pas pour une nouvelle boucherie, serait-elle du Droit et de la civilisation » pendant que d'autres leaders de l'Etoile nord-africaine rêvaient « d'acheter des canons » et, « en cas de guerre franco-allemande, de ligoter la France dans une corde dont l'Allemagne et l'Algérie tiendraient chacune un bout ». Se manifeste ici de façon brute le rejet de « l'universalisme » sophistiqué qui a privilégié la particularité occidentale en constituant parfois les orientaux en « autres » radicaux à qui quelque chose de constitutif de la civilisation universelle manquait, et qui, de ce fait, étaient à la fois compris dans, et exclus de, la construction du monde universel-occidental. Celui-ci est toujours suspecté d'établir, ou défendre, non pas la Loi, mais *sa* loi présentée comme *la* Loi.

Notre propos n'est pas ici de nous livrer à la millième dénonciation de « l'hypocrisie », ou plus délicatement de la « fausse conscience » du nationalisme européen et de l'impérialisme de ses agents les plus puissants ; moins encore de donner l'illusion que « plus ça change... » ou que « finalement tout se vaut... » en substituant par exemple, « Bagdad » à « Londres », « Koweït » à « Egypte », et éventuellement « le pétrole » à « la voie d'eau ». Le canal de Suez n'est pas plus le masque universaliste d'une entreprise de domina-

1. Georges Scelle, La nationalisation du canal de Suez et le droit international, *Annuaire français de droit international 1956*, p. 3 s.

tion nationaliste que sa nationalisation le masque nationaliste d'une entreprise de libération universaliste (« en vous expulsant, nous nous et nous *vous* libérons »). Il y a peut-être un grain de vérité là-dedans, mais cela ne dit pas toute l'histoire. Si l'on s'en tenait là, on ne sortirait pas de la circularité de l'argument quasi rousseauiste : « Si tu ne l'as fait que pour toi, tu ne peux l'avoir fait pour l'universel ou le "général" », un argument que les Egyptiens et Georges Scelle ont utilisé ensemble, les premiers en l'appliquant rétroactivement à l'action franco-britannique du XIX^e^ siècle, en attendant de l'appliquer à l'expédition militaire franco-britannique qui devait suivre la nationalisation, le second en l'appliquant successivement à l'action égyptienne puis à l'action franco-britannique de 1956. Pour prendre une vue plus juste des rapports universalisme-nationalisme, il faut donc commencer par rejeter la vue selon laquelle : i) les rapports sociaux et politiques internationaux sont des rapports à somme nulle, à moins que ii) ne s'installe la paix perpétuelle kantienne, c'est-à-dire la fraternité universelle de Nations devenues toutes des Républiques. En d'autres termes il faut se déprendre à la fois de la vision nationaliste i) et de la vision universaliste ii) pour mieux comprendre leur liaison intime.

On voudrait suggérer ici que le couple académique « nationalisme-universalisme » n'oppose pas des entités qui existeraient en soi, comme des essences indépendantes des inventions sociales d'hommes historiquement et socialement situés. Dans cette perception le couple nationalisme-universalisme apparaît comme une figure de la « pensée politique moderne » ou de « l'âge de l'idéologie ». Celle-ci apparaît, avant même que le mot ne soit inventé, quand un système politique tend à émerger comme « politique », c'est-à-dire quand il n'est plus gouverné par la tradition, les canons philosophiques ou religieux et les préceptes de la morale conventionnelle. Quand l'histoire n'apparaît plus comme allant de soi mais comme le produit d'une action humaine elle-même sous contrainte « sociologique » (c'est-à-dire quand elle apparaît comme « histoire »), le « politique » apparaît comme catégorie culturelle et a besoin d'être explicité par un modèle spécifié que ni le système culturel général (ce qu'on appellera, *après*, les « valeurs » et les « préjugés »), ni le pragmatisme au jour le jour ne peuvent fournir. Nationalisme et universalisme sont une des croix de la pensée libérale qui fait du premier une partie intégrante de l'histoire de la liberté universelle, à moins de l'ignorer ou de ne pas savoir quelle place lui donner dans un système de concepts (c'est à peu près le cas de Kant et de Marx, Hegel slalomant plus ou moins habilement). Ils font peut-

être partie en réalité d'un même schéma idéologique au terme duquel pour être un être humain universellement reconnu (et non pas un indigène, un vilain ou un barbare auquel on assigne une place particulière dans un ordre hiérarchique) il faut être un citoyen d'une nation particulière produite ou mieux, constatée, par l'autodétermination collective, projection de l'autodétermination individuelle kantienne et elle-même représentée par un Etat entretenant avec les autres Etats le même rapport d' « égalité souveraine » que le libre individu hobbesien entretient avec les autres individus, schéma d'une extraordinaire plasticité en même temps que d'une remarquable solidité où des philosophes optimistes (l'espèce est en voie de disparition) auraient peut être vu en d'autres temps le travail de la Ruse de la Raison. Par lui s'opère la réunion baroque d'une part d'un monde universel qui va considérer les individus, tels qu'ils sont, comme ses unités éthiques fondamentales et peser la légitimité des formes politiques à l'aune de droits par hypothèse identiques qu'ils sont tous présumés posséder, et qui lui-même sera soumis aux lois d'une connaissance scientifique unique et englobante, et d'autre part de groupes culturels présumés homogènes et irréductibles les uns aux autres, dotés pour cette raison du droit d'avoir leur gouvernement ne rendant compte que devant eux (et réciproquement ayant seul le droit de leur reconnaître des droits et imposer des obligations). Ainsi l'universalisme construit doublement la nation : politiquement en en faisant le résultat de « l'autodétermination » synonyme d'affranchissement démocratique, et scientifiquement en proposant des « théories » de la nation, communauté imaginée et construite pour répondre aux exigences fonctionnelles de l'âge industriel ou du développement des communications sociales à partir de différents ingrédients ethniques, religieux ou linguistiques, pour produire une « puissance » politique et pas seulement une unité culturelle. Mais inversement le nationalisme circonscrit l'universalisme et le relativise en montrant la vacuité d'une poursuite éthique de la bonté « en soi » sans rapport avec une patrie déterminée et en soumettant les catégories « universelles » de la connaissance et du jugement à l'impitoyable dénonciation des limites matérielles et morales qui leur sont imposées par les conditions culturelles particulières leur servant de contexte : « l'ethnocentrisme » n'est pas seulement critiqué d'un point de vue universaliste, il peut l'être aussi d'un point de vue nationaliste si l'on s'avise que la connaissance de quelqu'un ne peut être valable qu'à partir des catégories cognitives et éthiques de ce dernier. Il suffit de poser que la connaissance ne peut être que compréhen-

sive et jamais explicative et que la compréhension exige que l'on prenne le point de vue de l'indigène. Dresser ce schéma n'implique nullement à nos yeux l'octroi d'une carte blanche cognitive et morale où « tout serait dans tout » puisque tout serait inclus dans un même « discours ». Bien au contraire.

Giuseppe Verdi était étranger à ces subtilités : ce en quoi il est intéressant. Comme Sir Isaiah Berlin le signale dans le bel essai qu'il lui a consacré[2], notre grand homme qui composa un hymne pour Mazzini et « a toujours vécu (pour employer la métaphore de Herder) près du centre de gravité de son peuple », pour qui les Hébreux de *Nabucco* sont les Italiens en captivité, mena aussi (ou plutôt du même pas) un long combat pour la liberté ; « pendant un demi-siècle, il fut le vivant symbole de ce qu'il y a de plus généreux et de plus universel dans le nationalisme italien ». Il est vrai que si, à l'instar de Machiavel, Verdi « aima [peut être] sa patrie plus que son âme » (encore aurait-il eu tendance à voir plutôt le conflit entre l'amour de la patrie et l'amour pour le général ennemi et à concevoir l'âme comme divisée plutôt qu'opposée à la patrie), il n'envisageait le nationalisme qu'en termes d'insurrection contre un Empire ou une occupation étrangère, jamais comme une entreprise d'expansion, à la différence du Florentin. Dans les termes qu'Anouar Abd el Malek popularisa en leur temps[3], il aurait été nationalitaire (ou « nationalitariste ») plus que nationaliste. A plus forte raison n'envisagea-t-il jamais pour l'Italie une mission particulière ou une place éminente dans la hiérarchie des peuples. Cela limitait singulièrement les risques de conflit entre les devoirs envers sa Nation et les devoirs envers l'humanité, un problème que nombre de Français, dont des chrétiens, affrontèrent au temps de la généralisation de la torture pendant la guerre d'Algérie, jusqu'à ce que certains, puis la majorité, soient convaincus (apparemment) qu'il était de l'intérêt national de la France de consentir aux exigences de nationalisme algérien, donc de reconnaître l'exigence « universelle » du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » !

C'est vrai, mais un peu court, car le singulier attrait de Verdi, qui fait que même un Français nationaliste ne peut détester les *Vêpres siciliennes* dont le dénouement voit le massacre allègre des occupants français, ne peut s'expliquer seulement par ce nationalisme

2. Sir Isaiah Berlin, La « naïveté » de Verdi, in *A contre-courant. Essais sur l'histoire des idées*, Paris, Albin Michel, 1988, p. 292-302.

3. Anouar Abd el Malek, Problématique du socialisme dans le monde arabe, *L'Homme et la Société*, 1966, 2, p. 134.

d'affranchissement. Celui-ci, en effet, estompe mais ne supprime pas le conflit avec une morale universelle : un tortionnaire appartenant à un groupe opprimé reste un tortionnaire et à ceux qui considéreraient cette équivalence comme formelle et abstraite, il est aisé de répondre que précisément l'un des caractères ou des charmes de l'universalisme est le refus abstrait du « double standard » et l'attachement au test d'universalisation ; c'est le nationaliste qui dit souvent, au moins dans la version forte : « Il n'y a pas d'humanité (ou du moins il n'y a pas d'homme) ; il n'y a que des Nations », libre adaptation de la formule de Joseph de Maistre qui n'avait jamais rencontré d'hommes mais seulement des Anglais, des Français, etc. (ajoutons que le savoyard des *Soirées de Saint-Pétersbourg* détestait le nationalisme de la « Grande Nation » révolutionnaire). Plus généralement, il y a un certain temps que l'on ne croit plus aussi aisément, si on l'a jamais cru, que les problèmes de morale révolutionnaire ne sont que des prohlèmes de stratégie révolutionnaire, de même que l'on a appris à se méfier des nationalismes libérateurs venant affranchir soit leurs minorités nationales, soit les autres (« Quand les Français disent qu'ils se taillent un Empire colonial, il ne faut pas les croire : ils propagent des libertés », cette phrase de Péguy, type de question-piège pour exposé de Science-Po dans les années 50, m'a toujours laissé rêveur sur les jeux dialectiques de l'affranchissement comme effet non voulu de la domination). Inversement, le nationalisme égoïste et anti-universaliste (« chacun chez soi car East is East and West is West », un cartiériste citant Kipling en quelque sorte) peut être tout aussi « libéral » envers les peuples « sauvages » sans exhiber pour autant le généreux universalisme d'un Diderot (« Que diriez-vous s'il pouvait arriver que le sauvage entrât dans votre contrée et que raisonnant à votre manière il dit : "Cette terre n'est point habitée par les nôtres, donc elle nous appartient" » ?), voire en l'exhibant fièrement, non pas au nom de l'unité de l'espèce humaine mais au nom du respect d'une pluralité d'écosystèmes comprenant des espèces nationales ou raciales différentes, moralement et culturellement incommensurables, ayant chacune le droit de maintenir sa pureté identitaire, contre toute immixtion de « métèques ». Décidément non : le caractère libérateur ou non conquérant du nationalisme ne suffit pas pour faire la différence ni pour le ranger dans le camp universaliste comme la vision « whig » nous le ferait croire ; après tout, Herder, avocat de l'historicisme particulariste qui donne à un *Volk* le seul caractère constituant son authentieité, adversaire de la machine impersonnelle de la Prusse du Grand Frédéric, produit

artificiel de la guerre et de la conquête, tient de ce fait que « rien n'est plus évidemment opposé aux buts d'un gouvernement que l'extension non naturelle des Etats, le mélange malheureux de différentes espèces et nations sous un même sceptre ». Et pourtant qui, qualités musicales mises à part, ne se sentirait plus proche de Verdi que d'Herder ?

Reste évidemment l'inusable distinction entre le patriotisme et le nationalisme. Même si l'on ne donne pas de ce dernier la version forte qu'en a proposée Sir Isaiah Berlin et si l'on se contente de sa version minimale proposée par Ernest Gellner en rejetant la version ultra faible de Brian Barry[4], il demeure une différence de base avec le patriotisme. Celui-ci, dira-t-on est civique, il mobilise le citoyen dans sa loyauté mais aussi dans son esprit critique, il soumet le Gouvernement à la critique du public ; le nationalisme en jouant sur la force contraignante du « déterminisme national » et en stérilisant l'esprit critique, qualifié de menace pour la communauté (par qui et au nom de quoi ?) pousse au conformisme, à la massification et à la démission de la raison[5]. Notre grand homme était patriote et non pas nationaliste, tout comme le seront disons Charles Péguy et Simone Weil en France, par opposition à Maurras ou Barrès. L'histoire conceptuelle soigneuse marque ici un point, mais surtout quand elle traite du patriotisme aux époques où le nationalisme ne s'est pas encore développé. La distinction devient ensuite plus difficile, sauf à recouvrir la distinction précédente entre affranchissement et conquête. Simone Weil ne la fait guère, pas plus qu'un nationaliste « universaliste » comme Benedict Anderson[6] ; Elie Kedourie

4. La version ultra faible fait du nationalisme l'aspiration au « self government » nécessaire pour maintenir une identité culturelle collective, sans impliquer pour autant qu'il revendique toujours un Etat souverain (Brian Barry, Self government revisited, *in* David Miller, Larry Siedentop (eds), *The Nature of Political Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1983, p. 121-154, et Nationalism, *in* David Miller *et al.* (eds), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, Oxford, Blackwell, 1987, p. 352-354). C'est précisément cette aspiration à la superposition d'une unité culturelle et d'une souveraineté politique qui constitue, pour la version minimale, l'essence du nationalisme (Ernest Gellner, *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1988). Quant à la version forte, elle pose la nature organique des relations entre les éléments constitutifs de la nation, « la valeur de ce qui est nôtre tout simplement parce que c'est à nous », « la suprématie des droits de la nation, dès lors qu'il y a conflit d'autorité ou nécessité de choisir entre des fidélités contradictoires » (Sir Isaiah Berlin, Le nationalisme : dédains d'hier, puissance d'aujourd'hui, in *A contre-courant*, *op. cit.*, p. 355 ss.).

5. Cf. p. ex. Mary Dietz, Patriotism, *in* Terence Ball *et al.* (eds), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 176-193.

6. Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1983.

la souligne nettement au contraire[7] mais c'est pour lui faire perdre toute utilité pour notre propos puisqu'il fait du patriotisme un sentiment universel d'amour pour son pays ou son groupe, de loyauté envers ses institutions et de zèle pour sa défense, sans rapport avec la conception spécifique du nationalisme. Or Verdi n'est pas ce patriote intemporel, c'est un nationaliste italien. Enfin, patriotisme et nationalisme ont, dans la période nationaliste, au moins un point commun : une boussole cognitive qui place la charge de la preuve *sur les autres* ; si le groupe national est digne de mon adhésion de principe, ses préjugés fondateurs ne peuvent être critiqués que si la preuve est apportée qu'ils sont mauvais ou que dans telle conjoneture l'action nationale est mauvaise, en d'autres termes le patriote et le nationaliste ont en commun « l'engagement préalable » en faveur du groupe particulier, à l'opposé de l'attitude universaliste idéale qui partirait soit du doute méthodique, soit de la croyance dans une Vérité transcendant les affiliations humaines, pour renverser la charge de la preuve et l'imposer au défenseur de l'intérêt national. Peut-être la « présomption de validité nationale » *a priori* sera-t-elle irréfragable pour le nationaliste alors que le patriote sera plus sensible à la preuve, encore est-ce hypothétique et d'ailleurs la question est-elle bien posée ? Le si grand cas que nous faisons de la distinetion entre patriotisme et nationalisme ne viendrait-il pas du sourd malaise de l'intellectuel occidental qui ne peut adhérer au nationalisme, doctrine néfaste et mal élevée, porteuse de toutes les « trahisons des clercs », sans pour autant en récuser toutes les composantes car celles-ci constituent beaucoup plus que nous ne le croyons communément les catégories de connaissance de notre monde ordinaire ?

Ce qui rend en réalité Verdi universellement sympathique, au point qu'il est le seul (avec Mozart et peut être Haydn et Schubert, mais aucun d'eux n'a la dimension politique « nationale » de l'italien) que l'on aime comme homme par et à travers sa musique, c'est sa *naïveté*, comme Sir Isaiah Berlin l'a admirablement compris. Elle tient ensemble, sans couture, son nationalisme et son universalisme, ce que nous percevons de manière précompréhensive sans pouvoir nous l'expliquer. Schiller, dont Berlin utilise la distinction, dit que le poète *naïf* « est lui-même son œuvre et son œuvre, c'est lui-même » ; une harmonie sensible existe de *fait* entre le sentiment et la pensée, alors que chez le *sentimental*, cette harmonie « n'existe plus qu'à l'état *idéal*, elle n'est plus en lui mais hors de lui ; c'est une conception de la pensée, qu'il doit commencer par réaliser lui-même : ce

7. Elie Kedourie, *Nationalism*, Londres, Hutchinson, 1960.

n'est plus un fait, une réalité de la vie ». Dès que l'artiste devient conscient de lui-même, de son but idéal, de la distance infinie qui sépare cet idéal de sa propre nature divisée, il devient *sentimental*, et doublement, s'il veut « revenir » à la pureté originelle perdue (que ce soit celle de Verdi, de « la terre et des morts » ou de l'humanité originelle, ou dans d'autres régions de « l'islam débarrassé de ses scories historiques »), autrement dit, s'il veut jouer au naïf, ce qui ne manquera pas de se voir et de le faire qualifier, au mieux de « naïf » au sens ordinaire, au pire de roublard. L'art de Verdi, poursuit Sir Isaiah « naît d'une profonde unité intérieure, d'un sentiment d'appartenance à une époque, à une société, à un milieu, qui exclut toute *nostalgie de l'infini* », traduisons dans les termes de Schiller auxquels Weber devait donner l'importance que l'on sait : l'appartenance à un monde qui ne soit pas désenchanté.

Il se trouve que le monde de « l'âge de l'idéologie » est aussi le monde de la sentimentalité. De façon quasi naturelle d'abord si l'on réalise que l'un des mouvements des Lumières consiste si l'on en croit Lovejoy, à prolonger le retour classique à l'universel originaire, celui de la *Natura*, opposée à la *Natio* particulière faite de sédiments porteurs de séparations et de préjugés[8] ; de façon consciente ensuite avec le mouvement des « Contre-Lumières » affirmant la valeur particulière, incommensurable et irremplaçable de groupes à la fois produits uniques d'une histoire spécifique par lesquels ils s'étaient construits et essences perdurables, au moment même où se faisait sentir le bouleversement historique de l'âge industriel. Ceci n'a pas empêché la poursuite de la validation libérale puis solidariste voire socialiste de la Nation au nom des exigences universelles de l'autodétermination et de la solidarité sociale. L'éthique individuo-universaliste a plus contribué à justifier le nationalisme qu'à l'exclure de son champ en dépit des anathèmes de Karl Popper, il est vrai dans sa « contribution à l'effort de guerre » *La société ouverte et ses ennemis*. Enfin, et ce n'est pas le moindre problème, le nationalisme des anciens colonisés ne peut se comprendre, dans ce que les autres appellent sa « frénésie » ou son « irrationalité », que dans la mesure où il est à la fois une action universaliste (ou au nom de l'universalisme) contre le statut inférieur qui fut attribué aux « indigènes » et une action identitaire particulière qui poursuit à la fois la modernisation universelle et la voie spécifique de l'authenticité. Au moment où il se proclame radicalement étranger, le nationalisme, comme Partha

8. Arthur O. Lovejoy, The parallel of deism and classicism, in *Essays in the History of Ideas*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1948, p. 78-98, note p. 83-84.

Chatterjee le dit justement, produit un discours acceptant les prémisses des Lumières, maintenant ainsi la situation dominée contre laquelle ses porteurs idéologiques ont lutté[9]. Comme d'autre part l'image universaliste de la modernisation est sans cesse confrontée aux « échecs » de chaque nationalisme mesurés à l'aune de ce but, l'intellectuel nationaliste se trouve frappé de schizophrénie par un schéma idéologique qui lui assigne une place insupportable dans le monde universel (« il n'arrive pas à vivre et à faire vivre son peuple selon les Lumières ») et dans son monde national particulier (« il ne peut plus coller aux valeurs du *Volk* »). Sa sentimentalité devient une réponse, assez sage, à une elassique incohérence de statuts.

Cette schizophrénie n'est pas l'apanage du seul intellectuel du Tiers Monde. Il est possible qu'elle soit plus générale. Le monde du schéma « nationaliste-universaliste » postule à la fois qu'il n'y a qu'*un seul* monde et qu'il y a *des* cultures, le premier suppose la comparabilité universelle, les secondes imposent l'incommensurabilité. De là le jeu lancinant et lassant entre le relativisme moral et la hiérarchie des cultures, le droit interprétable pour et par chaque collectivité souveraine et la revendication d'un standard commun jamais respecté. L'intellectuel du monde occidental comme l'intellectuel du Tiers Monde vivent dans deux mondes : l'universalisme est le monde de leur connaissance et parfois de leur morale, le nationalisme le monde de leurs catégories politiques. (On trouve parfois une inversion de positions où le nationalisme est le monde de la connaissance, celui de l'incommensurabilité des paradigmes, pendant que l'universalisme est le monde des exigences politiques, mais la schizophrénie demeure). Verdi est décidément, comme Sir Isaiah Berlin l'a hien dit, le témoin d'un monde disparu.

9. Partha Chatterjee, *Nationalist Thought and the Colonial World. A Derivative Discourse*, Londres, Zed Books, 1986, note p. 17.

RÉSUMÉ. — *Nationalisme et universalisme ne constituent pas des entités autonomes mais font plutôt partie d'un même schéma idéologique dans lequel pour être un homme universellement reconnu il faut être le citoyen d'une nation particulière constatée par l'autodétermination collective et représentée par un Etat.*

PHILIPPE ARDANT

Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ?

Assistons-nous à la fin de l'histoire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? Esquissé à la fin du XVIII^e siècle, ressort des nationalismes du XIX^e, formulé avec éclat par Wilson pendant la première guerre mondiale, simple principe politique à l'origine il est devenu un droit véritable par sa consécration en 1945 dans la charte des Nations Unies, puis en 1966 dans les pactes internationaux des droits de l'homme. Sa mise en œuvre a dominé l'action de l'ONU dans les décennies 50 et 60 et encore dans les annécs 70. Le droit des peuples a été le cri par lequel les colonisés réclamaient leur émancipation et on ne compte plus les résolutions des Nations Unies, « conscience du monde », fondées sur lui, ainsi que ses proclamations solennelles à Bandoeng, Helsinki et ailleurs. Son efficacité se mesure aux dizaines de nations, qui sous son patronage, acquièrent alors, la qualité d'Etat. S'il est une idée qui, au XX^e siècle, a bouleversé la société internationale c'est bien celle-là. Or aujourd'hui le droit des peuples semble avoir épuisé ses vertus.

L'expression se fait rare dans le discours politique. Son évocation ne retentit que de loin en loin dans l'enceinte des Nations Unies, et s'il est mentionné parfois dans les communiqués d'organisations régionales, ou de conférences internationales tiers-mondistes, autrefois si promptes à le brandir, il s'agit plus de sacrifier à un rite que de condamner une atteinte précise qui lui serait portée. Et, paradoxe, lorsque la Communauté internationale à peu près unanime s'insurge contre l'annexion d'un Etat par un autre, lorsque l'Irak envahit le Koweït, elle ne songe même pas à fonder sa répro-

bation sur la violation du droit des peuples[1]. Est-ce à dire que l'on doive considérer que la lutte des peuples pour le libre choix de leur destin est achevée, que sa tâche historique remplie le droit des peuples a trouvé place au musée des idées mortes ? Ce serait faire bon compte des aspirations de tous ces peuples, des Tamouls aux Kurdes, des Baltes aux Palestiniens, en passant par les Tibétains, les Magyars de Roumanie, les Sikhs, les Erythréens... qui à travers le monde combattent pour leur émancipation.

Comment alors expliquer cette disparition, cette fossilisation ? Elles tiennent à l'existence dans la société internationale d'autres forces qui commandent le comportement des Etats, se heurtent au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et parviennent à le mettre en échec. Au premier rang les nationalismes, loin d'avoir disparu, renaissent au contraire avec leur esprit de domination et leur peu de cas des minorités. De façon plus subtile, moins frontale, la revendication par les peuples de la maîtrise de leur destinée sera contestée, ou éludée, au nom de l'intérêt bien compris des individus invités à voir plus loin, à dépasser le nationalisme, ou plus prosaïquement à se réaliser dans les cadres étatiques existants.

I. LES NATIONALISMES CONTRE LE DROIT DES PEUPLES

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes rencontre une conception du nationalisme au nom de laquelle certains peuples en soumettent à leurs lois d'autres moins forts ou moins évolués. Par volonté de puissance, intérêt bien compris ou en se réclamant d'une mission civilisatrice, en général pour toutes ces raisons à la fois. Au lendemain de la seconde guerre mondiale cet aspect au moins du nationalisme, encore vivace en 1918 par exemple, a disparu des relations entre les peuples américains ou d'Europe occidentale, chaque peuple, ou à peu près, s'y est donné un Etat, a trouvé un statut, ou rejoint sa famille, à quelques exceptions près les frontières sont fixées. La revendication de l'autodétermination persiste mais elle se déplace là où subsistent des situations flagrantes de domination d'un peuple sur un autre : l'Afrique et l'Asie. Si la guerre a affaibli les vainqueurs européens leur nationalisme reste intact, et leur Empire apparaît comme leur chance de conserver leur place dans le monde, au moment même où s'éveillent de nouveaux nationalismes

1. Les résolutions du Conseil de Sécurité n'en parlent pas. En revanche M. François Mitterrand s'y est référé dans ses vœux aux Français le 31 décembre 1990.

dans les territoires colonisés. Le conflit entre ces nationalismes va devenir inévitable. A la faveur des hostilités la petite élite instruite des colonies a pris conscience du caractère injuste de la présence coloniale et de la faiblesse des métropoles. Les revers de certains colonisateurs, sous les coups parfois, comme en Extrême-Orient, de frères de race, les déclarations émancipatrices d'hommes comme Roosevelt ou de Gaulle, la diffusion de l'idéal de liberté et d'égalité, tout cet ensemble fait naître le sentiment que la dépendance n'est pas inéluctable et que la fin de la guerre marquerait le début de l'ère de libération des peuples dominés.

Le droit des peuples contre les nationalismes colonisateurs

Aussi, lorsqu'en 1945 les Nations Unies inscrivent dans leur charte le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au nombre des principes éthiques devant guider leur action et d'en faire un droit, il apparaît — alors que la guerre froide n'a pas encore commencé — que la décolonisation sera le grand problème, le plus aigu et le plus brûlant, qu'aura à régler la société internationale au lendemain de la guerre. Dès ce moment le droit des peuples devient avant tout celui des populations colonisées à se constituer en Etats indépendants, peu à peu un consensus se forme là-dessus dans les instances internationales. L'interprétation semble s'imposer, elle est d'ailleurs la plus simple. Elle rend en effet tout débat inutile sur la définition du « peuple » et toute recherche superflue sur les « peuples » qui peuvent prétendre à bénéficier du droit comme sur le contenu de celui-ci. La situation est claire : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes s'adresse aux populations des territoires soumis à la domination coloniale européenne : France, Grande-Bretagne, Espagne, Portugal, Belgique, Pays-Bas, ils doivent devenir indépendants.

Pendant trente ans cette conception fonde la ligne politique des Nations Unies. Imposés par la coalition des « forces progressistes » constituées par les régimes marxistes et des Etats du Tiers Monde, toujours plus nombreux au fur et à mesure que les peuples colonisés s'émancipent, elle reçoit l'appui d'Etats occidentaux comme les monarchies scandinaves et les Etats-Unis. Elle légitime le combat contre le nationalisme crispé des puissances coloniales et permet de leur arracher l'indépendance par la force lorsqu'une mise en œuvre pacifique et concertée du principe n'arrive pas à l'obtenir.

En même temps, cette interprétation réduit considérablement la portée du droit consacré en 1945. Elle suggère que ce qui est condamnable c'est la colonisation occidentale et non la soumission

d'un peuple à un autre. Le fondement éthique que la charte avait voulu donner au droit des peuples se déplace et se focalise au risque de perdre son caractère universel. Une question va alors se poser bientôt : après son triomphe dans l'abolition des liens coloniaux, le droit des peuples a-t-il encore un rôle à jouer ?

La question ne met plus tant en cause les régimes occidentaux, maintenant dégagés de l'hypothèque coloniale et où le nationalisme s'est assagi, que leurs adversaires d'hier au premier rang desquels les nouveaux Etats du Tiers Monde.

Le nationalisme des décolonisés contre le droit des peuples

La décolonisation n'a pas toujours donné naissance à des Etats au peuplement homogène. Des minorités vivent sur leur territoire qui, à leur tour, peuvent prétendre bénéficier du droit à l'autodétermination et les forces centrifuges sont parfois d'autant plus puissantes que l'Etat est récent. Comment vont réagir les dirigeants de ces jeunes Etats ? Fidèles au principe auquel ils doivent l'indépendance laisseront-ils chaque peuple choisir son destin ou au contraire défendront-ils farouchement l'unité du nouvel Etat ? La réponse est connue : les réflexes du nationalisme le plus classique réapparaissent et les velléités d'émancipation sont condamnées et combattues. La décolonisation a fait surgir de nouveaux nationalismes plus nombreux et tout aussi dominateurs que les anciens.

Est-ce tellement inattendu ? Lors de la lutte de libération la référence au droit des peuples servait d'arme contre le colonisateur sans impliquer nécessairement une adhésion à ses racines éthiques. Le combat au nom du droit n'était pas un combat pour la règle morale universelle qui sous-tend le droit. Les chefs du mouvement pour l'émancipation étaient des nationalistes et non des croisés du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Des nationalistes sans nation souvent, mais résolus à en forger une à partir des populations disparates qui se trouvaient là. D'où la désillusion de beaucoup de ceux qui en Occident par libéralisme avaient soutenu leur lutte, dans l'incompréhension à peu près générale et sans souci du danger parfois. Ils avaient cru communier avec les colonisés dans un idéal de liberté pour tous les peuples et s'aperçoivent avec amertume, après l'indépendance, que l'alliance avec leurs compagnons d'hier était pour ceux-ci de circonstance et tactique, qu'il s'agit en réalité de nationalistes plus proches au fond des valeurs de ceux qui les combattaient que de ceux qui les soutenaient. Ils comprennent qu'ils sont devenus des gêneurs, des donneurs de leçons inopportunes et

assistent parfois à des collusions bizarres entre les jeunes dirigeants décolonisés et des hommes qui la veille s'opposaient farouchement à eux. Et l'on constate que les obstacles opposés à la revendication de l'autodétermination sont ceux-là même utilisés autrefois par le colonisateur.

La Conférence d'Addis-Abéba en mai 1963 apparaît comme la réplique inversée de la Conférence de Berlin en 1885 : là où l'une organisait la colonisation, l'autre pose le principe de base de l'Afrique postcoloniale, dans les deux cas sans se soucier du droit des peuples. La charte de l'Organisation de l'Unité africaine passe sous silence le droit des peuples[2] et consacre au contraire le droit au respect de l'intégrité territoriale dans les frontières coloniales. Celles-ci pourtant ont été tracées pour la commodité des colonisateurs sans qu'il se préoccupe de placer un même peuple sous une administration unique. Au mépris des solidarités traditionnelles des groupes cohérents sont divisés pour relever d'autorités distinctes. La Sainte Alliance des Etats africains a ainsi entériné la séparation de nombreux peuples entre plusieurs Etats, refusant par avance, toute légitimité aux aspirations à un regroupement. L'indépendance est globale[3]. Lorsque des mouvements revendicatifs se développent quand même le vieux thème de la lutte contre le colonialisme ressuscite. On dénonce un complot néo-colonialiste contre l'unité nationale : les colonisateurs d'hier chercheraient à conserver leur pouvoir en faisant éclater l'Etat. D'ailleurs, l'accusation n'est pas toujours sans fondement, on se souvient que la France avait souhaité un moment séparer l'Algérie du Sahara et la sécession katangaise avait reçu en 1960 des appuis extérieurs fort peu désintéressés.

Les moyens juridiques sont nombreux en outre qui permettent de condamner toute velléité d'indépendance. Les Etats étrangers, qui seraient tentés d'apporter leur soutien, sont ainsi rappelés au respect de la règle de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats fort opportunément formulée par les Nations Unies en même temps que le droit des peuples. Alors que ce dernier avait prévalu à l'époque de la décolonisation, il n'en est plus de même aujourd'hui, la majorité des membres de l'Assemblée générale des Nations Unies rejette tout droit de regard, toute intervention, sur leurs propres affaires.

2. La charte africaine des droits de l'homme et des peuples affirme cependant que « rien ne peut justifier la domination d'un peuple par un autre » (art. 19).

3. On sait, en particulier, les difficultés que cette règle devait créer à la France du fait de la volonté des habitants de Mayotte de rester dans la République.

Les règles du droit interne qui avaient fait leurs preuves au temps de la colonisation sont elles aussi mises à contribution pour faire taire et réprimer les atteintes au statu quo. La Constitution proclame l'intangibilité du territoire national ou encore souvent le principe de l'unité de l'Etat, refusant par là toute solution fédérale suspectée de n'être qu'une étape offrant à des minorités les institutions à partir desquelles un jour elles feront sécession. La prohibition du multipartisme s'inspire des mêmes craintes : la pluralité des partis politiques ouvre la porte à la création de partis représentatifs de particularismes nationaux, facilitant l'organisation de leur clientèle et leur permettant de conquérir par la voie électorale une base territoriale ; le parti unique au contraire constitue le creuset de l'unité nationale. Il n'est jusqu'au référendum qui soit suspect car son usage ferait apparaître la faible audience du pouvoir central dans certaines régions. Et, bien sûr, tout un appareil répressif est mis en place. Comment s'étonner dans ces conditions de la vigueur avec laquelle, dès la crise du Biafra en 1967, le Tiers Monde réagit contre les revendications d'indépendance ?[4]

Les nationalismes et leur instinct de domination sont plus vivaces que jamais et font cause commune pour se défendre contre le droit des peuples. Ils s'autorisent cependant à le maintenir en survie provisoire pour mener quelques derniers combats symboliques où l'Occident est encore plus ou moins en cause, en Afrique du Sud et Palestine par exemple. N'étaient ces causes résiduelles, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes aurait pratiquement disparu du vocabulaire onusien.

Mais les nationalismes contemporains n'expliquent pas à eux seuls le déclin du droit des peuples.

II. LE DROIT DES PEUPLES ET LES MISES EN CAUSE DU NATIONALISME

Réduire à la virulence des nationalismes du Tiers Monde les causes du déclin du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes serait laisser de côté d'autres facteurs, moins évidents peut être, mais dont le champ est plus large et le rôle tout aussi important. Les échos

4. Les Ibos qui ont mené le soulèvement du Biafra n'ont montré aucun respect des droits des minorités installées dans la province où ils étaient majoritaires. V. Ibrahim Fall, *Contribution à l'étude du droit des peuples en Afrique*, Thèse, Paris, 1972, p. 314.

éveillés sont moins émotionnels, la période de la lutte contre le mal absolu qu'était la colonisation s'éloigne, aussi la revendication de certains peuples à la maîtrise de leur destin est-elle aujourd'hui appréciée de façon plus réaliste et en même temps elle est contrariée par des évolutions qui se font jour dans l'organisation de la société internationale. L'accent est mis tout d'abord sur le risque de déstabilisation que le droit des peuples fait courir à cette dernière. On fait valoir que la sécurité des Etats serait menacée en permanence, et que les citoyens ne pourraient vivre en paix, si le bénéfice du droit était étendu à l'infini à n'importe quel groupe quelle que soit sa taille ou ses mobiles. Comme tous les droits, le droit des peuples doit connaître des limites. D'autre part, le droit est à contre-courant du mouvement qui pousse les peuples à mettre entre parenthèses ce qui les sépare pour se regrouper ou s'associer, dépassant l'horizon étroit de l'Etat-nation.

La défense de l'Etat

Dès 1948 Georges Scelle mesurait bien les risques d'une conception trop compréhensive du droit des peuples[5]. Après avoir rappelé le long effort qu'il faut à un Etat pour s'établir il poursuivait : « On ne saurait admettre d'un cœur léger que sous prétexte de libre disposition, des collectivités quelconques, dont la cohésion peut être éphémère et les mouvements passionnels, puissent remettre en question tout l'édifice (étatique). Notons bien, en effet, que le "droit" de la collectivité dissidente — et c'est un droit de sécession — s'affronte immédiatement avec le "droit" non moins respectable du surplus de la population de continuer à former une nation, un Etat, et persister dans un vouloir vivre collectif. On ne saurait admettre que la satisfaction du désir d'une minorité pourrait l'emporter sur les nécessités vitales de la majorité et détruire la solidarité qui sert de base à l'Etat lui-même. »

Donner à tout groupement humain le droit de s'organiser de façon totalement autonome n'est-ce pas en effet condamner la communauté globale où il vit jusqu'alors, la vouer à la dissociation, sans pour autant assurer aux partants — à l'instigation peut être d'une minorité d'ambitieux mus avant tout par leur intérêt personnel — la stabilité, la sécurité, les solidarités qu'une entité plus vaste et les liens passés favorisent. Après la décolonisation, la ques-

5. *Droit international public*, 1948, p. 157. Cité par Hassan Kamel, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en Droit international public*, Thèse, Paris, 1960.

tion, jusqu'alors éludée, de la définition du peuple pouvant prétendre disposer de son destin s'est posée avec une force accrue. En effet, un peu partout à travers le monde, et non plus seulement dans les Etats nouveaux mais dans les aneiens — qu'on pense aux Basques, aux Canaques, aux Corses... — on a vu s'affirmer de multiples particularismes, peut être enhardis par le succès du droit des peuples, et s'envenimer des frustrations, pendant qu'un passé commun idéalisé ressurgissait ou était fabriqué pour fonder des revendications plus ou moins séparatistes. Toutes sont-elles légitimes ? Comment distinguer les artificielles de celles qui seraient justifiées ? La Communauté internationale sommée de se prononcer peut-elle par un appui indifférencié présider à sa balkanisation ? Parrainer la naissance d'une poussière d'Etats inviables pour la plupart et pourtant jaloux de leur souveraineté ? Autant de questions sans réponse. La théorie du droit des peuples reste à faire. Il est au nombre de ces droits collectifs très flous qui ne donnent de garantie à personne — pour s'en prévaloir ou s'en défendre — et dont l'application ne relève d'aucun tribunal mais de considérations d'opportunité politique. Aussi les intéressés sont-ils tentés de poursuivre sur le terrain la démonstration du bien-fondé de leur exigence d'autodétermination par la vigueur et la durée de leur lutte ainsi que par la mobilisation qu'ils sont capables de susciter. L'Etat et l'ensemble des citoyens paient chèrement le prix de ce combat. Il y aurait bien la voie démocratique du référendum mais elle se heurte à peu près toujours à l'hostilité des protagonistes. Soit qu'ils connaissent d'avance le résultat défavorable à leur thèse de la consultation, soit que dans son principe même celle-ci apparaisse comme un début de consécration d'un séparatisme récusé, le premier pas d'un processus auquel on dénie tout fondement réel. Aussi la société internationale est-elle maintenant, dans son ensemble, très prudente dans le maniement du droit des peuples.

Les réticences à l'égard de ce ferment de décomposition des Etats les plus solides sont d'autant plus grandes qu'il apparaît que ceux qui s'en réclament poursuivent parfois des objectifs fort peu élevés, voire franchement égoïstes. Des provinces riches peuvent ainsi se lasser du partage imposé de leurs ressources au profit de régions défavorisées, souvent plus peuplées et qui par leur poids électoral et politique contrôlent le pouvoir. Les soulèvements du Katanga et du Biafra n'étaient pas dénués d'arrière-pensées de cette sorte. Et pour évoquer un exemple plus récent, on peut se demander si la même unanimité se serait manifestée en faveur du Koweït si celui-ci avait été la 19e province de l'Irak cherchant par la séces-

sion à récupérer la libre disposition de ses richesses pétrolières ? Il est vraisemblable que seuls alors les pays intéressés à affaiblir l'Irak auraient pris fait et cause pour les Koweïtiens.

Car c'est là un autre danger du droit des peuples qui contribue aussi à la réserve de la communauté internationale : il est un instrument de choix pour semer la discorde chez l'adversaire. De tout temps il a servi à aviver les tensions dans les conflits. La proclamation du droit des nationalités à la fin de la première guerre mondiale tendait, au-delà des formules généreuses, à déstabiliser les Empires allemands et austro-hongrois ; en 1917 en Russie elle visait à favoriser le ralliement des minorités nationales aux forces révolutionnaires. La France de son côté a joué la division des Arabes et des Berbères au Maroc par le dahir berbère de 1932 et a rêvé un moment pendant la guerre d'Algérie de l'appui qu'elle pourrait trouver dans un nationalisme kabyle. Au surplus il est bien difficile souvent pour les Etats de rester insensibles aux appels lancés par des peuples en lutte avec lesquels ils ont des liens historiques, ethniques, religieux ou culturels : qu'on pense aux problèmes chypriote et palestinien. Aussi pour garantir la paix, la société internationale met-elle l'accent en priorité, on l'a dit, sur le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats. En dehors de quelques conflits anciens et hautement symboliques, elle a tendance à considérer comme des problèmes internes les revendications autonomistes ou indépendantistes à travers le monde. Les groupes intéressés ont beaucoup de difficultés à donner à leur combat une audience internationale, à trouver des avocats et à provoquer l'intervention des Nations Unies. Les temps ont changé, le caractère corrosif du droit des peuples le dessert aujourd'hui au sein du Concert des nations établies. En définitive la décision des Africains de geler les frontières coloniales, de laisser le temps intégrer dans l'Etat des populations hétérogènes, de favoriser l'apparition d'un nationalisme rassembleur n'est-elle pas celle de la sagesse ?

D'autant que le droit des peuples fondé sur la conception de l'Etat-nation perd une bonne part de sa signification à partir du moment où on s'efforce de dépasser la nation.

Le dépassement de la nation

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes se justifie par référence à l'Etat-nation : toute nation doit pouvoir se constituer en Etat. Or bien d'autres liens de solidarité, transcendant la nation, se manifestent avec force dans le monde d'aujourd'hui et tendent à

écarter le droit des peuples au profit de la recherche de regroupements dans un cadre plus large, universel ou régional. Le marxisme, l'islam, le panafricanisme, l'édification européenne, entre autres, fournissent des illustrations de cette volonté de dépassement de la Nation.

Pour les marxistes d'ailleurs il vaudrait mieux parler de négation ou de récusation de la nation. S'ils ont abondamment utilisé le droit des peuples c'est comme moyen de lutte contre le capitalisme, destiné à miner son impérialisme en le privant de ses matières premières, de ses marchés, de ses réserves de main-d'œuvre. Mais ce droit est étranger aux relations entre les peuples socialistes. Celles-ci sont placées sous le signe de l'internationalisme prolétarien ou socialiste, qui unit par des liens transversaux les « prolétaires de tous les pays », ou les hommes vivant dans la société sans classe. Le concept réactionnaire de nation destiné à masquer les contradictions de classes correspond à une phase historique dépassée, il est devenu inutile. La Révolution bolchévique a été libératrice des prétendues solidarités nationales, elle a délivré les peuples de l'oppression ; le mythe de la nation a été démoli et remplacé par l'apparition d'un peuple ou d'une patrie socialiste sans frontières, où les hommes cohabitent sans opposition d'intérêt.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, au moment où un peu partout à travers le monde s'éveillait la revendication de l'autodétermination, l'Union soviétique est parvenue à imposer son dogme, à faire admettre que le problème ne la concernait pas et même à prendre la tête du mouvement de libération des peuples colonisés. Le peuple soviétique mêlant Russes et minorités nationales était présenté comme préfigurant la société socialiste de demain d'où aura disparu la domination d'un peuple sur un autre.

Les timides tentatives de dénoncer l'Empire soviétique et d'invoquer le droit des peuples contre lui se sont heurtées à ce postulat. Bien plus, l'URSS a pu, sans soulever de protestations de la communauté internationale, mener une politique de colonisation à la romaine en installant sur le territoire de ses minorités nationales des émigrants russes, procédant ainsi à un brassage de populations de nature à empêcher l'expression unanimitaire ultérieure de revendications nationalitaires. La Chine devait procéder de même dans certaines de ses provinces frontières comme la Mongolie intérieure et dans une moindre mesure le Tibet.

Mais le dépassement théorisé du nationalisme, la fiction du peuple soviétique n'ont pas été assez puissants pour faire disparaître ou contenir le sentiment national. Les peuples de l'Empire soviétique ressuscitent leur personnalité bafouée, s'efforcent de couper les

liens avec le pouvoir central, revendiquent des institutions indépendantes. On assiste à la revanche du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; nulle part à travers le monde il n'est aussi vivace et combatif. En même temps il faut bien constater que la Communauté internationale est plutôt spectatrice du mouvement que mobisée en sa faveur tant est grande encore la révérence à l'égard de l'Union soviétique.

Ce que l'internationalisme socialiste n'a pas réussi à réaliser, l'Islam se propose de le faire. Les Musulmans acceptent difficilement la division du peuple des Croyants entre des entités nationales définies souvent par des frontières dues au colonisateur. Pour eux la collectivité naturelle est celle de l' « Oumma », la Communauté des Croyants, de ceux qui se réclament du Coran, hors de toute attache territoriale, ethnique ou linguistique. Etat, nation, frontière sont des concepts étrangers au Livre saint. Les revendications nationales entre peuples musulmans sont, dans cette perspective, dérisoires et divisent de façon quasi sacrilège la Communauté. Il faut leur substituer la poursuite de l'unité de son peuple voulue par Dieu. Si pendant la période de la colonisation le droit des peuples a pu jouer un rôle historique de libération des Infidèles il est maintenant devenu inutile. La montée du fondamentalisme islamique donne une nouvelle vigueur à cette conception à laquelle les dirigeants des Etats concernés étaient jusqu'à présent restés assez imperméables, dans leurs actes au moins. Elle soulève l'inquiétude des minorités chrétiennes implantées depuis des siècles en terre d'Islam et aussi de peuples musulmans non arabes, comme les Kabyles, qui craignent à terme une uniformisation où ils perdraient leur spécificité, linguistique en particulier.

Enfin les tentatives, ou les projets, de regroupements régionaux cherchent aussi à dépasser le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en tablant sur l'affaiblissement de l'identité et du sentiment national. Panafricanisme et panarabisme prêchent que, finie la lutte contre le colonialisme, les frontières n'ont plus de sens et qu'il faut réaliser l'unité africaine ou arabe. Sans grand succès jusqu'à présent au contraire de l'édification européenne. Les peuples européens acceptent de plus en plus d'être soumis à des règles n'émanant pas des autorités nationales mais des institutions communautaires. Le droit à disposer d'eux-mêmes ne se traduit pas nécessairement en effet dans l'affirmation d'une indépendance intransigeante mais au contraire dans le choix de se fondre dans un ensemble multinational où la communauté de culture et d'intérêts paraît se prêter mieux à l'épanouissement de chacun.

En définitive n'est-ce pas dans cette direction que se trouve l'avenir du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? Ce qui importe avant tout c'est non seulement la conservation mais le développement de leur personnalité contre l'uniformisation de la société. Celle-ci ne passe pas nécessairement par l'octroi de structures institutionnelles propres et indépendantes mais par l'élaboration de règles protégeant leur religion, leur langue, leurs traditions, leur culture, par l'édiction d'un statut des minorités leur accordant des garanties constitutionnelles efficaces dont le respect serait contrôlé par un juge indépendant et placé sous la vigilance de la Communauté internationale.

RÉSUMÉ. — *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été l'instrument à la fois juridique et légitimateur de la décolonisation. Mais celle-ci a donné naissance à de nouveaux nationalismes qui se sont opposés à l'extension de ce droit aux minorités des jeunes Etats. Il faut bien reconnaître d'ailleurs que le droit des peuples ne peut rester sans limites sous peine de déstabiliser en permanence la société internationale et de contrarier sa réorganisation par le dépassement de l'Etat-nation.*

PIERRE BIRNBAUM

Nationalisme à la française

Dans un article récent, Louis Dumont oppose, à l'aide d'une relecture de l'histoire de la société française, la gauche à la droite, estimant que seule la première met, depuis la Révolution de 1789, l'accent sur les principes de type universaliste, l'ancienne *Gemeinschaft* traditionnelle laissant place à une nouvelle *Gesselschaft* désormais basée sur des individus libres et égaux. Le peuple d'un territoire se conçoit lui-même, depuis Valmy, en fonction d'un paradigme universaliste, métamorphosant dès lors l'holisme traditionnel au fondement organiciste. Pour Dumont, avec le désastre de la guerre de 1870-1871, la droite s'approprie pourtant le concept de nation : le nationalisme qui en devient inévitablement l'idéologie correspondant dès lors à un territoire bien concret, celui de l'espace hexagonal mutilé. Notant cette transformation, il examine ensuite ses conséquences sur le déroulement de l'Affaire Dreyfus qui éclate dans un tel contexte et se penche sur l'attitude, qui peut sembler au premier abord incompréhensible du capitaine radié : « La clef de l'attitude de Dreyfus, estime-t-il, est peut-être dans le fait que, en tant que juif parfaitement assimilé et se voulant tel, en somme en tant que néophyte de la République, Dreyfus en était resté à Valmy. Il était aveugle à l'histoire mouvementée du siècle... le particularisme holiste que les révolutionnaires de 1792 englobaient dans leur universalisme s'est affirmé indépendamment et en opposition à l'universalisme. C'est de cela que Dreyfus n'a en somme pas pris connaissance. »[1]

1. Louis Dumont, Sur l'idéologie politique française, *Le Débat*, janvier-février 1990, p. 137-138.

Avec le culte de la revanche et la naissance d'un nationalisme exacerbé, la patrie va dorénavant s'incarner davantage dans une terre, s'enraciner dans une origine ethnique particulière, retrouver une dimension communautaire que décrivent parfaitement les théories holistiques traditionnelles qui sous-tendent la pensée conservatrice du XIX^e siècle. En passant à droite et en s'éloignant des seuls principes pour revêtir une dimension plus empirique[2], le nationalisme mène droit aux « doctrines de haine » décrites par A. Leroy-Beaulieu, aux « guerres franco-françaises » faites de violents affrontements internes opposant ceux qui s'engagent au nom d'une culture propre à l'identité française, telle qu'elle se trouve façonnée par sa longue histoire à travers le « ciment » du catholicisme, pour reprendre l'expression de A. de Mun, à ceux qui s'accrochent à des principes universalistes mis en pratique au moment de la Révolution. Ce que Dreyfus ne voit pas, c'est que le temps de l'universalisme est terminé et qu'il se trouve remplacé par un culte de la nation que certains considèrent comme incompatible avec la présence de tous ceux qui restent regardés comme étrangers à l'identité française : ce nationalisme implique inéluctablement l'explosion d'un antisémitisme soudain que tous les juifs adeptes passionnés du franco-judaïsme ne peuvent appréhender, car ils demeurent attachés à l'idée universaliste de l'intégration à la République au moment même où, pour beaucoup, ils devraient s'en trouver exclus.

Moins d'un demi-siècle plus tard, pareille mésaventure survient en Allemagne à Hannah Arendt qui a suivi elle aussi, avec le retard qui caractérise l'émancipation des juifs allemands par rapport à leurs coreligionnaires français, ce même chemin vers une intégration et une assimilation considérées comme définitives. La *Bildung* s'impose comme idéal aux juifs allemands qui trouvent dans le rationalisme de Kant le fondement à leur intégration à la nation allemande perçue comme porteuse de la Raison. Pourtant, dans cette société qui récuse la laïcité, ils se trouvent forcés de se convertir en grand nombre avant de pouvoir entrer de plain-pied dans la germanité. Avec la réaction romantique qui identifie la nation à la *Gemeinschaft* traditionnelle, les juifs allemands se trouvent à leur tour pris au dépourvu. Ils ne peuvent retourner au *shtetl* et ne souhaitent pas, pour la plupart d'entre eux, rejoindre le mouvement sioniste comme forme spécifique d'intégration à une communauté.

2. Voir Claude Nicolet, *L'idée républicaine en France*, Paris, Gallimard, 1982 ; Raoul Girardet, *Le nationalisme français*, Paris, Le Seuil, « Point », 1983.

Comme le montre subtilement Ernest Gellner[3], Arendt, éduquée à travers l'enseignement de Goethe et non celui de la *Torah*, se trouve néanmoins attirée par le romantisme germanique et son amour d'Heidegger qu'elle qualifie de « dernier romantique » en témoigne. Cette liaison amoureuse avec celui qui va devenir membre du Parti nazi, ainsi que l'un de ses idéologues respectés, symbolise comme l'impossibilité de son intégration à la nouvelle communauté romantique qui se construit sous ses yeux, mettant un terme à la société issue des Lumières qui lui a longtemps servi d'idéal et à laquelle elle consacrera plus tard nombre de ses écrits philosophiques. La foi républicaine du capitaine Dreyfus était incompatible avec le nationalisme organiciste de la fin du XIX^e^ siècle, un peu comme l'amour des Lumières et de la *Bildung* dont fait preuve Arendt devient inconciliable avec le romantisme d'une germanité communautaire homogène. Le nationalisme ici, le nazisme là, ont l'un et l'autre, à des époques différentes exprimant aussi des rythmes contrastés dans les processus d'émancipation de chaque Etat, des conséquences identiques sur le destin du capitaine et de la philosophe, laquelle, plus tard, se montrera cependant si paradoxalement sévère à l'égard du célèbre militaire français.

Pourtant, si la nouvelle communauté germanique se construit à partir de la race, le nationalisme français fin de siècle cherche davantage le fondement de son identité dans le catholicisme. L'un et l'autre entendent remettre en question la différenciation de l'Etat fort qui, dans chacune de ces deux sociétés, s'est constitué quasiment à l'identique comme une machine impersonnelle et bureaucratique imposant son ordre à l'ensemble de la société. Cette dédifférenciation de l'Etat au nom de la primauté de la race, en Allemagne, ou du catholicisme, en France, implique à chaque fois un profond aménagement de l'identité nationale et, en particulier, un réexamen de la notion de citoyenneté dont la dimension universaliste s'est d'abord imposée en France avant de voir le jour, de manière plus fragile, dans l'entre-deux-guerres, en Allemagne. Cette observation ne peut que nous inciter à évoquer ici le caractère fécond de la carte conceptuelle dessinée par Stein Rokkan par laquelle celui-ci instaure un lien entre le type de code culturel, le type d'Etat et l'apparition des formes d'extrémismes comme le nazisme qu'il interprète comme un substitut communautaire au fondement raciste à un Etat-nation qui

3. Ernest Gellner, *Culture, Identity and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 78 et s.

n'a pu conquérir son entière légitimité[4]. Stein Rokkan n'examine pourtant pas le surgissement des mouvements nationalistes extrémistes en France où l'Etat fort a pu achever plus ou moins son institutionnalisation.

En s'inspirant de sa modélisation, on pourrait avancer l'hypothèse que, en France, la grande légitimité de l'Etat limite les conséquences de la mobilisation nationaliste extrémiste qui surgit, par exemple, à partir de l'Affaire Dreyfus, et qui conteste l'universalisme de l'Etat républicain au nom de la nécessaire permanence de l'identité catholique propre à la société française. C'est que « les guerres franco-françaises »[5] par lesquelles s'identifie l'exceptionnalisme de la France trouvent ici leur véritable ressort, à savoir le heurt constant entre l'Etat qui entend imposer à tous ses citoyens son ordre universaliste avec l'Eglise catholique dont les partisans en récusent longtemps, et bien après le ralliement, la légitimité. Dans ce sens, le nationalisme qui émerge à cette époque se présente comme un mouvement de reconquête de la nation et de redéfinition de son identité impliquant la destruction d'un Etat républicain aux principes par trop universalistes.

Le nationalisme « à la française » trouve, dans ce contexte particulier, sa spécificité. Il apparaît comme une protestation dressée à l'encontre des principes universalistes de la République énoncée essentiellement au nom d'un catholicisme intransigeant. Cette corrélation entre nationalisme et catholicisme qui semble patente à partir des années 1880, révèle aussi la probable impossibilité, en France, d'une religion civile à l'américaine : celle-ci présuppose un consensus, une acceptation de la République par les Eglises et, à l'inverse, une présence légitime de ces dernières au sein de la société. Comme le couple Etat fort - Eglise catholique puissante ne se fait pas jour dans la mesure où d'une part, l'Etat demeure faible et que d'autre part, les Eglises sont multiples, les religions demeurent à l'écart de la vie publique et leur séparation d'avec l'Etat est acceptée comme allant de soi. Cette séparation ne résulte donc pas d'un conflit. Telles sont les conditions structurelles qui produisent l'excep-

4. Stein Rokkan, Un modèle géo-économique et géopolitique, *Communications*, 45, 1987. Guy Hermet conteste très subtilement l'opposition entre catholicisme et protestantisme en soulignant le caractère parfois oppressif du protestantisme, par exemple, aux Etats-Unis, et, au contraire, la contribution du catholicisme à l'émergence de la citoyenneté moderne, *in* P. Birnbaum et J. Leca, L'individu-citoyen dans le christianisme occidental, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1986.

5. Les guerres franco-françaises, *Vingtième siècle*, janvier-mars 1985.

tionnalisme américain dont la religion civile façonne la conscience nationale et l'identité.

Décrivant cette notion de religion civile, Robert Bellah en souligne le fondement éthique : son caractère religieux distinct, selon lui, de toute religion organisée en institution, facilite la symbiose entre le politique et la société tout entière : pour lui, « la dimension religieuse sous-tend tout l'édifice de la vie américaine, y compris le domaine politique. Cette dimension religieuse publique que je nommerai religion civile américaine s'exprime par un ensemble de croyances, de symboles et de rites. L'investiture d'un Président est un moment important du rituel de cette religion, réaffirmant, entre autres choses, la légitimation religieuse de la plus haute autorité politique »[6]. Le respect d'une Raison supérieure, l'idée d'une Justice imposant à chacun des obligations sont au cœur de cette religion civile qui, distincte de toute Eglise constituée, n'en trouve pas moins son origine du côté d'un protestantisme chargé lui-même de tout un ensemble de connotations hébraïques issues de l'Ancien Testament. Et c'est bien parce que « la nation doit répondre de ses actes devant une justice supérieure » que les Etats-Unis évitent peut-être plus aisément toute poussée nationaliste identique à celles qui se font jour au cours des guerres franco-françaises. Selon Bellah, « la religion civile en Amérique n'est pas le culte de la nation » : c'est pourquoi si les Etats-Unis ont versé dans un expansionnisme externe de type nationaliste, à l'instar de la France, toutes opinions politiques confondues, ils réussissent davantage à éviter, dans un contexte politique de grande décentralisation de la vie politique, les mobilisations nationalistes internes, les actions collectives violentes menées au nom des idéaux des droites extrêmes : ils n'ont jamais connu des mouvements nationalistes centralisés, à l'instar du système politique français, ayant l'ampleur des Ligues, de l'Action française, du poujadisme ou encore du lepénisme. Et même si cette conception de la religion civile n'est pas partagée également par tous dans la mesure où la communauté noire, ou encore les chicanos n'y adhèrent guère, même si de plus, depuis les présidences de Nixon ou encore de Reagan, elle se trouve comme minée par l'expansion d'un libéralisme économique sauvage et le déclin d'une morale transcendentale sur laquelle elle repose[7], un nationalisme de masse ne se

6. Robert Bellah, La religion civile aux Etats-Unis, *Archives des Sciences sociales des Religions*, 35, 1973, p. 10.

7. Pour une mise au point sur la notion de religion civile aux Etats-Unis, voir Martin Marthy, *Religion and Republic. The American circumstance*, Boston, Beacon Press, 1987.

produit guère et la John Birch Socicty ou encore l'American Legion ne ressemblent en rien aux Ligues à la française.

L'inspiration puritaine de la tradition politique américaine paraît ainsi peu propice, dans un tel contexte d'Etat faible, au surgissement de mouvements nationalistes de grande dimension collective ; au contraire, en France, comme le note Bellah lui-même, « la Révolution française, foneièrement anticléricale, a essayé d'instaurer une religion civile antichrétienne. Et, dans toute l'histoire de la France moderne on s'aperçoit que le fossé séparant l'esprit catholique traditionnel et l'esprit de 1789 est immense »[8]. Ce que ne perçoit pas Robert Bellah, c'est l'origine historique d'un tel antagonisme entre l'Etat absolutiste, révolutionnaire ou républicain et l'Eglise catholique : il ressort d'une logique de domination exclusive de la société que poursuit inlassablement chacun des deux adversaires soucieux d'en contrôler les valeurs et la socialisation politique. La lutte contre l'Eglise catholique assure l'autonomisation de l'Etat et leur séparation ne peut donc s'inscrire dans le cadre d'une religion civile consensuelle : la laïcité, symbole de la légitimité de l'espace public, par sa dimension anticléricale presque sans cesse affirmée, témoigne de la profondeur du dissensus qui coupe la France en camps ennemis au moment même où le nationalisme, passé à droite, accentue encore le rejet d'un Etat considéré comme étranger à l'identité nationale reposant sur un catholicisme militant. Dans ce sens, la quasi-impossibilité d'une religion civile en France symbolise la constance de l'affrontement interne : chacun ou presque, choisissant son camp, le nationalisme des droites radicales hostiles à l'Etat républicain va longtemps presque toujours se réclamer du catholicisme.

Et l'on comprend mal que Robert Bellah, dans un article postérieur au précédent, en vienne à considérer Durkheim comme « le grand prêtre et le théologien de la religion civile de la IIIe République »[9] dans la mesure où le célèbre sociologue souhaiterait restaurer la toute-puissance de la morale. En réalité, Durkheim, au nom du rationalisme et du positivisme, estime dans *De la division du travail social* que le progrès de la société mène logiquement à un déclin normal de la religion et si, plus tard, il reconnaît au contraire son rôle fonctionnel, c'est simplement dans la mesure où elle assure le contrôle social et non parce qu'elle serait porteuse d'une vérité

8. *Ibid.*, p. 18.

9. Robert Bellah, Morale, religion et société dans l'œuvre durkheimienne, *Archives de Sciences sociales des Religions*, janvier-mars 1990, p. 10 ; Ruth Wallace accepte elle aussi cette interprétation contestable de Durkheim, Emile Durkheim and the civil religion concept, *Review of religious research*, vol. 18, nº 3, 1977.

exprimant la présence d'une divinité supérieure. L'œuvre de Durkheim se comprend plutôt comme une théorisation de la laïcité justifiant la rationalité d'un Etat porteur de la « conscience claire » : Durkheim se voit alors irrémédiablement rangé parmi les adversaires du catholicisme et les droites radicales ne cesseront, en son nom, de l'attaquer durement. Face aux intellectuels qui s'adonnent aux joies d'un nationalisme cocardier, Durkheim entend défendre la primauté des principes universalistes, y compris dans le contexte brûlant de l'Affaire Dreyfus.

L'enjeu est clair : l'identité de la société française repose, pour tous les tenants du camp républicain, sur un rationalisme issu du Siècle des Lumières garantissant l'égalité de tous les citoyens. Les religions sont alors repoussées dans la sphère privée et la République se présente comme un espace public laïc[10] dont les symboles, tels *Marianne* ou encore la *Semeuse*, se réfèrent surtout à une dimension idéelle : diffusés sur l'ensemble du territoire qui se peuple rapidement de statues banalisant le principe républicain détaché de son origine révolutionnaire, ces emblèmes apparaissent comme un instrument de combat pouvant certes revêtir parfois une dimension quasi religieuse se marquant par exemple par la naissance d'une symbolique proche du sacré mais, avec la victoire des opportunistes, « la République ne doit pas se présenter comme une (contre-)religion ». Pourtant, dans le cadre plus général des guerres franco-françaises, face à *Marianne* se dresse souvent une *Jeanne d'Arc* combative incarnant la naissance d'un « contre-culte nationaliste »[11] qui mène droit à Vichy, lequel se dote d'une contre-imagerie supprimant toute allusion à la République, rétablissant la tradition monarchique du portrait au profit du maréchal Pétain ; la disparition de la symbolique républicaine permettant soit le retour à un passé lointain, celui des Francs, symbolisé par la francisque[12], soit encore la victoire d'allégories religieuses rétablissant une stricte identité entre la France et son Eglise catholique[13].

Dans cette perspective, le nationalisme à la française paraît démentir l'hypothèse générale proposée par Ernest Gellner selon lequel ce type d'action collective correspond surtout au déclin des

10. Voir la thèse en cours d'Yves Deloye, *La citoyenneté au miroir de l'école républicaine (et de ses contestations) : politique et religion en France, 1870-1914*, Université Paris I.

11. Voir Maurice Agulhon, *Marianne au pouvoir*, Paris, Flammarion, 1989, p. 91 et 326.

12. Maurice Agulhon, *Histoire vagabonde*, Paris, Gallimard, 1988, t. 1, p. 294.

13. Laurent Gervereau, Y a-t-il un « style Vichy » ?, *in* L. Gervereau et D. Peschanski (eds), *La propagande sous Vichy, 1940-1944*, Paris, BDIC, 1990.

identités collectives enraeinées dans une réalité concrète et à la formation récente, au contraire, de sociétés modernes impersonnelles, individualistes et relativement unifiées, où l'éducation et les connaissances sont fort répandues. Pour lui, le nationalisme ne correspond en rien à d'anciennes forces, il n'est pas l'émanation de cultures traditionnelles mais se présente plutôt comme un substitut aux formes traditionnelles d'identité collective[14]. Dans la France contemporaine, le nationalisme contemporain continue néanmoins à s'enraciner solidement dans des groupes sociaux dotés de vision du monde conservatrice et presque communautaire. Il fait figure davantage de réaction à la volonté d'unification atomisatrice menée par l'Etat républicain.

Dans ce sens, le combat que mènent, depuis Gambetta, les Républicains contre le cléricalisme, provoque inéluctablement une « guerre des deux France »[15] mettant constamment face à face les partisans de la laïcisation de l'Etat et ceux qui souhaitent rétablir le lien supposé consubstantiel entre la nation et le catholicisme ; c'est pourquoi Maurice Agulhon estime à juste titre que « la France aborde le XIX^e^ siècle avec virtuellement deux folklores... l'Eglise catholique avait imprimé l'habitude de ses pompes et de ses décors, presque toujours prêtés à la Contre-Révolution, et elle incitait ainsi involontairement la Révolution à se donner les armes psychologiques équivalentes »[16] grâce à des emblèmes et des rituels propres à faire avancer sa propre cause. Le nationalisme à la française devient inévitablement une mobilisation contre l'Etat républicain. Et dans cette lutte qui traverse l'histoire récente de la France contemporaine, les protestants[17], de même que les juifs[18], rejoignent le camp des tenants de la suprématie de l'Etat au détriment de celui d'un nationalisme se référant presque toujours à un catholicisme lui servant dès lors de véritable formule politique, d'idéologie justificatrice de son refus de la République.

14. Ernest Gellner, *Thought and Change*, Londres, Weidenfeld & Nicholson, 1964, chap. 7 ; et, du même auteur, *Nations and nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, chap. 4 et 5.

15. Emile Poulat, *Liberté, laïcité. La guerre des deux France et le principe de la modernité*, Paris, Cerf/Cujas, 1987.

16. Maurice Agulhon, *Marianne au combat*, Paris, Flammarion, 1972, p. 49 et 119.

17. Voir, par exemple, Jean Bauberot, En 1990, la laïcité pour une confession minoritaire : le protestantisme, in *Genèse et enjeux de la laïcité*, Paris, Labor & Fidès, 1990, p. 119.

18. Voir, par exemple, un certain nombre de remarques sur ce point dans Pierre Birnbaum (ed.), *Histoire politique des Juifs de France. Entre universalisme et particularisme*, Presses de la FNSP, 1990.

Par réaction, se lèvent désormais un antiprotestantisme et un antisémitisme nationaliste hostiles à l'Etat républicain universaliste dont la structure latente demeure presque inchangée du tournant du siècle à l'époque contemporaine[19]. Ce catholicisme intransigeant[20] façonne la tradition contre-révolutionnaire qui émerge sous la IIIe République et dont Maurice Barrès donne une parfaite illustration quand il déclare : « Je considère que la nationalité française est liée étroitement au catholicisme, qu'elle s'est formée et développée, dans une atmosphère catholique et qu'en essayant de détruire, d'arracher de la nation ce catholicisme, si étroitement lié avec toutes nos manières de sentir, vous ne pouvez pas prévoir tout ce que vous arracherez. »[21] Le nationalisme d'un Barrès illustre un refus définitif d'un Etat tourné vers l'universalisme : il prend appui sur un antiintellectualisme et un antirationalisme, conséquence du rôle joué par les intellectuels durant l'Affaire Dreyfus, se tourne au contraire vers une apologogie de la race, de la terre, la défense d'un organisme national qui le pousse de plus en plus à associer nationalisme et catholicisme : au terme de son évolution, Barrès abandonne toute dimension anticléricale et déclare « le catholicisme fait partie mêlée, confondue avec la France, c'est l'expression de notre sang »[22]. Proche de Drumont qui n'était guère catholique pratiquant, il adhère à ses thèses antiprotestantes et surtout antisémites et s'engage dans un combat d'une violence inouïe contre les juifs qu'il rend responsables de la décadence de la France. Dans *Mes Cahiers*, Barrès s'adresse à Drumont pour lui déclarer : « Je vous aime surtout parce que je suis né nationaliste » et, sans cesse, il rendra hommage à « son génie véritable ». Accentuant encore certains traits caractéristiques de la tradition contre-révolutionnaire s'exprimant aussi bien chez l'abbé Barruel que chez de Bonald[23]. Barrès contribue à renforcer ce lien entre paradigme nationaliste et identification au catholicisme qui va marquer dès lors la France moderne et accroître encore la haine

19. Pierre Birnbaum, *Un mythe politique : « La République juive ». De Léon Blum à Pierre Mendès France*, Paris, Fayard, 1988.

20. Jean-Marie Mayeur, Catholicisme intransigeant, catholicisme social, démocratie chrétienne, *Annales*, mars-avril 1972.

21. Maurice Barrès, *Bulletin officiel de la Ligue de la Patrie française*, 1er janvier 1907.

22. Voir Zeev Sternhell, *Maurice Barrès et le nationalisme français*, Paris, Ed. Complexe, Bruxelles, 1985, p. 306. Ce livre retrace remarquablement l'évolution des rapports entre nationalisme et catholicisme dans la pensée de Barrès.

23. Voir Gérard Gengembre, *La contre-révolution ou l'histoire désespérante*, Paris, Imago, 1989.

ou les préjugés[24] à l'égard de tous ceux qui se reconnaissent dans d'autres cultures, des protestants aux juifs et, de nos jours, aux musulmans, leur déniant tour à tour le droit à la nationalité ou encore, à la citoyenneté française.

L'importance de Drumont dans l'explosion de ce nationalisme spécifique associé dorénavant aux droites extrêmes est cruciale. Notons, par exemple, l'observation de Charles Maurras selon lequel « la formule nationaliste est née presque tout entière de Drumont ; et Daudet, Barrès, nous tous, avons commencé notre ouvrage sur sa lumière ». Les livres incendiaires de Drumont, au premier chef, *La France juive* ou *La fin d'un monde*, mais aussi *La Libre Parole*, son journal diffusé très largement sur le territoire et influençant nombre de pamphlets, de même qu'une partie importante de la presse catholique, comme *La Croix*, modèlent définitivement ce nouveau nationalisme d'exclusion dont la référence quasi unique devient de plus en plus le catholicisme intransigeant[25]. Rejetant une laïcité considérée comme mutilante et destructrice de la francité véridique, ce nationalisme réactionnaire qui en vient à s'identifier aux desseins des droites extrêmes en poussant au plus loin la logique des guerres franco-françaises, acquiert une visibilité de plus en plus grande, de l'époque des Ligues à l'entre-deux-guerres et à Vichy.

Sauf poussée exceptionnelle, au moment des décolonisations et de l'expérience Pierre Mendès France, ce courant n'en perd pas moins sous la IV^e^ République son influence étant donné surtout sa grande compromission avec Vichy : le monde catholique semble cette fois se rallier définitivement à la République et, de nos jours, même les catholiques pratiquants réguliers considèrent comme légitime la séparation de l'Eglise et de l'Etat[26]. En 1989, selon *La Croix*, « la République n'est plus à construire. Elle est. Et le régime républicain n'est guère contesté sérieusement » ; et ce journal de souligner à son tour « l'acquis irréversible de la laïcité » qui, il y a peu de temps,

24. Voir Pierre Birnbaum, Haines et préjugés, *in* J.-F. Sirinelli et E. Vigne, *Histoire des droites en France*, Paris, Gallimard, 1991 (à paraître).

25. Sur Drumont et la formation de ce nationalisme radical, Steven Wilson, *Ideology and experience. Antisemitism in France at the time of the Affair Dreyfus*, Londres, Associated Press, 1982 ; Michel Winock, *Edouard Drumont et Cie. Antisémitisme et fascisme en France*, Paris, Le Seuil, 1982 ; Frederick Busi, *The Pope of antisemitism. The career and legacy of Eduard Drumont*, New York, University Press of America, 1986 ; voir aussi, Pierre Sorlin, *La Croix et les Juifs*, Paris, Grasset, 1967.

26. Sondage SOFRES, *La Croix* du 11 avril 1989, *La Documentation catholique*, 18 juin 1989.

suscitait encore tant de luttes. « La guerre est finie », proclame-t-elle encore[27].

Les héritiers de Drumont, de même que les fidèles de Barrès et de Maurras, n'en bénéficient pas moins de nos jours d'une conjoncture exceptionnellement favorable à leurs thèses extrêmes. A nouveau, le courant du Front national s'appuie sur la mouvance intégriste pour faire resurgir les refus d'antan : il inscrit d'ailleurs son action dans un contexte plus général où l'électeur français, de devenir plus « rationnel », paraît toujours déterminer son choix essentiellement en fonction d'une variable religieuse, les catholiques pratiquants, même irréguliers, votant en majorité pour la droite[28]. De manière générale, on observe encore de nos jours que « plus le niveau d'intégration au catholicisme est important, plus on se sent proche des catholiques attachés à la tradition »[29]. Par ailleurs, « si l'intolérance est indépendante de la confession et de la pratique religieuse, l'autoritarisme augmente régulièrement avec le degré d'intégration à la communauté catholique et à ses valeurs »[30]. La percée du Front national témoigne de cet épanouissement des valeurs ethnocentristes qui ont longtemps nourri le nationalisme à la française et suscitent à nouveau, de nos jours, sa réémergence aux franges de moins en moins étroites de la société. Et si les sympathisants du Front national eux-mêmes vont moins à la messe que ceux de la droite classique et paraissent avoir moins confiance que ceux-ci en l'Eglise, si nombre d'entre eux se disent non-croyants[31], si certains de ses intellectuels tournent plutôt leurs regards vers le paganisme[32], ce mouvement dans son ensemble

27. *La Croix*, 30 avril et 11 juillet 1989.

28. Voir *L'électeur français en question*, Paris, Presses de la FNSP, 1990, p. 206.

29. Guy Michelat, L'identité catholique des Français. Les dimensions de la religiosité. *Revue française de Sociologie*, juillet-septembre 1990, p. 380 ; J.-M. Donegani et G. Lescanne estiment quant à eux que l'on assiste au « progressif abandon du catholicisme comme système de valeurs unifiant toute sa vie ». J.-M. Donegani et G. Lescanne, *Catholicismes de France*, Paris, Desclée Bayard Presse, 1986, p. 274. Les identifications personnelles devenant multiples, le comportement politique perdrait presque toute spécificité. Voir aussi Henri Madelin, Catholiques dans la vie politique française, *Etudes*, mars 1988.

30. Nonna Mayer, Ethnocentrisme, racisme et intolérance, in *L'électeur français en question*, *op. cit.*, p. 40. Sur les liens entre nationalisme et catholicisme, voir le livre classique de Guy Michelat et Jean-Pierre Thomas, *Dimensions du nationalisme*, Paris, Armand Colin, 1962, p. 37.

31. Jean Ranger, Le cercle des sympathisants, *in* Nonna Mayer et Pascal Perrineau, *Le Front national à découvert*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1989, p. 139 ; voir aussi Birgitta Orfali, *L'adhésion au Front national*, Paris, Ed. Kirné, 1990.

32. Ariane Chebel d'Appollonia, *L'extrême-droite en France. De Maurras à Le Pen*, Bruxelles, Complexe, 1988.

ne s'intègre pas moins idéologiquement à une nébuleuse prolongeant de nos jours la mouvance du catholicisme intransigeant.

Ses idéologues sont bien souvent les mêmes que ceux qui animent les revues les plus intégristes où ils diffusent des valeurs d'un nationalisme semblable à celui de Drumont ou de Maurras. Jean Madiran, l'un des intellectuels du Front, adhère par exemple à cette mouvance intégriste en laquelle se concentre de nos jours le nationalisme « à la française » issu du tournant du siècle. Devenu célèbre par sa dénonciation des « quatre ou cinq Etats confédérés » qui actualise et justifie la formule de Maurras selon lequel les juifs et les protestants, en compagnie des francs-maçons, formeraient un « Etat dans l'Etat », il s'en prend avec une violence extrême aux juifs, aux francs-maçons, aux protestants, aux métèques et aux communistes, les métèques s'étant transformés selon lui en « chobiz des intellectuels cosmopolites ». Pour lui, c'est un fait, « la puissance juive existe, elle n'est pas un mythe, elle est souveraine » : d'où une « colonisation de la France chrétienne ». Comme l'avance Jean Madiran, « héritiers en danger d'être les derniers survivants du peuple de la cathédrale et de la croisade, de la chevalerie et de la mission, nous sommes colonisés »[33]. On a peu souligné cette étroite corrélation entre cette mystique se réclamant d'un catholicisme pur et dur et la réapparition dans la France contemporaine d'un antisémitisme virulent, l'emportant largement sur les autres « doctrines de haine », accompagné plutôt d'une violente hostilité à l'égard des musulmans. Dans ses écrits portant davantage sur les problèmes religieux, Jean Madiran part en guerre contre le laïcisme, véritable « hérésie chrétienne »[34], s'alarme de la protestantisation de l'Eglise catholique, affirme qu'elle date de la condamnation de l'Action française qui porte un coup fatal à la véritable tradition catholique française ; il s'élève contre la « persécution » des catholiques traditionalistes, accrue encore, en 1944-1945, par les « 10 000 exécutions sommaires, pour la plupart des catholiques du Syllabus qui avaient naturellement adhéré à la Révolution nationale du maréchal Pétain... Et plus d'un million de condamnations diverses, d'emprisonnements, de révocations, de destitutions. La mise au banc de la nation ». Pour Madiran, aujourd'hui encore, « le pouvoir temporel, distinct du pouvoir spirituel, ce n'est pas seulement l'Etat, ses ministres et ses préfets. Ceux-là, tels

33. Jean Madiran, Les quatre ou cinq Etats confédérés, *Itinéraires*, numéro spécial hors série, octobre-novembre 1979.

34. Jean Madiran, *L'hérésie du XX^e siècle*, Paris, Nouvelles Editions latines, 1968, p. 85.

qu'ils sont aujourd'hui, étrangers au christianisme, le chrétien les subit parce qu'il ne peut pas faire autrement... le civique d'une nation comme la France comporte le catéchisme romain et la messe traditionnelle. Les catholiques français auront-ils besoin que ce soit l'agnostique Maurras qui vienne une fois encore, le leur apprendre ? »[35]

Cette mouvance nationaliste anti-étatique, antirépublicaine se réclamant d'un catholicisme intransigeant fait preuve de nos jours d'une grande vitalité. André Figueras, figure de proue de la mouvance de Saint-Nicolas-du-Chardonnet, chante dans nombre d'ouvrages les louanges de Maurras et de Barrès, les vertus de la France des monastères que les évêques de l'Eglise trahiraient[36] d'autant plus aisément que « les infiltrations ennemies dans l'Eglise », celles essentiellement des juifs, portent un coup de plus en plus sévère aux catholiques traditionalistes[37]. Les rappels de l'œuvre salvatrice de Drumont se multiplient tandis que l'on republie ses œuvres ainsi que celles de ses héritiers, Henry Coston, son habituel et toujours fort actif porte-parole, s'efforçant sans cesse d'actualiser ses thèses et de les appliquer à la France contemporaine. H. Le Caron affirme que l'on assiste à « la décomposition de la société chrétienne dans laquelle les hommes politiques juifs, les médias juifs jouent un rôle important » et dénonce le rôle du cardinal Lustiger dans la « judaïsation » de la société française[38]. Il en appelle comme bien d'autres à une vigoureuse réaction contre cette subversion menée au plus grand profit du Démon. Dans cette perspective, la France doit retrouver la tradition de Maistre et de Maurras et retourner au Christ en combattant les protestants comme les juifs et en mettant un terme à la démocratie[39].

Un « national-catholicisme » fidèle à Maurras se reconstitue peu à peu de nos jours autour de l'abbé Georges de Nantes ou encore de Mgr Lefebvre auprès duquel se regroupe une large partie de l'extrême-droite nationaliste souvent proche du mouvement lepéniste : de Pierre Sidos à François Brigneau, Jean Madiran, tout le

35. Jean Madiran, *Réclamation au Saint-Père*, Paris, Nouvelles Editions latines, 1974, p. 54, 65-66, 71, 123-124.

36. Voir, par exemple, André Figueras, *Traité du balayage. Liberté, égalité, fraternité, du balai !*, Paris, Publications André Figueras, 1985.

37. Voir Edith Delamare et autres, *Infiltrations ennemies dans l'Eglise*, Paris, Documents et témoignages, 1970 ; voir aussi Jean Ousset, *Pour qu'il règne*, Angers, Dominique Morin, 1986, ouvrage où l'on s'en prend avec vigueur aux protestants, aux francs-maçons et aux juifs au nom de la défense du catholicisme, p. 238 et s. Je remercie François Backman de m'avoir fait connaître certains de ces pamphlets.

38. H. Le Caron, *Dieu est-il antisémite ?*, Escurolles, Ed. Fidelitrer, 1987.

39. Voir Jacques d'Arnoux, *L'heure des héros*, Montsurs, Résiac, 1980 ; Dom Gérard, *Demain la chrétienté*, Dion-Valmont, Dismas, 1986.

ban et l'arrière-ban des nostalgiques de la tradition catholique et de la France royaliste ou d'extrême-droite chante les louanges des « croisés », de ces « conquistadors » que sont les troupes de Saint-Nicolas-du-Chardonnet qui n'hésitent pas à passer à l'action à l'instar du mouvement Chrétien-Solidarité[40]. Ce « national-catholicisme » correspond aussi à un « traditio-nationalisme » qui lie le nationalisme maurrassien au catholicisme intégral[41] : Mgr Lefebvre est sans aucun doute le véritable héros de ces nouveaux croisés, il en est la figure charismatique incontestable[42]. Véhiculée par une large presse qui va de *National-Hebdo* à *Minute*, *Itinéraires*, *Présent*, *Révision*, *Lecture et Tradition* ou encore *L'Anti-89*, cette idéologie nationaliste extrémiste est certes hétérogène et ses tenants s'affrontent parfois durement sur des points de doctrine qui les séparent (républicains et monarchistes, conservateurs et fascistes, catholiques intégristes et athées, etc) ; mais, stimulée par le bicentenaire de la Révolution française qu'elle considère toujours comme le début du règne du « judéo-anarcho-protestantisme »[43], elle semble resurgir intacte, prête à susciter de nouvelles mobilisations favorables à l'implantation électorale du Front national, mouvement qui a su capter ces multiples traditions des droites extrêmes, les rassembler pour tenter de construire une nouvelle République véritablement « française »[44], dont l'identité catholique justifierait l'exclusion de la citoyenneté de nombre de Français considérés désormais comme des « cosmopolites » dont la nation devrait se protéger pour maintenir sa propre culture. L'époque paraît de plus en plus se prêter à l'émergence de nouvelles « guerres franco-françaises » dont les conclusions semblent d'autant plus incertaines qu'elles prennent place en des temps où reculent quelque peu tant les frontières de l'espace public que la légitimité de la laïcité ou encore, la citoyenneté militante et l'idéal républicain.

40. Voir Franck Lafage, *Du refus au schisme. Le traditionalisme catholique*, Paris, Le Seuil, 1989, p. 99 et s. Voir aussi Jacques Maître, Catholicisme d'extrême-droite et croisade anti-subversive, *Revue française de Sociologie*, 1961, vol. 2 ; Jean-Yves Camus, Intégrisme catholique et extrême-droite en France. Le parti de la contre-révolution (1945-1988), *Lignes*, octobre 1988.

41. Pierre-André Taguieff, Nationalisme et réactions fondamentalistes en France, *Vingtième siècle*, janvier 1990.

42. Voir les ouvrages apologétiques de Denis Marchal, *Mgr Lefebvre. 20 ans de combat pour le sacerdoce et la Foi*, Paris, Nouvelles Editions latines, 1988 ; Roland Gaucher, *Mgr Lefebvre. Combat pour l'Eglise*, Paris, Ed. Albatros, 1976 ; Paul Sérant, *Les grands déchirements des catholiques français, 1870-1988*, Paris, Perrin, 1989.

43. *Le Monde*, 18 octobre 1987.

44. Pierre-André Taguieff, Un programme révolutionnaire ?, *in* N. Mayer et P. Perrineau, *Le Front national à découvert*, *op. cit.*

RÉSUMÉ. — *On se propose dans cet article de rechercher la spécificité du « nationalisme à la française » en mettant l'accent sur le conflit Eglise catholique/Etat qui rend impossible la naissance d'une religion civile, donne naissance à une forte laïcité et suscite du même coup, depuis la fin du XIX^e siècle jusqu'à nos jours, une réaction nationaliste particulière reposant souvent sur un catholicisme intégriste récusant l'Etat républicain. D'où la volonté d'exclure de la société française tous les non-catholiques qui sont entrés dans la citoyenneté par l'action délibérée de l'Etat universaliste.*

ANNE-MARIE LE GLOANNEC

L'Allemagne : reconstruction d'une Nation

La réunification de l'Allemagne ne fut pas le produit de négociations entre Etats — comme on l'avait cru notamment dans l'immédiat après-guerre. Il n'y eut donc pas, à proprement parler, réunification, mais accession d'un Etat à un autre — *Anschluss* — qui, dans une acception originale signifie raccordement et ne prend le sens d'annexion que dans un contexte historique précis. Un Etat, l'est-allemand, disparut, en déroute politique, économique et morale. L'unité se fit donc par nécessité économique et politique, sans toutefois unifier sur le champ sociétés et économies allemandes. En ce sens, l'unité politique s'est faite le 3 octobre, mais l'unification économique, sociale, intellectuelle... ne fait que commencer. L'Etat national s'est constitué mais la Nation existe-t-elle encore ?

Au nom de la Nation : deux Etats

Lorsqu'ils se constituèrent, chacun des deux Etats allemands revendiqua pour soi la Nation. La République fédérale se prétendit non l'héritière mais l'incarnation juridique et politique du Reich qui, sera-t-il dit, n'a jamais cessé d'exister. En postulant l'identité de la République fédérale au Reich, elle niait l'existence juridique, voire politique de l'autre Etat allemand. Au demeurant, le Gouvernement de celui-ci n'était pas légitime. Se fondant sur ces principes juridique et politique, la République fédérale se comprit, dès sa fondation, comme seule habilitée à parler au nom du peuple allemand, en en faisant à la fois un droit et un devoir. Son nom d'ailleurs trahissait cette conception, République fédérale d'Allemagne

(Bundesrepublik Deutschland), dont on pouvait penser qu'elle était une fédération destinée à englober un jour la RDA ou plus exactement qu'elle se dissoudrait dans une grande Allemagne. Sa constitution, la loi fondamentale, qui faisait explicitement de l'unité un objectif, était, à ce titre, provisoire, en l'attente que l'Etat unitaire se dote d'une nouvelle Constitution.

Parallèlement, voire symétriquement, l'Etat est-allemand qui se constitua se voulut, lui aussi, pan-allemand et provisoire. Bien que les dirigeants est-allemands postulassent la disparition du Reich, qui aurait sombré au plus tard avec la constitution des deux Etats allemands, ils n'en revendiquaient pas moins dans les premières décennies la même Allemagne que les dirigeants ouest-allemands, s'assignant pour objectif de « recouvrer les territoires occidentaux qui se sont détachés de l'Est »[1]. Plus exactement, ils revendiquaient la même Allemagne géographique, du Rhin à l'Oder, car, sur le plan sociopolitique, ils se réclamaient de l'Allemagne des forces progressistes, antifascistes, antimilitaristes et anticapitalistes, en somme de cette « bonne Allemagne » mythique qui traverse l'histoire allemande.

L'ambiguïté des deux constructions étatiques, l'une et l'autre se réclamant tout à la fois du passé et se détournant de lui, aussi bien que la force des faits, à mesure que la réunification reculait dans un avenir lointain, minaient cependant la crédibilité et la vigueur de la référence nationale. En effet, alors même que l'un et l'autre Etat se constituaient au nom de l'Allemagne tout entière, invoquant donc une certaine permanence nationale, ils se détournaient du passé, du passé nazi — et donc du présent totalitaire —, dans le cas de la République fédérale, et du passé fasciste — donc du présent impérialiste —, dans le cas de la République démocratique[2].

L'ouverture intellectuelle et politique à l'Occident, la démocratisation et l'ancrage dans les communautés européenne et atlantique, cette double aventure et les fruits qu'elle promettait, reléguaient l'impératif national à l'arrière-plan — comme en retour d'ailleurs, la référence au passé et à l'avenir national en gommait en partie le caractère exceptionnel. Adenauer au demeurant préférait un Etat croupion occidental, rhénan et catholique, à une

1. Cf. Wilhelm Pieck, Rede nach seiner Wahl zum Präsidenten der DDR am 11. Oktober 1949, *in* Günter Albrecht (ed.), *Dokumente zur Aussenpolitik der Regierung der DDR*, Berlin (E), Deutscher Zentralverlag, 1959, vol. 1, p. 16.

2. Cf. Alfred Grosser écrit que la République fédérale est née d'une « double négation : celle du passé hitlérien et celle du présent communiste », in *L'Allemagne de notre temps, 1945-1978*, Paris, Fayard, 1978, p. 164.

Allemagne réunifiée dont il ne savait pas si, pratiquant une politique d'équilibre entre l'Est et l'Ouest, elle ne serait pas tentée, comme l'Allemagne de Weimar, par des démons antilibéraux. Centaure mi-ancien, mi-nouveau, l'Etat ouest-allemand balançait entre continuité et révolution sans concilier l'une et l'autre.

Malgré ces ambiguïtés et malgré l'aporie, les Allemands de l'Ouest n'en choisirent pas moins l'ouverture à l'Occident, de préférence à l'unité nationale. Alors que l'unité allemande allait, pour ainsi dire, de soi, il ne se trouva personne pour en payer le prix, qui aurait signifié l'abandon d'une construction occidentale au profit d'une Allemagne réunifiée et communiste. Les tenants de l'unité « avant toute chose » n'étaient qu'une poignée. Les forces nationales n'avaient pas disparu, mais diffuses et sans objet puisque la réunification s'avérait impossible, elles servirent d'autres principes que le principe national : la conscience nationale dont frémissaient encore, à droite comme à gauche, les partisans de l'unité avant toute chose, ou encore ceux d'une Allemagne neutre ou les tenants de l'intégration à l'ouest de la petite Allemagne, trouva une cause dans le réarmement de la République fédérale. Qu'on voulût ou non l'unité, tôt ou tard, au fil des années quarante et cinquante, les uns et les autres se rallièrent à l'évidence : en l'absence d'unification aux conditions occidentales, l'Etat fédéral resterait ouest-allemand.

Comme la République fédérale, mais de façon différente, la RDA se prétendit à la fois ancienne et nouvelle, héritière de l'Allemagne ou, plus exactement, de la « bonne Allemagne », mais aussi révolutionnaire, colonie libérée, pour ainsi dire nouvelle Amérique. L'un et l'autre principe, tradition d'un côté, révolution de l'autre, qui devaient légitimer la construction étatiquc, sociale et politique, se contredisaient — comme en République fédérale se contredisaient filiation nationale et ouverture à l'Occident. Toute société ouverte admet cependant les contradictions : elle en vit. Fermée, illégitime, la RDA n'admit pas la contradiction. C'est pourquoi, après que la fragilité de la construction est-allemande était apparue en 1953, liée aux incertitudes de la politique soviétique envers l'Allemagne et aux difficultés du régime est-allemand pour s'imposer, le SED se rallia, derrière le PCUS, à la « théorie des deux Etats ».

Désormais, la construction du socialisme dans une seule moitié du pays devait primer ; la réunification de l'Allemagne sous la bannière socialiste n'interviendrait qu'ensuite. Pour reconstruire l'unité allemande, il fallait que la classe ouvrière s'unît du Rhin à l'Oder et que le socialisme triomphât. En attendant, les deux Etats pouvaient tout au plus établir l'un avec l'autre des relations

contractuelles et constituer une confédération, ce qui supposait que la République fédérale reconnaisse la RDA. En somme, celle-ci se reconnaissait elle-même en tant qu'Etat définitif et non plus provisoire ; elle rompait ainsi un peu plus avec le passé alors que l'Etat provisoire ouest-allemand s'y référait. Après la construction du Mur, en 1961, qui coupait les liens physiques entre Allemands des deux Allemagnes, les dirigeants est-allemands s'efforcèrent de sevrer toute attache intellectuelle. Dans les années soixante, apparut la notion de nation socialiste que consacra la nouvelle Constitution en 1974. Le mot « allemand » en disparut, comme il disparut d'appellations ou de sigles qui avaient jusqu'alors rappelé l'existence de la nation allemande et donc celle d'une communauté inter-allemande.

La plus conservatrice des deux...

Toutefois, alors qu'en principe la République fédérale, « incarnation du Reich », était la plus conservatrice et la RDA « révolutionnaire » la plus novatrice, la réalité sociale et politique des deux Allemagnes fut exactement l'inverse de cette rhétorique légitimatrice. La RDA préserva le fait national, de façon ambiguë, voire paradoxale. D'une part, elle se referma — au sens propre — sur elle-même et sur le fait national pour rompre les liens avec l'autre Allemagne et résoudre, par la force, la question nationale. Si le Mur contraignit les Allemands de l'Est à s'accommoder du régime qui, à partir des années soixante, rallia un peu plus les voix, ceux-ci n'en continuaient pas moins de jauger leur vie, matérielle et civique, à l'aune de la République fédérale. Mesure d'enfermement, le Mur était tout autant symbole de la vivacité de la question nationale à laquelle les autorités ne pouvaient opposer que la force.

Aussi bien, en se fermant, la République démocratique se repliait sur des structures prémodernes, le rythme de l'industrialisation et de la reconstruction, moins rapide qu'à l'Ouest, aidant. Mieux : elle les accentuait, consolidant par exemple une certaine homogénéité ethnique et sociale, puisque le Mur se refermait sur ces Allemands qui n'avaient pas quitté la RDA, c'est-à-dire en général des ouvriers et des membres des classes moyennes. Enfin, en enfermant les Allemands de l'Est, en leur interdisant pratiquement tout contact extérieur, les dirigeants au pouvoir à Berlin-Est orientèrent le regard et l'esprit de leurs gouvernés vers la seule société à laquelle ils pussent avoir accès, par le biais de la télévision ou des voyages, celle de République fédérale. Prétendant faire de la RDA un pays indépendant, autonome, ils en firent un pays dépendant. Prétendant

sevrer les relations avec l'autre Allemagne, ils les entretinrent. Tel est l'extraordinaire paradoxe du Mur.

D'autre part, dès le lendemain de la guerre, par conviction autant que par nécessité, les dirigeants communistes eurent des accents nationaux, certes pour corriger leur alliance passée et présente avec les Soviétiques, mais aussi parce qu'ils avaient lutté contre le « fascisme », au nom de la nation. Les Allemands de l'Est se sentirent, à cet égard, plus rapidement absous que ceux de l'Ouest, d'autant qu'ils dirent avoir chèrement payé la guerre, plus chèrement que les Allemands de l'Ouest, riches et libres. Très tôt, les notions de *Heimat* (pays), de *Vaterland* (patrie) ou de *Patriotismus* (patriotisme) firent fortune. Très tôt, la RDA se dota d'attributs étatiques, qualifiés de nationaux, par exemple la fête nationale commémorant la fondation de l'Etat, le 7 octobre, ou l'hymne national glorifiant l'unité allemande et dont, dès l'aube des années soixante-dix, les paroles seront censurées.

Alors que la RDA se refermait sur le fait national, la République fédérale s'en libérait. Théoriquement la plus conservatrice des deux Allemagnes, elle était en fait la plus révolutionnaire, modernisée, reconstruite, s'ouvrant à l'Occident et à ses valeurs, à la prospérité individuelle et à la libéralisation de l'économie, à l'individualisme culturel et social, bref à la démocratie. Tournée vers la modernité, vers l'ouest, la société ouest-allemande s'éloigna du passé et de la République démocratique alors même que ses élites postulaient l'identité de la République fédérale et du Reich et revendiquaient la réunification de l'Allemagne. L'Etat ouest-allemand, au demeurant, était, d'une certaine façon, absent. Sa construction était une construction d'échec, Etat sans fête fondatrice. Certes, l'histoire allemande est riche de querelles fratricides opposant partisans et détracteurs de fêtes nationales, sans cesse instaurées, sans cesse abolies et modifiées, marques de désunion plus que d'unité nationale. Commémorations de l'Empire d'avant ou d'après Bismarck, commémorations de la République de Weimar ou de l'Allemagne nazie, elles avaient été néanmoins célébrations : glorifiant des victoires (celle de Sedan, par exemple) ou l'adoption de Constitutions (celle de Weimar), elles fondaient un empire, un Etat... La constitution de la République fédérale s'inscrit au contraire en creux. La commémoration du 17 juin 1953 où les ouvriers est-allemands se révoltèrent contre le régime tint lieu, dès 1954, de fête... on allait dire « nationale » : mais, dans une nation divisée, l'Etat provisoire ne se donna pas, en bonne logique, de fête nationale. Le 17 juin n'était que promesse, espoir futur.

Pour avoir été conçue comme provisoire, la République fédérale n'en était pas moins Etat et à ce titre dotée des attributs symboliques du drapeau noir, rouge et or, rappel des luttes libérales du XIX^e^ siècle, et du *Deutschlandlied*, composé au siècle passé, accaparé par les nazis et dont la Seconde République mit entre parenthèses les deux premières strophes *Deutschland, Deutschland über alles...* Adoptés sans encombre, alors que drapeaux et hymnes avaient, au siècle passé et jusqu'au début de ce siècle, divisé la nation, ils se faisaient cependant les discrets symboles d'une République fédérale ouverte à la démocratie plus qu'au fait national.

Ainsi se constituèrent peu à peu deux Etats dont aucun ne pouvait prétendre représenter seul la Nation alors que dans chacune des Allemagnes deux types d'hommes nouveaux apparurent : l'un, démocrate, moderne, cosmopolite, tourné vers l'Occident et ses valeurs ; l'autre, enfermé, protégé, réprimé par l'Etat paternaliste. Alors que dès 1961, le Mur interdit les contacts entre les deux Allemagnes, celles-ci s'ignoraient de plus en plus à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix. Dès lors, le Gouvernement de République fédérale, social-démocrate et libéral, au pouvoir à partir de 1969, voulut établir des relations quasi diplomatiques avec l'autre Etat allemand pour que celui-ci autorise les voyages et contacts et que se reconstitue ainsi le tissu national. Rapprocher les familles pour revivifier la nation : tel était le pari de Brandt, qui s'avéra juste dans la mesure où, avec la multiplication des voyages, le sentiment d'appartenance nationale cessa de s'effriter.

De la quête d'identité à la révolution nationale

En établissant des relations entre les deux Etats allemands, le traité de 1972 eut cependant pour conséquence non seulement le rapprochement des Allemands et des Allemagnes et la conservation du tissu national mais encore la redéfinition des relations de chaque Etat avec la Nation. Puisque chaque Etat reconnaissait désormais l'autre, aucun ne pouvait prétendre représenter seul la Nation. Autant chacun s'était jusqu'alors opposé à l'autre, réclamant pour soi la Nation, autant il lui fallait désormais redéfinir ses relations avec la Nation comme il redéfinissait ses relations avec l'autre Etat. De même qu'à l'opposition idéologique entre les deux Etats se substitua une coexistence n'excluant pas la compétition, à la filiation nationale au nom de la légitimité se substitua une redéfinition de l'identité nationale.

De façon à la fois parallèle et différente, se dessina, à l'Ouest et à l'Est, un double mouvement : une quête d'identité, diffuse, confuse, plus vivace et plus ouverte dans la société ouest-allemande que dans l'est-allemande, parce que plus diverse, à laquelle historiens et hommes politiques tentèrent de répondre, en voulant, à l'Est plus qu'à l'Ouest, ordonner le passé, dans le double sens du terme ordonner, c'est-à-dire y mettre de l'ordre et imposer cet ordre. Dès le début des années soixante-dix, se ranima en République fédérale un intérêt populaire pour le passé allemand — comme d'ailleurs dans d'autres pays européens —, tandis qu'en RDA, certaines revues laissaient entendre que les Allemands de l'Est, eux aussi, s'interrogeaient : « Qui sommes-nous, nous Allemands de RDA, d'où venons-nous, où allons-nous ? »[3]

En réponse, les dirigeants, en RDA, voulurent que les historiens se réapproprient tout le passé allemand qu'ils avaient jusqu'alors ignoré de façon sélective — les critères de sélection variant d'ailleurs selon les impératifs de légitimation idéologique — et, en République fédérale, les conservateurs au gouvernement souhaitèrent que « les jeunes citoyens de notre pays puissent plus ou moins sentir d'où nous venons, qui nous sommes, nous Allemands, quelle est notre place et où nous allons ». C'est dans ce contexte politique que s'inscrivit la fameuse « querelle des historiens », querelle trop violente pour ne pas être politique. De façon fort différente, quelques historiens conservateurs prétendirent banaliser le national-socialisme pour tracer une continuité historique qui puisse fonder une identité allemande.

La banalisation du national-socialisme et de son insertion dans l'histoire allemande ne peut que remettre en question les fondements de la République fédérale : dans la mesure où celle-ci s'est constituée en rupture avec le passé, toute modification du passé, toute réinterprétation instaurant une continuité entre l'avant et l'après-guerre annule ou du moins affaiblit l'ouverture philosophique et politique de la République fédérale au monde occidental. Bien que cette querelle ait contribué à clarifier les enjeux, conduisant la classe politique à reconnaître explicitement les dangers d'un révisionnisme et à condamner plus fermement que jamais la tentation d'un nouveau Sonderweg[4], on en était en quelque sorte là lorsque

3. Cf. Helmut Hanke et Thomas Koch, Zum Problem der kulturellen Identität, in *Weimarer Beitraege*, n° 8, 1985, p. 1237-1264.

4. Cette notion se réfère à la voie particulière que suivit l'Allemagne de la seconde moitié du XIX^e siècle à 1945 : celle d'un autoritarisme qui ouvrit la porte au totalitarisme dont la conséquence fut l'anéantissement de l'ordre européen.

survinrent les révolutions de l'automne 1989 qui conduisirent à l'unification de l'Allemagne.

La révolution allemande de l'automne fut, pour ainsi dire, double. Ce fut d'abord une révolution est-allemande dont les acteurs eurent pour objectif, comme ailleurs en Europe centrale et orientale, de se constituer en société et de s'approprier le pouvoir. Lorsque, avec l'ouverture des frontières, une majorité d'Allemands de l'Est décida de s'approprier purement et simplement la République fédérale, elle devint révolution allemande. Dans un premier temps donc, les Allemands de l'Est se constituèrent en société, premier acte constitutif d'une population qui n'avait pas eu jusqu'alors d'existence civile : tout au plus cette communauté — *Gemeinschaft*, et par opposition à *Gesellschaft*, pour reprendre les catégories du sociologue allemand Ferdinand Tönnies — ou société de « niches » — *Nischengesellschaft*, formée de niches ou de poches privées, selon le mot du premier représentant permanent de République fédérale en RDA, Günter Gaus — avait-elle eu des porte-parole. Une partie d'entre eux crut un moment à une troisième voie, entre capitalisme et socialisme, autre Etat sur le sol allemand, nouvelle Autriche en quelque sorte. Selon un sondage paru en novembre 1989 dans l'hebdomadaire ouest-allemand *Quick*, 67 % des Allemands de l'Est se prononçaient en faveur d'un socialisme à visage humain alors que 33 % seulement prônaient l'adoption du modèle économique et social ouest-allemand. Selon les données de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 % souhaitaient un système socialiste assorti de réformes, 32 % un système mixte et 41 % le passage à l'économie de marché[5].

La révolution allait toutefois changer de visage. Le 9 novembre 1989, le SED fit ouvrir les frontières. Il s'ensuivit quelques folles journées et quelques nuits où plusieurs millions d'Allemands de l'Est allèrent de l'autre côté du Mur ou de la démarcation, souvent pour la première fois de leur vie. Ils comprirent alors qu'il n'y avait pas d'alternative à la République fédérale et que, quarante ans durant, ils avaient été grugés par le régime, par l'Histoire et par la division de l'Allemagne. Ils voulurent donc rattraper le passé et s'approprier le présent, économique et politique, de la République fédérale. « On veut rattraper ce qui, pendant quatre décennies, a divisé la partie occidentale de l'Allemagne de l'orientale — un développement politique plus heureux et un développement écono-

5. *Quick*, n° 47, 16 novembre 1989 et *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 novembre 1989.

mique plus assuré de succès », écrivit Jürgen Habermas dans la *Révolution-rattrapage*[6]. Ils appelèrent donc à l'unité. Peu après le 9 novembre se firent entendre les premiers appels à l'unité. Dans les rues de Leipzig, lors des manifestations du lundi, le slogan *Wir sind ein Volk* (Nous ne faisons qu'un peuple) se substitua au *Wir sind das Volk* (Le peuple, c'est nous). Les drapeaux remplacèrent les bougies. La révolution est-allemande se muait en révolution allemande. A la révolution libératrice succédait la révolution nationale.

Mais s'agit-il bien d'une révolution nationale ? N'était-ce qu'une révolution nationale ? Et que veut dire « national » ? D'un côté, certains intellectuels des deux Allemagnes, de gauche et non de droite, déplorèrent que les Allemands de l'Est aient choisi les bananes et le Deutsche Mark — symboles de la consommation. D'autres encore, à gauche et non à droite, ouest-allemands et non est-allemands, se réjouirent qu'ils aient justement choisi l'Ouest au nom des bananes et du Deutsche Mark et non en celui de la Nation : « Bien sûr, les drapeaux noir, rouge et or dans les rues de Leipzig sont une preuve éloquente. Mais je présume et j'espère que ceux qui appellent à l'unité ont à cœur le Deutsche Mark plus que la nation. »[7] Aux uns et aux autres, des voix, à droite plus qu'à gauche, répondirent en évoquant le bonheur du peuple réunifié, une expression qu'employèrent par exemple aussi bien le chancelier Kohl que Walter Momper, le maire social-démocrate de Berlin, ou encore l'écrivain Martin Walser[8]. Ceux qui se retrouvèrent sur le Mur le 9 novembre et les jours suivants ne cachèrent d'ailleurs pas leur joie.

Pourtant ceux de l'Est qui, dans les jours suivants, appelèrent à l'unité ne comprirent-ils pas simplement que s'arrimer à la République fédérale était le plus sûr moyen de s'en approprier le bien-être matériel et immatériel ? L'unité n'était-elle pas le plus court et le plus sûr chemin au capitalisme et à la démocratie ? Les opposants de la première heure qui, depuis le milieu des années quatre-vingt, avaient manifesté en faveur de la démocratie et du respect des droits de l'homme, n'avaient qu'une vision confuse de l'avenir. S'ils prônaient une troisième voie — et avec eux, on l'a dit, une bonne partie de l'opinion publique avant l'ouverture des frontières —, leur programme s'avérait tant confus que ténu, propositions tout

6. Jürgen Habermas, Nachholende Revolution und linker Revisionsbedarf. Was heisst Sozialismus, heute ? *in* du même auteur, *Die Nachholende Revolution*, Frankfurt a/Main, Suhrkamp, 1990, p. 181.

7. Ulrich Greiner, Das Phantom der Nation, *Die Zeit*, n° 12, 16 mars 1990.

8. Cf. par exemple de Martin Walser, 11. November 1989, in *Ueber Deutschland reden*, Frankfurt am Main, Surkhamp, 1989, p. 115.

au plus, qui trahissaient la volonté d'opérer un divorce entre libertés politiques et libertés économiques. Avec l'ouverture des frontières s'offrit aux Allemands de l'Est le spectacle d'une autre Allemagne à laquelle il paraissait superflu de vouloir, une fois de plus, opposer une alternative, fût-elle démocratique mais dont le résultat ne pouvait être assuré à l'avance. Très vite, une majorité refusa de servir, une fois encore, de cobayes à l'Histoire. L'unité, l'unification nationale fut en somme instrument ou, pour reprendre l'expression de Claus Offe, moyen « tactique » pour obtenir « l'aide économique, si pressamment nécessaire, de la République fédérale. »[9]

Manfred Stolpe, président du Consistoire de Berlin-Brandebourg et ministre-président du Brandebourg depuis les élections régionales d'octobre 1989, eut cependant raison de souligner que les Allemands de l'Est n'avaient pas seulement réclamé l'unité au nom du Deutsche Mark mais aussi par raison nationale. Au-delà des émotions, au-delà des affinités découvertes ou retrouvées une fois les frontières ouvertes, l'absence de modernité et de démocratie qui avait conservé des structures passées, l'absence de libéralisme économique et politique qui avait entretenu une incessante comparaison avec l'Allemagne occidentale, le Mur enfin qui avait accentué la dépendance envers la société ouest-allemande démontraient, s'il en était besoin, l'imbrication de la question nationale et de celle du régime. Le régime entretint la question nationale. Le régime abattu, celle-ci se posa. C'est ce qu'Otto Reinhold, président de l'Académie des Sciences avant l'unification, et Bärbel Bohley, militante pacifiste et démocrate et cofondatrice du Nouveau Forum, deux personnages différents s'il en est, aux antipodes du spectre politique, annonceront ou énonceront chacun à leur manière. Pour Otto Reinhold, il ne pouvait exister de RDA sans socialisme. Pour Bärbel Bohley, il ne pouvait y avoir de RDA sans mur — ou, plus exactement, elle déplora que les frontières s'ouvrent avant qu'une République véritablement démocratique n'ait pu se consolider.

Affaire d'argent ou de sentiments ?

Si toute une génération d'intellectuels eut pour les Allemands de l'Est des mots parfois très durs, sans toujours comprendre les ressorts de la question nationale, c'est qu'ils s'étaient forgé une

9. Claus Offe, Vom taktischen Gebrauchswert nationaler Gefühle, *Die Zeit*, nº 51, 14 décembre 1990.

identité ouest-allemande[10]. Alors que la République fédérale s'était constituée en Etat provisoire, alors que la démocratie lui avait été en quelque sorte imposée d'en haut, par les Alliés et par le Chancelier, alors qu'enfin les intellectuels des années quarante et cinquante avaient pleuré la Nation sans accepter l'Etat qui se construisit sans eux, ne lui dispensant que critiques et, plus tard, une parcimonieuse loyauté, quarante ans plus tard, les intellectuels et, d'une façon générale, les générations qui grandirent avec la République, découvrirent qu'ils s'étaient attachés à elle au moment même où elle se transformait. Point n'est besoin d'ironiser, comme s'y plaisent certains de leurs détracteurs en République fédérale car, en confessant leur attachement à la RFA, ces intellectuels proclament par là même leur attachement à la démocratie — même si certains entretiennent la nostalgie d'une autre Allemagne, d'une troisième Allemagne que la RDA aurait pu devenir. L'unification leur parut, à cet égard, de mauvais augure : parce que la venue de dix-sept millions d'Allemands de l'Est peu ou pas habitués à la démocratie pourrait bouleverser les fondements de la culture politique, voire du jeu politique et parce qu'aussi la République fédérale gagne en puissance, menaçant peut-être l'équilibre européen.

Il est vraisemblable, en effet, que la culture politique de la République fédérale sera transformée. La partition et une socialisation différente, à l'Ouest et à l'Est, ont différemment marqué les Allemands des deux Allemagnes. Ils n'ont donc pas les mêmes valeurs ni les mêmes comportements. Selon de récentes analyses, ceux de l'Est craignent la criminalité, la drogue et le terrorisme plus que ceux de l'Ouest et, moins qu'eux, ils redoutent un Etat autoritaire. Plus que ceux de l'Ouest, ils sont fiers d'être Allemands. Plus que ceux de l'Ouest aussi, les jeunes Allemands de l'Est trahissent des sentiments xénophobes[11].

Pourtant, ces Allemands-là vont changer, ils changeront même plus rapidement que leurs aînés de l'Ouest dans les années cinquante puisque l'ouverture et la confrontation à l'Ouest se sont faites d'un coup ; et ils changeront d'autant plus rapidement que les conditions de vie s'uniformiseront de part et d'autre de l'Elbe,

10. Cf. sur ce point, par exemple, la critique de Brigitte Seebacher-Brandt. Abschied von den Eltern. Zur Abwahl einer Generation, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 décembre 1990, où l'auteur critique avec peu de sympathie ses amis de gauche, les accusant d'entretenir simplement la nostalgie d'une autre Allemagne.

11. Un jeune Allemand sur quatre selon une étude de l'Institut für Jugendforschung de Leipzig. Cf. également Deutschland 2000. Der Staat. den wir uns wünschen, in *Süddeutsche Zeitung Magazin*, n° 1, 4 janvier 1991, p. 8-15.

un peu comme leurs aînés des années cinquante apprirent la démocratie avec le miracle économique. Parfois, ceux de l'Est s'avèrent plus ouverts que ceux de l'Ouest : ils se passionnent plus qu'eux pour l'Europe ou pour la technologie, toutes choses dont ils furent longtemps privés. Il n'en demeure pas moins qu'à la longue, d'autres changements, plus subtils, travailleront la société allemande — démocratique, elle sera plus protestante, plus orientale — sans qu'on sache vraiment quelles en seront les conséquences.

Si nombre d'intellectuels désavouèrent l'unité, c'est qu'ils y virent aussi un instrument de pouvoir. En somme, pour reprendre la formule de Claus Offe, l'unité n'était pas seulement instrument tactique aux mains des Allemands de l'Est, elle l'était aussi aux mains de ceux de l'Ouest ou, plus exactement, du Gouvernement fédéral. Certains condamnèrent le processus d'unification comme *Anschluss* pur et simple. La plupart se firent, en tout cas, les avocats d'une confédération. C'était oublier que les faits sont têtus. Par-delà la volonté politique des Allemands de l'Est, la décomposition du tissu éeonomique, social et politique de la RDA contraignit la République fédérale à se charger purement et simplement de l'Etat en déroute. Alors que le 28 novembre 1989, le chancelier Kohl avait proposé d'établir des structures confédérales, il offrit, au début du mois de février 1990, d'introduire le Deutsche Mark en RDA. Entretemps, les atermoiements du Gouvernement non élu d'Hans Modrow qui, du socialisme démocratique, se convertit lentement à un socialisme de marché, précipita l'immigration vers la République fédérale.

Ceux qui prônaient une eonfédération en lieu et place d'un Etat unitaire recoururent parfois à de curieux arguments. Günter Grass, par exemple, argue qu'une trop grande Allemagne pourrait renouveler les erreurs et les errements de l'histoire allemande. Imputer ceux-ci à la géopolitique, n'est-ce pas toutefois commettre les mêmes erreurs que ceux des conservateurs qui se distinguèrent malheureusement au cours de la querelle des historiens — bien qu'au demeurant, Grass ne puisse être suspecté d'inclinaisons antilibérales ? Günter Grass et ses amis n'ont cependant pas tout à fait tort de s'inquiéter d'errements possibles. Certes, il n'en demeure pas moins qu'avec l'unification, certaines évolutions se dessinent ou se précisent, qui, si on n'y prête garde, pourraient embarrasser les démocrates. C'est ainsi que, par le biais est-allemand, le mot *Volk* réinvestit le vocabulaire allemand. Pour avoir servi d'instrument au régime nazi, ce mot à forte connotation ethnique, raciale, voire raciste, avait été en partie effacé du vocabulaire politique en République fédérale, sans disparaître toutefois de la réalité poli-

tique. La législation fédérale n'accorde-t-elle pas la nationalité allemande selon des critères ethniques plus que républicains ?[12]. Le mot de *Volk*, en revanche, n'avait jamais disparu du discours national des dirigeants est-allemands, traduisant au demeurant une réalité, celle de cette population qui n'était pas une société : celle-ci n'eut d'autre mot lorsqu'elle se constitua en société. *Wir sind das Volk* signifiait « le pouvoir, c'est nous ». Les Allemands de l'Est donnaient ainsi au mot ses lettres de noblesse et en transformant la formule en *Wir sind ein Volk*, ils l'octroyèrent aux Allemands de l'Ouest. La raison républicaine, voire la raison tout court exigeraient un retour à la prudence dans l'emploi du mot *Volk* et, bien entendu, une révision de la législation en matière de nationalité[13].

La querelle qui, depuis la chute du Mur, oppose partisans et détracteurs de l'unité nationale traduit la vivacité du débat démocratique en République fédérale. Elle n'en est pas moins parfois étonnamment violente, cristallisant les fronts. A cet égard, elle n'est pas sans rappeler la querelle des historiens : dans la forme, par la violence du ton et le manque de mesure et, sur le fond, par la dichotomie entre d'un côté la référence nationale et la continuité historique et, de l'autre, la référence républicaine, l'identité occidentale. Tout se passe un peu comme si, une fois de plus en Allemagne, fait national et fait républicain se heurtaient sans pouvoir s'allier, comme le rappelle d'ailleurs Jürgen Habermas dans un récent ouvrage[14]. Depuis quarante ans pourtant, la République fédérale a témoigné d'une exceptionnelle solidité démocratique malgré les querelles intellectuelles — ou plus exactement à cause d'elles. Il lui faudra relever le double défi d'unifier les Allemagnes et d'unir fait national et raison républicaine, redéfinir en somme son identité, mise en question par l'unification, tout en s'ancrant, comme par le passé, dans le monde occidental.

12. Pour une excellente critique, cf. Dieter Oberndoerfer, Der Nationalstaat — ein Hindernis für das dauerhafte Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten ?, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 9e année, n° 1, 10 février 1989, p. 3-12.

13. Dans un domaine différent mais connexe, celui de l'immigration, les hommes politiques avouent leur embarras. Ainsi on aimerait imposer des quotas à l'immigration (d'étrangers qui ne sont pas d'origine allemande puisque ceux d'origine allemande sont considérés comme Allemands). Après les protestations de la communauté juive, le ministre-président de Hesse, Gerhard Schröder, a proposé qu'on traite les Juifs comme des Allemands, en raison des liens passés. Décidément, le ridicule ne tue pas ! Rappelons néanmoins que la législation allemande en matière d'immigration a été jusqu'à présent fort libérale et que la loi sur la nationalité a récemment été modifiée dans un sens plus libéral.

14. Jürgen Habermas, Nochmals : Zur Identität der Deutschen. Ein einig Volk von aufgebrachten Wirtschaftsbürgern ? in *Die Nachholence Revolution*, *op. cit.*, p. 215.

RÉSUMÉ. — *Lorsqu'ils se constituèrent, chacun des deux Etats revendiqua la Nation : la partition de l'Allemagne se fit donc au nom de l'unité nationale. En se reconnaissant l'un l'autre, les deux Etats durent revoir leurs mythes fondateurs et redéfinir leurs relations avec la Nation. L'unification de l'Allemagne remet une fois de plus en question les relations entre Etat et Nation : bien qu'elle demeure fondée sur les mêmes principes qui prévalurent à sa constitution en 1949, la République fédérale changera nécessairement.*

YADH BEN ACHOUR

Le nationalisme arabe sans peur

Le nationalisme a besoin d'un mythe[1]. Sa difficulté c'est que l'homme ne vit pas d'un seul mythe. Il peut accrocher celui de son identité à la fois aux contes et légendes de sa nation, de son village, de sa région, ou aux miracles de sa religion. C'est en bifurquant et jamais en marchant droit que l'homme se saisit de lui-même, dans son groupe.

Le nationalisme survient lorsque l'un de ces mythes prend la forme d'une croyance politique concrète, débouchant sur la détermination d'une allégeance spécifique, qui domine les autres ou cherche à les exclure du domaine de l'organisation collective et de l'identité. A ce titre, le nationalisme tend à s'affirmer comme l'instance exclusive habilitée à nous envoyer à la mort habillée d'allégresse. Il est la conjonction d'un mythe et du politique, avec, évidemment, le travail de l'histoire. Cette histoire a fait qu'aujourd'hui la Nation constitue ce mythe. La Nation, représentée par l'Etat, désigne cette ultime allégeance. Un Français, en 1991, même s'il regarde avec douceur et élan vers plusieurs directions, sait que les repères de son identité ne sont pas « politiquement » égaux.

Pourtant, ce repère privilégié de l'identité reste toujours menacé par le polyethnisme culturel de l'homme. Un juif français peut se sentir d'abord français, ou rien d'autre que français. Mais il peut, comme cela est hélas arrivé, se trouver nié et exclu de l'identité

1. Sans atteindre le niveau de l'imaginaire poétique pur, le mythe n'en diffère pas fondamentalement. Il procède d'un réel sur-réalisé. Il part de l'historique en le sur-déterminant au niveau de la représentation.

française, par des Français ou par « l'Etat français », ce qui le met en marge ou en dehors. Par ailleurs, il peut admettre la France comme sa vraie patrie et néanmoins nourrir pour Israël « un sentiment sans rémission » (Serge Koster, d'après F. Braudel, *L'identité de la France*, 1986, II, p. 193). L'Etat-nation n'est donc pas un absolu. Il serait d'ailleurs dommage qu'il le devînt. Tout absolutisme est un anti-humanisme. Dans le cadre de l'Etat-nation les accidents restent toujours possibles.

Les nationalistes arabes ont approfondi le sens de la diversité. Celle-ci se situe au niveau des forces matérielles, de l'histoire des dynasties locales, des dialectes dérivés de l'arabe, des langues non arabes, des religions et de la constitution des Etats actuels. Par où se ferait donc l'indispensable unité sans laquelle il ne pourrait y avoir de nationalisme ?

Les théoriciens du nationalisme arabe donnent une réponse dont le contenu est historique, culturel et psychique : la langue arabe, d'une fascinante pérennité, est l'élément central de la construction d'une « nation arabe » ; l'Etat arabe est l'origine de l'Empire islamique ; il existe enfin chez les Arabes un sentiment commun d'appartenance, un vouloir vivre ensemble.

Mais la difficulté du nationalisme arabe c'est qu'en lui et autour de lui trop de mythes s'entrechoquent et que sa mythologie est plus lourde que son anthropologie. Il s'abrite dans l'aspiration et la pensée, plus qu'il n'est matérialisé dans le social.

De l'arabité à la « nation arabe »

Le nationalisme arabe s'est d'abord posé contre quelque chose. Il s'est élevé en profitant du délabrement de l'Empire islamique représenté par le Califat ottoman. Il y fut aidé par les grandes puissances dont la grande affaire, jusqu'à la Grande Guerre, visait à affaiblir l'Empire. Il y fut aidé également par les missions chrétiennes (jésuites, protestantes américaines, orthodoxes russes). Plus tard, l'impérialisme se servit des chefs tribaux et de la constitution d'Etats « sous bonne garde » pour achever « l'homme malade », T. E. Lawrence visait le démembrement de l'Empire ottoman. Ces nouveaux Etats, ajoutait-il, seront « aussi inoffensifs pour nous que ne l'était la Turquie... Convenablement maniés (les Arabes) doivent demeurer dans un état de mosaïque politique, un tissu de petites principautés jalouses, incapables de cohésion » (Wafik Raouf, *Nouveau regard sur le nationalisme arabe*, L'Harmattan, 1984, p. 37).

Il est vrai qu'au nom de l'*ummah* islamique l'autorité turque

avait bien terrorisé : Irakiens, Syriens, Libanais, Egyptiens s'en souviennent. C'était le temps (1915-1916) où les nationalistes arabes étaient pendus pour trahison par les Turcs.

Mais l'Empire et le Califat, malgré tout, étaient donneurs de sens, en particulier pour les Arabes musulmans qui regardaient son écroulement avec amertume.

La notion d' « arabité » qui se trouve au cœur du nationalisme arabe s'est d'abord constituée sous l'aspect d'une renaissance culturelle et littéraire arabe et plus particulièrement d'une littérature critique et moderne dès le XIX^e^ siècle en Orient, en particulier chez les chrétiens libanais comme Nasif al-Yaziji (1800-1871), Faris a Shidyaq (1805-1887) et Butros al Bustani (1819-1883). Avec Kawakiki (1849-1902) est avancée une sorte d'utopie fédérative arabo-islamique, où l'élément arabe se substituerait à l'élément turc. La simple arabité évoluera vers l'idée plus concrète d'une « nation arabe » dans la pensée de Néjib Azouri. Celui-ci a fait paraître *Le réveil de la nation arabe dans l'Asie turque* en 1905, et, aidé par la France, prit certaines initiatives dont la création à Paris de la Ligue de la patrie arabe et l'organisation d'un Congrès en 1913. Mais jusque-là encore, ne sont concernés que les Arabes de l'Orient ottoman.

Ce n'est qu'avec Sati al Husri (1882-1968) que l'idée de « nation arabe » englobera l'universalité de tous les Arabes unis par la langue, la culture, l'histoire. Sati al Husri, influencé par le nationalisme germanique de Herder et Fichte, posera les principes d'un nationalisme romantique, populiste, anti-provincialiste fondé sur la langue et l'unité culturelle de « l'*ummah* arabe ». Le concept d'*ummah* quitte alors l'universalité du peuple des croyants, pour définir l'universalité d'un peuple parlant. « Tous les pays dont les habitants parlent la langue arabe sont arabes », dira Sati al Husri. La langue arabe devient ainsi la patrie d'un peuple.

La pensée de Sati al Husri est radicalisée par Michel Aflaq, le théoricien du baath, qui l'oriente vers l'action politique et l'idéologie socialiste. La création de « l'homme arabe » devait prendre la forme d'un processus de révolution *(inqilab)* de la personnalité, de la pensée et de l'avenir, sous l'impulsion d'un parti d'élite. Le baath affirme donc la présence arabe dans la culture et dans le combat contre l'hégémonie, quelles que soient ses formes (sionisme, capitalisme, colonialisme essentiellement). Les mêmes grandes aspirations animeront le nassérisme, sauf qu'ici l'action l'emporte largement sur la théorisation.

Nationalisme et nationalismes

Les mouvements de libération puis la constitution des Etats indépendants vont créer de nouveaux nationalismes. Si le nationalisme arabe s'affirme comme une « quête » régénératrice de la culture, comme culte de l'appartenance et affirmation de soi, à échelle universalisante, les autres proviennent d'une expérience particulière et d'une tradition intellectuelle à part.

Dans la lutte de libération nationale le nationalisme arabe offrit une vision valorisante pour un peuple nié. Dans cette phase, non seulement il n'entra pas en conflit avec les mouvements d'indépendance, mais leur apporta au contraire des raisons de croire.

Les Etats nouveaux se retrouvèrent face à eux-mêmes après le départ du colonisateur. Mais ce n'était ni les mêmes Etats ni les mêmes constitutions sociales. Les uns n'étaient pas loin de l'Etat souverain, déterminant sa politique et ses alliances, fondé sur une tradition nationaliste indépendante. Les autres n'avaient d'Etat que le nom. Certains ont été institués par la volonté d'une puissance hégémonique. D'autres sont exclusivement perçus comme des excroissances des banques et du commerce occidentaux, ainsi que de leurs actions diplomatiques. Pour les Arabes, dans leur majorité, ces derniers peuvent se créer ou disparaître à loisir, ils ne soulèveront aucune émotion.

La question se pose autrement pour les Etats disposant d'une tradition étatique ancienne ou même récente. Le Maroc, dans l'affaire du Sahara occidental, est le Maroc, rien d'autre. Cela a un sens, une réalité tangible. La même tradition, approximativement, a permis à Bourguiba de narguer Nasser et Kaddafi.

L'Etat existe avec une réalité qui ne se limite pas au seul point de vue du droit, ni au seul monde des symboles : hymne, drapeau, frontières internationalement reconnues. Il est le dispensateur de l'ordre et des services, le centre de la souveraineté.

Le nationalisme arabe va donc tenter de le dépasser ou même de le déstabiliser, comme le firent le nassérisme et le baathisme, au nom du socialisme arabe et de l'anti-impérialisme. Il fallait porter la révolution arabe à l'intérieur des frontières, par la propagande et la formation idéologique. Tout cela fut accompagné de gestes à valeur symbolique ou pathétique d'une grande portée (notamment nationalisation de Suez, 1956, République arabe unie, 1958). Plusieurs tentatives de « République unie », d' « union », de fédérations furent faites. Bourguiba lui-même vécut le charme unitaire, Hassan II fit également cette concession au même Kaddafi.

Le nationalisme arabe et la guerre des mythes

De l'Islam, de l'Empire islamique, du concept de « nation arabe », du concept d'Etat, va donc se former une sorte de pensée éclatée, qui n'arrive pas à se clarifier et où rien ne se décide. Tout est à la fois présent et absent. La disparition du Koweït émeut trop peu d'Arabes, parce que pour les Arabes l'Etat n'est pas la valeur ou le repère identitaire suprême. Par ailleurs, le Koweït riche nourrit les banques américaines. Cela suffit à faire oublier les Koweïtiens en tant que peuple souffrant ou Etat agressé. Dans la guerre des mythes Nation arabe / Etat, Peuple déshérité / Caste des émirs, Capitalisme impérialiste / Anti- « colonio-sionisme », le combat est inégal et les douleurs bien passagères. Le devoir prime la légalité.

Cela explique que les Arabes ne soient pas préparés à comprendre le scandale suscité en Occident par l'affaire koweïtienne. Le droit des gens ? Il devrait être au service de la justice ; ce n'est pas le cas, pour au moins une raison capitale : le droit des gens a servi jusque-là à promouvoir un peuple et en nier un autre, celui des Palestiniens. Ce scandale est donc le leur et non pas le nôtre, pense-t-on. L'Etat est ici victime du nationalisme d'un peuple agressé, trop longuement agressé. Le nationalisme se déclare dans ce cas, non sous la forme d'une théorie politique, mais d'une sensibilité collective explosive et diffuse.

Allons plus loin ! La Tunisie fait partie des Etats qui disposent d'une tradition étatique bien assise. Pourtant, lors de l'affaire de Gafsa, nombre de Tunisiens n'avaient pas crié au scandale, comme leur Gouvernement. Pour les Tunisiens du Sud, par exemple, l'Etat central n'était, après tout, que le pouvoir du « combattant suprême », donc d'un certain profil intellectuel ; ce n'était pas encore « l'Etat », étalon indiscutable de l'allégeance et de l'identité. Il ne le deviendra d'ailleurs définitivement que lorsque les questions du sous-développement économique et de la culture seront résolues, et que la modernité, soutenue par un système éducatif national sans faille et sans incohérence, sera comprise comme autre chose que l'occidentalité. Le Président Bourguiba, dans sa perspective de « l'unité nationale », avait combattu avec acharnement toute identité se situant au-dessous de l'Etat (tribalisme = *urushiya*, dans la terminologie bourguibienne) ou au-dessus. Ce même Bourguiba signe pourtant avec la Lybie un accord instituant la « République arabe islamique ».

Car l'islamisme a lui aussi son mot à dire. Il estime que ni la nation-Etat, ni la nation arabe, ni la raison universelle ne sont des lieux indiscutables d'adhésion, et il fait pression en ce sens. Il est

significatif de constater que le chantre du nationalisme, le Parti baath, se voit amené, dans l'affaire koweïtienne, à brusquement se réclamer du Livre, à battre pavillon : *Allah akbar* (Dieu est grand), bref à s'instituer enfant de Dieu. La raison étatique n'est pas une raison suffisante. Dans le monde arabe, elle a besoin d'adjuvant.

Ajoutons que l'arabité qui est au cœur du nationalisme arabe ne peut avoir le même sens pour tous les Arabes. Elle n'est pas perçue ni vécue par les Maghrébins comme elle l'est par le Machrek. La notion d' « existence nationale arabe » magnifiquement décrite par T. E. Lawrence dans *Les sept piliers de la sagesse* est plus proprement orientale. Les Maghrébins la vivraient plutôt comme une « utopie » que comme une « idéologie ». Et s'ils s'agitent parfois plus que les autres c'est soit pour imposer à leurs gouvernants l'espace de liberté qu'ils leur refusent, soit pour exprimer le désespoir dans lequel les plongent leurs conditions de déshérités, soit, plus prosaïquement, parce qu'ils se savent éloignés du champ réel des confrontations.

Par ailleurs, malgré la reconnaissance des « valeurs » islamiques comme prédominantes par les théoriciens du baath, notamment Aflaq, malgré la sincère conviction des uns et des autres sur la question de l'identité, il reste toujours en arrière-pensée, des ambitions, des intérêts, des craintes qui constitueront autant de discordes autour de la construction unitaire. Le nationalisme arabe est plus entraîné qu'il n'entraîne. Il sert, plus qu'il n'est servi. Idéologies, dictatures, Etats le sollicitent. Il peut faire des victimes, il peut être victime.

Tout cela est donc vécu dans une sorte de chaos intellectuel dans des sociétés déstabilisées par leurs mutations sociales. Parmi les tragédies du nationalisme arabe, celle qui provient d'un indicible contraste entre un travail profond de modernisation de la pensée, de façonnement du sentiment communautaire, de récupération de la culture et, en fin de parcours, de lamentables histoires de chefs, ou de creuses aventures, accompagnées parfois des cris adulateurs d'un peuple orphelin (ceux qu'on fit par exemple à Nasser après la défaite de 1967). Ces chefs, même s'ils atteignent parfois un étonnant degré d'ingéniosité politique, n'ont pas de vision claire d'eux-mêmes, de leurs peuples et du monde. Leur comportement se situe entre l'image canonique du chef (Califat), son image régalienne (Mulk) et son image moderne. Leur « authenticité » est celle d'une conscience renversée noyant dans le discours les vérités de la société. Rare est le discours arabe heuristique. La clarté s'égare dans l'évasion.

Autre paradoxe du nationalisme : parti d'une vision destinée à

construire une âme, à ranimer une volonté dormante, le voici confisqué par le militantisme plat et centralisateur, au détriment de la société, puis par les castes militaires, au détriment du politique.

Aujourd'hui même, il n'est pas capable de clarifier nos idéaux. Ce confusionnisme est d'ailleurs l'apanage de tous les Arabes, trop riches de croyances, trop fertiles en idéaux.

Nous égalisons ces idéaux sans discernement, c'est-à-dire sans bien distinguer le terrain de la sensibilité, celui de la spiritualité, celui de la souveraineté, celui de la moralité. De tout nous faisons « le » politique et c'est ainsi que tout part en lambeaux. Le politique se déchire ou se résorbe dans la phraséologie, le commerce de grandes émotions ou le charisme ivre. Les aspirations sont brisées par l'échec et ce dernier couvert par la fausse conscience, le verbe et la passion. Ainsi compris, le nationalisme arabe ne peut être qu'une plongée dans le vide.

Plaidoyer pour un nationalisme sans fureur

Le nationalisme arabe crée des émotions, mais il a été jusque-là sans issue. Ou il maintient dans le délire, ou bien, de déception en déception, il finit dans l'autoflagellation, dans des sociétés déréglées, sous-développées, reposant sur des systèmes boiteux d'éducation, de santé, d'organisation urbaine, et vivant comme une maladie le heurt de leurs archaïsmes et de leur modernisation.

Lorsque nous comprendrons tous que l'arabisme ne peut être qu'un humanisme, comme ses inventeurs l'ont imaginé, ne niant rien de ce qui fait la richesse du monde arabe, y compris les Etats, y compris les minorités du Machrek et du Maghreb ; lorsque nous comprendrons que la liberté est meilleure que la foi parce que celle-ci, à moins de déchoir au rang d'un stupide conformisme dont Dieu lui-même ne voudrait pas, y prend sa source, son sens et sa valeur ; et que cette liberté, pour les mêmes raisons à peu près, est meilleure qu'une Nation arabe posée en soi ; et que cette liberté est tributaire d'une société démocratique, laquelle est issue d'une famille démocratique qui dépend elle-même du statut moral et juridique de la femme et de l'enfant ; qu'elle est également tributaire d'un développement économique équilibré et de choix culturels puissants et inventifs, probablement douloureux, nourris de la tradition culturelle arabe rationnelle et humaniste, ouverte à la culture universelle de notre temps ; lorsque les intellectuels joueront leur rôle critique et cesseront de croire que leur mission consiste à se déterminer par la loi du nombre, ou à se fourvoyer dans le monde de l'ambition politique,

ou encore à écraser le sens philosophique et l'idée d'un impératif moral de liberté et d'universalisme sous le néfaste empire du sociologisme, de l'anthropologisme et des sciences humaines et sociales du « comprendre et se taire » ; que pour désamorcer une crise ou définir une politique, on sache qu'au début n'est pas le Verbe mais le Débat, la raison inquiète et non la foi ; et que c'est par là que notre conscience se délestera de sa surcharge d'idéaux et qu'elle aura une perception claire du Politique se détachant, comme instance ultime, du culturel, du spirituel et de l'éthique ; seulement alors nous pourrons vivre sans peur le nationalisme arabe.

Quelques lectures :

A. Abdelmalek, *La pensée politique arabe contemporaine*, Seuil, 1970.
S. G. Haim, *Arab nationalism*, Univ. of California Press, 1962.
F. Mellah, *De l'unité arabe*, L'Harmattan, 1985.
B. Tibi, *Arab nationalism, a critical enquiry*, Mac Millan Press, trad. anglaise, 1981.
R. Wafik, *Nouveau regard sur le nationalisme arabe (baath et nassérisme)*, préf. de P.-M. de La Gorce, L'Harmattan, 1984.

RÉSUMÉ. — *Le nationalisme arabe a évolué de l'arabité, comprise comme aspiration culturelle, à l'idée d'une existence nationale arabe, comprise comme aspiration politique. Mais le nationalisme arabe se trouve confronté à la réalité des Etats, ainsi qu'à une « utopie » plus large : la nation* (ummah) *islamique. Autour de lui, trop de « mythes » s'entrechoquent. Aucun n'arrive à émerger et à se détacher clairement des autres.*

MARC GJIDARA

La solution fédérale : bilan critique

C'est l'universalité des citoyens d'une part et les individus d'autre part qui constituent la trame de l'Etat unitaire. L'Etat fédéral, en revanche, comprend des individus qui sont réunis d'abord dans des groupes territoriaux et/ou nationaux, étant entendu que l'ensemble peut être plus ou moins diversifié, chaque groupe étant à son tour plus ou moins homogène.

Le fédéralisme se présente comme un système de coordination d'activités autonomes de plusieurs collectivités superposées[1]. L'idée fédérale cherche donc à faire prévaloir une association de groupes, dans le respect de leurs spécificités tout en rapprochant le pouvoir du citoyen.

Ce type d'organisation du pouvoir est fondé sur la coopération volontaire d'autorités investies d'une légitimité originaire, qui ont sacrifié en partie leur indépendance en échange de libertés garantissant une certaine vie juridique propre. C'est pourquoi l'organisation fédérale tient à la fois de l'Etat unitaire et du groupement d'Etats ; elle participe de l'intra-étatique et de l'inter-étatique, du national et de l'international.

Toutefois, le fédéralisme ne se ramène pas à l'Etat fédéral et à son agencement ; c'est aussi et en plus une culture politique et gouvernementale. Le phénomène fédéral ne se confond pas non plus avec ses concrétisations historiques les plus accomplies, et n'est pas réductible à ses manifestations juridiques.

1. B. Knapp, Confédération et cantons, *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 31.

Il serait présomptueux de prétendre faire ici un bilan même simplifié de toutes les pratiques fédérales, ou de vouloir retracer à l'actif les points forts et au passif les blocages identifiables. Plus modestement, le but sera d'établir un constat sommaire des succès et des échecs du fédéralisme, notamment au regard du traitement des questions nationales, étant donné que le sens profond du fédéralisme est de transcender les clivages nationaux dans l'exercice du pouvoir politique.

Un bilan critique du fédéralisme déborde forcément l'approche strictement juridique des constitutionnalistes, même si l'habitude est prise de raisonner sur ce point essentiellement dans les termes du droit constitutionnel. Les prises de vue légalistes sont insuffisantes et réductrices, dans la mesure où elles évacuent les aspects plus particulièrement culturels, linguistiques, religieux, économiques, ou psychologiques. L'agencement institutionnel du fédéralisme ne peut répondre à lui seul aux défis que doivent relever les Etats fédéraux, surtout si, comme c'est parfois le cas, les processus intégrationnistes mis en œuvre sont fondés sur la rétrogradation du droit, s'ils éludent les clivages nationaux, s'ils reposent sur des bases mal définies ou sur le non-dit.

La science politique a contribué à réactualiser les thèmes fédéralistes en partant plus volontiers des réalités, ou en s'exerçant sur le processus d'intégration européenne. Le regain d'intérêt est cependant inégal, dans la mesure où il est toujours raisonné sur les exemples classiques américain et suisse, ou de la RFA. Les cas belge et canadien sont moins aisément synthétisables, et les prises de vue sont encore plus délicates lorsqu'il s'agit de pays comme l'URSS ou la Tchécoslovaquie, ou encore la Yougoslavie, à propos desquels l'idéologie se combine aux questions nationales, pour compliquer encore l'analyse, alors que la connaissance historique à leur sujet est superficielle, encombrée de clichés et de préjugés. Les perspectives unitaristes et le juridisme classique, notre tradition étatique jacobine, le cloisonnement des disciplines (droit public interne-international), le compartimentage des enseignements (droit, littérature, histoire, géographie, sociologie), la misère du droit comparé, constituent autant d'obstacles à vaincre. A cela s'ajoute un manque de goût certain pour l'étude des phénomènes multinationaux ou des problèmes posés par le plurilinguisme, au nom d'une certaine arrogance ethnocentrique, qui nous fait considérer avec hostilité ou condescendance tout ce qui contribue à la dilution de l'Etat quel qu'il soit. C'est cette sacralisation de l'Etat qui conduit en particulier à taxer uniformément de « balkanisation » (avec les

connotations méprisantes qui en découlent) toute remise en cause de l'Etat, même totalitaire. La France s'est particulièrement montrée allergique au fédéralisme : non seulement elle n'en a pas voulu pour elle, mais encore elle ne le comprend pas toujours chez les autres. Lorsqu'il faut en caractériser la variété ou en saisir les subtilités, les bienfaits ou la nocivité, ce n'est pas uniquement notre terminologie qui est prise en défaut, mais nos catégories mentales qui sont mises à rude épreuve, tant notre génie national associe difficilement l'un et le multiple dans la conception et la représentation de l'Etat, dans le traitement et la compréhension des phénomènes juridiques, politiques, sociaux et culturels complexes inhérents à certains fédéralismes. C'est pourquoi il sied bien à nos préjugés de toute nature d'observer qu'entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire il n'y a pas (et il ne doit pas y avoir) de différence absolue, quitte à minimiser, à escamoter, ou à disqualifier tout ce qui serait susceptible de contredire cette idée. C'est ce qui conduit notamment à parler de « nationalismes » à temps et à contretemps, en utilisant ce terme très fâcheusement connoté, pour caractériser indistinctement des réalités complexes, des événements très différents, mais allégrement amalgamés.

Si certains pays sont passés de la confédération à la fédération, si quelques Etats fédéraux fonctionnent en fait comme des Etats unitaires (Etats-Unis, RFA, Suisse), il est impossible d'éluder la débâcle qui affecte d'autres systèmes fédéraux ou pseudo-fédéraux (comme l'URSS et la Yougoslavie). La fragilité de certaines constructions fédérales et quelle que soit l'idéologie ambiante (Tchécoslovaquie, Inde) n'a d'égale que l'ébranlement d'autres Etats qui ont pourtant connu le fédéralisme de fait avant le fédéralisme de droit (Canada, Belgique). L'histoire récente a déjà révélé la précarité de l'organisation fédérale à propos de nombreux Etats africains, même si la forme fédérale continue parfois d'être préconisée pour l'Etat africain de l'an 2000, au moins en ce qui concerne les grandes unités multiculturelles[2].

Il est vrai que le fédéralisme a eu d'indéniables succès, qui l'ont d'ailleurs parfois affadi. Le terme n'en recouvre pas moins des réalités très différentes. A l'époque contemporaine et s'il convient de s'interroger sur le destin du fédéralisme[3], il faut aussi remarquer

2. J. Vanderlinden, L'Etat fédéral, Etat africain de l'an 2000 ? Point de vue d'un juriste, *Mélanges offerts à P. F. Gonidec*, Paris, LGDJ, 1985, p. 308.

3. S. Rials, *Destin du fédéralisme*, Paris, Institut La Boétie, LGDJ, 1986, notamment les pages 67 à 71.

que ses acquis sont très inégaux. Potentialisé dans un contexte démocratique, il peut être mis en difficulté par les problèmes linguistiques même dans des régimes de liberté. Combiné avec le totalitarisme ou appuyé sur la dictature, son fiasco est radical face aux affirmations identitaires et aux aspirations nationales.

S'agissant de cette confrontation du fédéralisme et du respect des libertés notamment nationales, les représentations sont volontiers abstraites, et ne sont pas fondées sur un débat vraiment contradictoire.

En théorie le fédéralisme répond à la conviction d'une communauté d'intérêts chez ceux qu'il rassemble. Qu'en est-il si cette communauté d'intérêts affichée est irréelle, ou si elle s'avère être une imposture, facteur de paupérisation et d'asservissement ? L'idée fédérale est liée à celle de progrès dans la liberté. Mais ici ou là elle s'est muée en mécanisme de régression et de répression. C'est pourquoi affleurent notamment à l'Est et au sortir du communisme des revendications mêlées, à la fois nationales, politiques, culturelles, économiques, sociales, plus ou moins correctement perçues à l'Ouest et inégalement comprises. L'évolution amorcée concerne des nations qui à un moment ou à un autre de leur histoire ont pu être indépendantes, cherchant à s'affranchir d'une pseudo-communauté pour accéder à une existence propre. L'expérience révèle que le fédéralisme dans le socialisme réel a construit des ruines : des peuples exclus de la scène internationale veulent désormais prendre eux-mêmes en main leur propre sort. C'est ainsi que 1990 apparaît comme l' « année de la remise en question de l'Etat soviétique dans son intégrité territoriale, son identité juridico-politique et ses institutions gouvernementales »[4]. En Yougoslavie, s'affirme une conception au moins asymétrique du fédéralisme ; d'une part dans les anciennes provinces austro-hongroises au nord et à l'ouest, qui rejettent les formes de l'Etat ancien et son régime, et d'autre part les régions de l'Est et du Sud (Serbie, Monténégro) se réclamant de l'orthodoxie, ultime bastion (comme en Roumanie et en Bulgarie) d'un conservatisme dont certains tenants récupèrent des thèses nationalistes et s'appuient sur l'armée et la police, qui apparaissent comme l'ultime rempart d'un fédéralisme obsolète et inauthentique, mais aussi comme les atouts-maîtres d'une solution de rechange fondée sur un nationalisme particulier et dominateur plus que rassembleur.

4. M. Mendras, Lettre de Moscou. A la difficile conquête de l'Etat, *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 169.

I. LES ACQUIS DU FÉDÉRALISME ADOSSÉ A LA DÉMOCRATIE

Le fédéralisme est considéré comme réussi, lorsqu'il se mue en une dynamique unitaire. Encore faut-il que les conditions en soient réunies. Cela implique un effacement progressif des particularismes, qui cèdent la place à un besoin d'uniformité et de coopération vivement ressenti. Des deux principes qui régissent le fonctionnement de l'Etat fédéral, l'impératif de participation l'emporte. L'exemple des Etats-Unis et celui de la RFA permettent d'identifier les facteurs d'évolution positive du fédéralisme, qui apparaît donc dans ces deux cas, comme une forme transitoire en dépit du caractère officiel réputé toujours composite de ces pays.

1 / *Les facteurs d'intégration et les indices du fédéralisme réussi*

Le fédéralisme étant très diversifié, il est difficile d'en dégager le critère unique et d'identifier le dénominateur commun des systèmes fédéraux. Mais un constat s'impose ; le fédéralisme a réussi là où son organisation et son fonctionnement ont permis de préserver les droits de la personne dans leurs aspects individuels et collectifs. S'il a su fonctionner comme une démocratie de groupe, le fédéralisme en tant que forme juridique propre s'estompe, sous l'effet combiné de causes psychologiques, historiques, diplomatiques, économiques et sociales. Le fédéralisme sociologique qui lui succède contribue à son tour à l'émergence d'une idée de droit unitaire, qui enclenche elle-même la dynamique intégrationniste.

Telle est l'évolution suivie (ou espérée) dans la plupart des Etats fédéraux, mais de façon inégalement harmonieuse. La nature propre du fédéralisme se caractérise par la participation des Etats-membres à la formation des décisions centrales, et par la coexistence d'un pouvoir fédéral et de pouvoirs locaux. Progressivement le caractère unitaire prévaut, le gouvernement des gouvernements s'efface devant le souverain unique, qui est le peuple de l'union, dans son cadre territorial unique, avec un corps national unique, constitué d'individus dont la volonté unique est exprimée par les organes communs[5]. Le fédéralisme triomphant apparaît ainsi voué à la disparition[6].

5. G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. II : *L'Etat*, p. 525 et s.
6. C. Grewe-Leymarie, Bilan et perspectives du fédéralisme, *Pouvoirs*, n° 22, 1982, p. 29.

Depuis des décennies, l'on assiste dans les fédérations modernes à un dépérissement du fédéralisme juridique et même du fédéralisme sociologique, pour déboucher sur des systèmes intégrés et centralisés.

Ainsi le fédéralisme allemand, après avoir forgé l'Etat sous Bismarck et Guillaume II dans le respect des particularismes historiques de ses composantes, a été imposé par les alliés. La fédéralisation et la division de l'Etat allemand ont été conçues comme les garants du caractère démocratique et pacifique de la nation et du pouvoir d'Etat allemands. Ces deux gages donnés à la paix ont inégalement été admis par les partis politiques de la RFA, qui ont sans réserve accepté la structure fédérale. Celle-ci est donc apparue comme « un complément de la démocratie libérale »[7]. Mais il faut observer qu'hormis la Bavière, les *Länder* ont été des divisions territoriales artificielles décidées par l'occupant et qu'un brassage ethnique exceptionnel est résulté de la guerre et de ses séquelles. L'absence d'appartenance des citoyens à des communautés infrafédérales a favorisé la dynamique fédérale. Le processus intégrationniste n'a pas été subi par les *Länder*, dont la coopération mutuelle (institutionnelle et spontanée) a été supplantée sans traumatisme par la coopération entre l'autorité fédérale et les *Länder*. Dans ces circonstances, l'uniformisation a été adoptée, quitte à augmenter les compétences législatives de l'Etat central, à intégrer toujours plus les administrations locales, et à développer l'interventionnisme du Bund en matière financière, bien au-delà des limites prévues par la loi constitutionnelle. Il est vrai que les impératifs économiques n'offraient qu'une alternative : ou bien transférer les compétences vers les *Länder* qui deviennent alors plus dépendants du pouvoir central, ou bien renforcer la représentation des entités fédérées (le *Bundesrat*), mais en valorisant encore les organes centraux de l'Etat.

La même évolution est observée aux Etats-Unis, où l'organe de régulation qu'est la Cour suprême ne protège plus depuis longtemps l'autonomie des Etats-membres. Une telle attitude apparaîtrait à coup sûr anachronique. C'est d'ailleurs une constatation générale, qu'en système fédéral, les organes de contrôle de la constitutionnalité ont une fonction centripète, plutôt compréhensive pour les débordements du pouvoir central. La question des clivages nationaux ne se pose pas jusqu'ici aux Etats-Unis en termes de fédéralisme juri-

7. M. Fromont, L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, *Mélanges offerts à G. Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 661.

dique, mais de fédéralisme sociologique. Ainsi veille-t-on, au sein de la Cour suprême, à préserver une certaine représentation équitable des populations (Noirs, catholiques, juifs, etc.). Ailleurs cette exigence peut être plus formalisée, lorsque le contexte fédéral l'exige (Suisse, Belgique, Canada, Inde, etc.), surtout si un certain équilibre politique doit être combiné avec un déséquilibre démographique (système de *proporz*, comme en Autriche ou dans divers pays du Tiers Monde).

2 / *Les ambiguïtés du fédéralisme intégrationniste*

Les succès du fédéralisme sont généralement mesurés (au moins en France) au degré de centralisation atteint. Or, il a été observé que « la société américaine est fort éloignée de celle voulue initialement » et que « le système conçu par et pour des individus est devenu la chose des organisations »[8]. Cette altération doit certes beaucoup à la jurisprudence constitutionnelle, dans la mesure où elle a surtout servi contre les législateurs locaux. Mais le but a été de compléter le catalogue des droits et d'enrichir les libertés initiales. C'est pour le plus grand profit des citoyens que l'équilibre Etat fédéral-individus a été substitué à l'équilibre initial entre les Etats fédérés et le gouvernement central. Ce passage d'un « fédéralisme de juxtaposition » à un « fédéralisme de superposition » a valorisé le Congrès et la Présidence. L'Union d'Etats a laissé la place à une bureaucratie centralisée. Mais surtout, le fédéralisme américain a débouché sur une forme d'Etat-nation peu différente des autres Etats centralisés, avec la puissance en plus, au service d'un impérialisme et d'un modèle social à la fois uniformisant et destructeur. Il apparaît discutable de considérer que, plus le fédéralisme tend vers l'Etat unitaire centralisé, et plus il doit être jugé positivement. Cela débouche, dans le cas américain, sur un nationalisme de plus, simplement plus dominateur. L'attitude de l'administration Bush, ainsi que diverses déclarations présidentielles et de collaborateurs à propos de la crise du Golfe, en sont une parfaite illustration (l'exaltation du soldat américain le « meilleur du monde », de l'armée et de la nation américaines, autoproclamées remparts de la loi internationale).

Avec la récente réunification, le fédéralisme allemand a réussi au-delà de toutes les espérances de ses promoteurs, mais sans que l'on en mesure encore toutes les implications. Est-on allé vers le centralisme dans le cas de la RDA ? Non, à en juger par l'attitude consentante

8. P. Juillard, Le mythe de la stabilité constitutionnelle aux Etats-Unis, *Pouvoirs*, n° 29, 1984, p. 5.

des *Länder*, qui gardent encore (pour combien de temps ?) la haute main sur la fonction publique et les compétences administratives. Mais certaines évolutions sont préoccupantes (enseignement, sécurité, direction de l'économie, etc.). Toute la mesure de l'impact de la réunification sur le fédéralisme allemand n'a pas encore été prise. La recherche d'une plus grande égalité dans son cadre élargi, qui a toujours conduit au renforcement de l'Etat même en système libéral, va accélérer encore l'évolution du fédéralisme allemand, du fait des réglementations, des mesures d'uniformisation et de standardisation qui vont provoquer un nouveau déplacement de poids politique. La coordination aux dimensions d'une Allemagne réunifiée, intégrant certaines séquelles du socialisme (dans les faits et les mentalités), aggravera le renforcement déjà constaté de la bureaucratie, sans garantie de plus grande efficacité et de moindre coût de fonctionnement. La valorisation constatée de l'exécutif et l'altération du parlementarisme qui en découle, la dilution des responsabilités et la distanciation du pouvoir par rapport aux citoyens, mettent à rude épreuve les contrepoids de toute nature.

En définitive, l'ambiguïté fondamentale du fédéralisme vient de ce que, soit il ne s'oriente pas vers l'Etat unitaire et cela est jugé révélateur d'une carence, soit il s'engage dans ce sens et cela nourrit de légitimes inquiétudes. L'exemple allemand en est une bonne illustration.

II. UN PROBLÈME TRANSIDÉOLOGIQUE : LE FÉDÉRALISME A L'ÉPREUVE DES QUESTIONS LINGUISTIQUES

Dans certains Etats fédéraux, qui ne sont pas parmi les plus problématiques, le choix de la ville capitale peut s'avérer chose délicate ; selon qu'elle est ou non incluse dans un Etat-membre et/ou revendiquée par lui, qu'elle est plus ou moins composite, centrale ou excentrique. Aux Etats-Unis depuis 1871, en Australie après 1927, au Brésil en 1960, puis au Nigeria et au Malawi, il a été considéré, par exemple, que la capitale fédérale doit être alternativement ou simultanément, centrale, située à la jonction de plusieurs Etats fédérés, territoire autonome. Mais c'est la question linguistique qui apparaît comme vraiment déstabilisatrice, même dans un contexte démocratique.

1 / *Les effets déstabilisateurs des conflits linguistiques*

La langue est par prédilection l'expression de l'identité nationale et la manifestation la plus tangible de l'unité. La propension des Etats fédéraux à s'orienter vers le modèle unitaire est inversement proportionnelle à l'hétérogénéité linguistique. La concordance langue-Etat-Nation est vérifiée dans les cas amérieain et germanique : mais la pluralité linguistique est une situation fréquente, voire naturelle, de l'Etat fédéral[9]. C'est dans ce cas précis que la politique linguistique tend à basculer dans la linguistique politique, comme l'atteste le traitement des langues dans certains fédéralismes.

Il est symptomatique que la gestion linguistique affleure même aux Etats-Unis, où l'élément hispanique représente 7 % de la population totale, mais 22 % en Californie. Seuls cinq Etats ont consacré l'anglais comme langue officielle, mais un courant anti-hispanique commence à se structurer en Californie et en Floride.

Les questions linguistiques sont au centre des convulsions actuelles qui agitent les fédéralismes soviétique et yougoslave, dans un contexte identiquement propice aux manipulations, et où le droit à la langue a été l'un des plus maltraités. La place faite à la langue russe a été le ciment le plus ferme de l'ensemble soviétique. L'effritement de l'union était déjà inscrit dans « la bataille des langues », qui a montré toute la précarité de la notion de peuple soviétique[10]. Le conflit linguistique, ouvert en 1977 en Géorgie et en Arménie, puis gelé pendant un temps, s'est envenimé avec les nouvelles velléités du pouvoir central, et surtout dans le sillage de la *perestroïka*. Ce qui apparaît aussi insupportable en URSS qu'en Yougoslavie ou en Tchécoslovaquie, plus que l'oppression ou la terreur, voire la pauvreté, ce sont les violences faites — au nom de l'unité — à la spontanéité, à l'affectivité, à l'esprit, à la langue[11]. Le cas de la langue dite serbo-croate pose les mêmes problèmes politiques et philosophiques. Même si la situation yougoslave est moins lisible et plus mal connue, la question linguistique est très tributaire de l'idéologie et politisée.

9. Sur ce point, C. A. Colliard, Etat et Nation. Variations modernes sur un thème classique, *Etudes en l'honneur de L. Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 123.

10. H. Carrère d'Encausse, La nouvelle communauté soviétique et la communauté socialiste internationale, *Pouvoirs*, n° 6, 1978, p. 50. Voir également la revue *Hérodote*, n° 58-59 de 1990, notamment les pages 165 et s., 185 et s. et 210 et s.

11. Sur les modalités de la répression et la typologie des oppositions, voir H. Chambre, Les dissidents en URSS, *Pouvoirs*, n° 6, 1978, p. 65 et s.

Ces fédéralismes, encadrés par des régimes qui ont puisé aux mêmes sources, ont montré comment la politique linguistique peut être un moyen de déstructuration des individus et des groupes[12].

Le lien langue-pouvoir est au carrefour des régimes, à l'intersection de l'individuel et du collectif, à la frontière de l'interne et de l'international, c'est-à-dire que ce problème se situe là où est le fédéralisme. C'est pourquoi les problématiques linguistique et fédérale se superposent. Les revendications linguistiques se distribuent également entre tous les Etats fédéraux et de manière transidéologique. Mais le traitement de ces questions linguistiques est très diversifié et celles-ci sont inégalement maîtrisées.

2 / *La précarité des équilibres atteints*

Actuellement le système féodal indien est particulièrement fragilisé par l'extrême variété des peuples qu'il rassemble. Les fissures se multiplient et s'élargissent. L'agitation affecte notamment le Nord et l'Est du pays, où la diversité linguistique est très grande. Parmi les revendications autonomistes, il en est qui réclament un redécoupage selon des critères linguistiques[13]. Pour l'instant, l'addition de ces tensions ne met pas en danger l'ensemble.

Un autre exemple est celui de la Belgique, connue pour l'âpreté de ses querelles linguistiques. La mise en place de structures fédérales est venue concrétiser la persistance des aspirations autonomistes, favorisée par l'absence de grands partis poussant à l'évolution unitaire. Les conflits communautaires ne se ramènent pas aux tensions linguistiques ; mais celles-ci ont gagné un grand nombre de secteurs. L'aptitude au compromis désamorce et parvient à encadrer les conflits. Si le nouvel Etat belge tempère les querelles linguistiques, on a néanmoins pu dire que cet Etat est un « perpétuel chantier »[14].

12. L'étude des questions linguistiques est indissociable de toute analyse portant sur l'interaction et la confrontation du nationalisme et du fédéralisme ; pour quelques éléments de réflexion, notre article sur Le droit à la langue et la politique linguistique des Etats, *Etudes à la mémoire de Tran Van Minh*, Pedone, 1988, p. 249 et s.

13. Sur le cas indien et pour un aperçu actualisé, se reporter à Ch. Cadoux, L'Inde en 1987 ; chronique d'un été indien orageux, *Revue du Droit public et de la Science politique*, n° 3/1988, p. 629 et s.

14. F. Delpérée, Le nouvel Etat belge, *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 117. Egalement dans le même numéro de la revue, A. Leton, Les conflits communautaires comme facteurs de tension et facteurs d'apaisement, *eod. loc.*, p. 73 et s. ; de même A. Miroir, La Belgique et ses clivages ; contradictions structurelles et familles politiques, p. 11 et s.

La crise du fédéralisme canadien doit certes beaucoup aux antagonismes divers entre Gouvernement central et pouvoirs locaux. C'est cependant la question québécoise qui mine le système fédéral. Le choix des constituants de 1867 a permis l'émergence ultérieure de la question linguistique, dont l'encadrement s'avère difficile. Le débat s'est radicalisé, la solution fédérale doit assumer un lourd passif et le pays n'a pas su se doter des mécanismes régulateurs satisfaisants[15]. Si en 1981 les Québécois eux-mêmes ont rejeté à 60 % les propositions des indépendantistes, ceux-ci se sont renforcés en 1988 ; et à la fin de 1990 divers sondages révèlent un pessimisme certain pour l'avenir de la fédération.

Le fédéralisme suisse semble le seul à avoir su « aller vers l'intégration économique et sociale en préservant les hétérogénéités incontournables »[16]. Il est vrai que les groupes linguistiques sont équitablement représentés dans les institutions fédérales, que les partis politiques ont une infrastructure multilingue, qu'il n'y a pas de régions linguistiques et que les flux migratoires internes ne suscitent pas de conflits majeurs, puisque les migrants adoptent la langue du pays d'accueil. Mais la sensibilisation aux questions linguistiques est vive : c'est le mérite du fédéralisme suisse de savoir les gérer, en les diluant dans toute une série de procédures et mécanismes qui désamorcent les tensions. Le trilinguisme est admis dans les rouages de l'Etat, et ce pays quadrilingue a évolué vers l'intégration, malgré quelques péripéties et de nombreux ajustements qui n'ont pas obéré la paix linguistique induite par le fédéralisme. Mais cette réussite unique et quasi miraculeuse, si elle a certes été gagnée par les Suisses sur leur histoire et méritée par eux, n'est pas vraiment un article d'exportation. Cet exemple enseigne que l'unité vient par surcroît, dès lors qu'il n'y a pas volonté de gommage du pluralisme. C'est précisément le contraire qui se produit dans les contextes totalitaires.

15. Sur ce thème, cf. J.-M. de Kermadec, La persistance de la crise du fédéralisme canadien, *Revue du droit public et de la science politique*, n° 6/1982, p. 1602 et s. ; Ch. Philip, Le Québec et le rapatriement de la constitution canadienne, *eod. loc.*, p. 1569 et s., et du même auteur, La situation politique et constitutionnelle au Canada et au Québec après les élections fédérales du 14 septembre 1984 et les élections provinciales du 2 décembre 1985, *Revue du droit public et de la science politique*, n° 1/1987, p. 125 et s.

16. E. Weibel, Les institutions et la diversité culturelle, *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 17 ; également J.-F. Aubert, Introduction historique ; la formation du régime politique suisse, *eod. loc.*, p. 5 et s.

III. L'ÉCHEC DU FÉDÉRALISME DANS LE CADRE TOTALITAIRE : LES EFFETS DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE DANS LES PAYS DU SOCIALISME RÉEL

Les Etats fédéraux socialistes (ou ci-devant socialistes pour certains d'entre eux) d'Europe centrale et orientale, sont précisément ceux qui sont agités par des phénomènes que la tendance dominante veut analyser systématiquement et uniformément comme une montée des nationalismes, ainsi stigmatisés sans nuance et sans analyse objective. Or, dans les faits, ces Etats pseudo-fédéraux, soit ont voulu promouvoir un patriotisme virulent superposé, parfois agressif et intolérant, soit ont laissé prospérer un nationalisme infrafédéral hégémonique, censé faire office de « ciment » (plutôt bétonné et contraint), mais qui s'est avéré très friable sous l'effet du simple goutte à goutte démocratique. Au-delà du seul plan linguistique évoqué plus haut, du déclin idéologique ainsi que de ses suites sur le fonctionnement des institutions, c'est l'Etat et le fédéralisme eux-mêmes qui volent en éclats. Ce sont les expériences soviétique et yougoslave (exposées aux mêmes dérives), et à un degré moindre celle de la Tchécoslovaquie, qui sont à inscrire au passif d'un bilan du fédéralisme ; tant au regard du contexte européen, qu'eu égard à leur dénaturation interne. En effet, après avoir été construits sur certains postulats idéologiques qui ont surtout développé des effets pervers, ces deux Etats fédéraux ont en réalité fait fond sur un prétendu droit de la nation centrale à disposer des autres.

1 / *Les fédéralismes soviétique et yougoslave sont-ils eurocompatibles ?*

Dans de nombreux pays et non sans difficultés, le fédéralisme a pu devenir synonyme de liberté et de développement voire de tolérance, dans l'unité. Il en est où l'unité décrétée d'en haut, a transformé le fédéralisme en un système de répression, d'arbitraire, d'intolérance et de clochardisation. Dans le fédéralisme à l'Est, ce sont les individus et leurs groupes qui sont censés être pour l'Etat et non l'inverse ; qui plus est, il s'agit d'un Etat confisqué politiquement et culturellement. Néanmoins, vus d'ouest et nonobstant les vœux des populations concernées, la préservation de ce type d'Etat, voire le *statu quo* culturel, sont considérés comme prioritaires par rapport à la restauration de libertés jugées dérangeantes.

Quand bien même n'y aurait-il pas de fédéralisme-étalon, il

demeure que les fédéralismes soviétique et yougoslave n'ont été ni bien conçus ni normalement concrétisés. Dans l'un et l'autre cas, le but a été de préserver envers et contre tout, au-dedans et au-dehors, l'intégrité territoriale du pays. Ce souci, très légitime, ne s'est pas combiné avec la volonté de conduire (même à terme) l'ensemble vers la démocratie. Le fédéralisme a même fonctionné comme un moyen de verrouiller la démocratie, lorsqu'elle émergeait au niveau infrafédéral. A supposer que tel ait été leur but, l'Etat soviétique et l'Etat yougoslave n'ont pas réussi à soustraire les nations à l'arbitraire (réel) de l'ordre ancien. Dans l'un et l'autre cas, il est dérisoire de s'interroger sur la forme de l'Etat, dans la mesure où celui-ci était voué à n'être que l'outil administratif et la façade diplomatique d'un parti qui absorbait tout le politique. Le fédéralisme est une pièce rapportée dans l'idéologie révolutionnaire bolchevique, en URSS et en Yougoslavie. Il a été mis en place comme un pis-aller ou un compromis, encadré par le communisme, et agrémenté d'un redécoupage des frontières intérieures, d'un remodelage des territoires et des populations. Ces manipulations révèlent aujourd'hui leur caractère néfaste, dans un processus qui non seulement est inachevé, mais qui ne pouvait pas être normalement conduit à son terme dans le respect des droits et libertés, sur la violation desquels un silence tacitement approbateur prévalait.

Si, en Europe et à l'Ouest, l'Etat a plutôt préexisté et précédé la nation[17], à l'Est l'Etat a contredit plus qu'il n'a confirmé les solidarités nationales. Car en Europe centrale et orientale très généralement, ce sont des nations parfaitement constituées et forgées par l'histoire dans leurs luttes pour la survie (et non pas des tribus n'en déplaise aux chancelleries et aux médias) qui ont précédé l'Etat. C'est dans un contexte totalitaire que, dans les Etats fédéraux, a été substitué à une « nation » plurielle un parti unique érigé en principe de légitimation du pouvoir d'Etat. Lorsque ce parti s'écroule, la nation réapparaît dans sa pluralité, mais avec les complications et les antagonismes suscités par des décennies de dictature, en face d'un Etat qui a toujours été dans un rapport de sujétion et n'a pas pu devenir le référent unique des soviétiques et des yougoslaves. Or, le parti, en application du centralisme démocratique, a fonctionné de manière déséquilibrée, y compris sur le plan national, s'appuyant *de facto* sur la nation centrale. Les méfaits de cette situation sont particulièrement évidents dans le domaine le plus sensible, celui de

17. J. Chevallier, L'Etat-Nation, *Revue du Droit public et de la Science politique*, n° 5/1980, p. 1284.

l'identité individuelle et collective des citoyens, à travers les atteintes forcément sélectives aux droits et libertés linguistiques et culturels en général (y compris religieux). L'internationalisme socialiste, bien loin de constituer un atout pour le fédéralisme, l'a disqualifié dans ses aspects internes et externes, ajoutant à son inauthenticité la ruine des économies. La planification centralisée et le rejet du marché, s'expliquaient notamment par le refus d'accepter des pouvoirs économiques autonomes et des développements locaux asymétriques, susceptibles de renforcer l'échelon infrafédéral. La responsabilisation des entreprises (y compris dans l'autogestion) procédait de la même attitude, qui conduisait à choisir des niveaux de décision non opératoires. Tels ont été les effets combinés des dogmes et de la crainte de voir se réactiver les niveaux infrafédéraux, diversement homogènes, mais restés nationalement vivaces. A certains égards, il est vrai que la crise économique en URSS (et en Yougoslavie quoi qu'il y paraisse), est davantage une crise du centralisme qu'une crise de la planification collectiviste[18]. La répugnance a été permanente, à opérer une redistribution des moyens et des responsabilités, qui aurait pu consolider matériellement l'autonomie locale, donc les clivages nationaux, dans un ensemble non seulement insuffisamment intégré, mais encore de plus en plus artificiel. Les espoirs en URSS et en Yougoslavie, ont été — plutôt *de facto* — placés dans une relance fondée sur l'incitation à la fois politico-idéologique et nationale (le national-socialisme bolchevique de certains milieux russes et serbes).

Les partis communistes ont eu le soviétisme et le yougoslavisme qu'ils ont forgés et mérités, après avoir proclamé que le déclin des antagonismes de classes irait de pair avec la résorption des différences nationales, alors qu'ils ont toujours manipulé ces deux types de clivages. A cet égard, l'autogestion elle-même ne fait plus illusion. Elle a permis au PCY de se monter un fonds de commerce idéologique qui, avec le reeul, apparaît plutôt comme un bric-à-brac balkanique du même acabit que le fédéralisme qui était censé en procéder. Il est vrai comme l'a rappelé R. Charvin que, déjà avant guerre, la Yougoslavie était communément qualifiée de « bidonville de l'Europe »[19].

En définitive, parler d'atteintes à l'union nationale à propos de

18. Sur ce point et bien d'autres, qui sont au cœur de l'alternative nationalisme-fédéralisme telle qu'elle se présente à l'Est, se reporter à l'article éclairant de S. Kartveli, Le nationalisme contre les nationalités, *Pouvoirs*, n° 45, 1988. p. 70.

19. R. Charvin, Notes méthodologiques pour une approche de l'Etat socialiste, *Mélanges Gonidec*, p. 122.

l'URSS et de la Yougoslavie est un non-sens, dans la mesure où il n'y a ni union ni nation, sauf à trahir les réalités. Le but du fédéralisme est d'obtenir l'adhésion des particularismes à l'ensemble, et non pas seulement le soutien d'un élément national, fût-il à la fois central et/ou dispersé sur l'ensemble du territoire. S'il n'y a pas eu adhésion au communisme, il n'y en a pas non plus au soviétisme et au yougoslavisme, qui en sont les sous-produits. La récusation de l'étoile rouge à l'Est, s'accompagne *ipso facto* de celle du drapeau. Il ne faut pas se tromper sur la portée du geste : en raison de la confusion de l'Etat et du régime, ce sont les deux qui sont rejetés. C'est pourquoi aujourd'hui, il y a une vaste révision des dogmes y compris à propos du fédéralisme, aussi bien chez les nations périphériques qu'au sein de la nation centrale en URSS et en Yougoslavie. Dans chacun de ces deux pays, il y a une alternative : ici entre la voie européenne et la voie asiatique, là entre la balkanique et l'européenne[20]. Toute autre solution, et notamment la réactivation du sentiment national et l'exaltation de la notion de peuples yougoslave et soviétique, ne sont pas des réponses adéquates aux crises qui secouent ces pays.

L'Etat présuppose du droit ; les régimes à l'Est ont été bâtis sur une rétrogradation du droit, dont on perçoit seulement aujourd'hui des méfaits, qu'un comparatisme convenu et aseptisé n'avait pas permis de mesurer réellement. Il est clair que les Etats socialistes fédératifs, soviétique, yougoslave et tchécoslovaque, n'étaient pas des pouvoirs de droit. La puissance étatique, du fait du double héritage historique et sociologique de ces Etats slaves conglomérés, est problématique. D'abord l'Etat socialiste n'est pas réellement indépendant dans le contexte internationaliste prolétarien. Ensuite il n'a pas sa source dans la volonté populaire, mais dans son avant-garde « la plus consciente et la mieux organisée », aujourd'hui en déconfiture. Enfin, la puissance de l'Etat ne peut pas être supposée absolue ; elle a été effectivement totalitaire, et c'est ce qui l'a totalement discréditée. Si le fédéralisme est tributaire de la nature du pouvoir mis en œuvre et de la façon dont il l'a été : alors l'Etat fédéral n'existe pas à l'Est, car il n'y a eu ni Etat, ni fédéralisme véritables. Le socialisme et le yougoslavisme issus de la guerre, n'ont

20. Sur cet aspect et s'agissant de l'URSS, cf. l'étude de S. Kartveli précitée. Voir également pour un panorama actualisé, Y. Lacoste, sur l'évolution de la situation soviétique et yougoslave, son étude parue dans le numéro précité de la revue *Hérodote*, p. 13 et s., les analyses de C. Urjewicz, R. Breton et surtout la très remarquable synthèse de M. Roux sur « La question nationale en Yougoslavie », p. 311 à 328.

pas résisté en temps de paix à la dénaturation et aux altérations que lui ont fait subir l'impérialisme et l'hégémonisme des nations centrales, dans le contexte communiste et pseudofédéral.

2 / *La dérive fédérale-impérialiste et fédérale-hégémoniste du soviétisme et du yougoslavisme*

Non seulement les Gouvernements de ces pays n'ont pas su défendre l'intérêt général contre les intérêts particuliers, mais encore ils n'ont pas su le définir, tout en s'alignant plus ou moins habilement sur les intérêts de la nation centrale, au moins par intermittence.

Dans une formule lapidaire, J. Chevallier rappelle que « l'Etat suppose la Nation, la Nation appelle l'Etat »[21]. Or, quoi que disent les discours officiels et en dépit des convenances diplomatiques, « soviétique » continue d'être identifié à « russe », et s'il y a un Etat yougoslave, il n'y a toujours pas de nation yougoslave majoritaire, mais des nations sud-slaves (ou non) rassemblées, qui sont toutes (plus ou moins) minoritaires. La nation yougoslave comme « bastion » de l'Etat yougoslave ne préexistait pas, et l'Etat yougoslave n'a pas su lui donner corps et force.

En principe, l'individu se pense plus comme membre de la collectivité fédérale plus vaste : c'est vrai en Suisse, en RFA et aux Etats-Unis. Cela vaut encore, avec des nuances, au Canada et en Belgique. Ce n'est pas le cas en URSS et en Yougoslavie, ni pour les Russes, ni pour les non-Russes, ni pour les Serbes, ni pour les non-Serbes ; c'est-à-dire pour la majorité des populations, hormis les militaires, les policiers et les fonctionnaires, à supposer qu'ils soient exempts d'arrière-pensée nationaliste, ce qui est de moins en moins sûr.

C'est entretenir la confusion et le flou délibéré, que de parler systématiquement au pluriel *des* questions nationales. Il y a en fait à tout coup *un* clivage entre la nation centrale et son particularisme, et chaque nation périphérique. Il y a même aujourd'hui des contentieux entre l'autorité fédérale et la nation centrale, tant en URSS qu'en Yougoslavie ; mais c'est la première qui est condamnée à donner des gages à la seconde, et c'est le *fédéralisme qui est l'otage d'un nationalisme particulier*. Il est abusif d'amalgamer tous les nationalismes, et de parler de la lutte de tous contre tous. Ces simplifications ne visent qu'à préserver un *statu quo* devenu explosif et invivable à tous égards. Même si cela est moins vrai en URSS, il est

21. J. Chevallier, *op. cit.*, p. 1272.

aujourd'hui patent qu'en Yougoslavie il n'y a pas de contentieux majeur phériphérie-phériphérie. La politique suivie par Belgrade a exaspéré l'affrontement serbo-albanais, réactivé le conflit serbo-croate et serbo-musulman, conduit à une dissension serbo-slovène, alors que le contentieux serbo-macédonien et serbo-monténégrin est latent dans ses dimensions religieuses et culturelles. Actuellement ce sont les Républiques du Nord situées aux portes de la communauté européenne qui se voient reprocher par Belgrade leur tiédeur panslaviste, leur « latinité » ou leur « germanité » excessives, à l'époque du brassage des cultures et de l'intégration transétatique sous tous ses aspects. Le yougoslavisme, s'il est conçu pour préserver l'authenticité slave, est ringard à l'heure des marchés communs, et un pouvoir fédéral mis au service de tels concepts est inadéquat. En URSS, le style « impérial » a surtout utilisé le vecteur linguistique ; cela est aussi vrai, mais à une autre échelle, en Yougoslavie. Les répressions militaires et policières ouvertes et massives ont toujours visé les seules nations périphériques, et il serait intéressant d'établir, en chiffres absolus et en pourcentages, l'appartenance nationale des prisonniers politiques et des victimes du terrorisme d'Etat, frappés sur le territoire de ces Etats... ou à l'étranger. C'est un chapitre sur lequel les gouvernements de l'Est sont très discrets, comme d'ailleurs ceux des Etats occidentaux concernés, qui ne se sont pas toujours assez intéressés à ces aspects du terrorisme international, pour des raisons de haute politique. Sur ce point la France et ses médias ont été très peu diserts. Il serait instructif d'établir aussi l'appartenance nationale des chefs militaires[22], des responsables de la police, des membres des troupes spéciales du ministère de l'intérieur, dans le « fédéralisme » soviétique et yougoslave. Cela serait un bon indicateur de la popularité et de l'adhésion comparées à ces systèmes fédéraux, ainsi que de leur dévoiement, pour rechercher ensuite les explications à cet état de fait, en levant les tabous anciens. Eluder les problèmes ne contribue pas à les régler : il serait plus expédient

22. H. Carrère d'Encausse note, dans son étude précitée, qu'en dehors de la révolution et de la période de guerre, en URSS le parti a toujours refusé que les différences nationales se traduisent dans le domaine militaire, *op. cit.*, p. 48. Il en va de même en Yougoslavie ; d'où dans ces deux pays, non pas vraiment une armée « unique », mais plutôt un commandement « homogène » au profit et donc sous contrôle de la nation centrale. Il suffit de voir de quelle nationalité sont les recrues victimes de brimades ou de « suicides », et de déterminer l'allégeance nationale du corps des officiers, tant en URSS qu'en Yougoslavie ; alors que l'armée est censée être dépositaire et garante de l'héritage socialiste soviétique et yougoslave. Si les expressions « eux » et « nous » ont servi à distinguer les apparatchiks des autres au sein de la société civile, dans l'armée et depuis longtemps, ces termes désignent ceux qui appartiennent à la nation-guide et les autres.

de les identifier pour les traiter. S'il est établi qu'il y a deux poids et deux mesures dans l'appréciation des phénomènes nationaux ou des nationalismes : c'est cela qui doit être stigmatisé, qui compromet le fédéralisme dans ces pays, et qui nourrit toutes les revendications de ce type.

Il y a longtemps qu'A. Besançon observait à propos de l'URSS, que « le virage vers un national bolchevisme et l'Empire pan-russe sera amorcé, quand en plus de l'abandon de l'idéologie officielle, le régime prendra encore plus appui sur l'armée et le KGB »[23]. Douze ans après, c'est le film qui se joue à Moscou et que certains veulent transposer ou tester à Belgrade[24]. Ici et là, l'écroulement de l'idéologie met à nu ce que recélait le système : un *national bolchevisme* russe ou serbe, qui est d'ailleurs *plutôt imposé aux nations* concernées et vers lequel elles sont poussées *à leur corps défendant*, piégées par un fédéralisme et un socialisme inauthentiques, mais qui s'appuient sur une nation-guide au centre et à la périphérie, dans des contextes similaires, mais où ce scénario unique n'a pas les mêmes perspectives et relève de la politique du pire.

Le pseudo-fédéralisme dans les deux cas n'en sera que plus perverti, et l'unité encore plus illusoire et inaccessible. Le postulat qui voudrait qu'une nation peut s'autoproclamer guide, en alléguant ses plus grands mérites ou ses plus grandes souffrances, ne constitue pas un substitut valable au socialisme avorté, et contribue à dénaturer encore l'idée fédérale.

Face à ces réalités, non seulement certaines analyses médiatiques sont dérisoires, mais encore — et c'est plus préoccupant — le temps de réaction des diplomaties européennes (et plus en France qu'en Allemagne) est inadapté aux mutations à l'Est. Ainsi peut-on constater que certains opposants aux régimes de l'Est, plus de vingt ans après, sont toujours sous le coup de mesures d'expulsion prises à leur encontre et en leur temps par l'autorité française, à la demande de gouvernements communistes, au nom des bonnes relations diplomatiques. Ces arrêtés d'expulsion ne sont pas tous rapportés aujourd'hui, malgré la démocratisation à l'Est. Ces ex-opposants rentrent désormais volontairement et impunément dans leur pays d'origine, mais ils restent toujours indésirables en France pour certains d'entre eux, qui ne peuvent pas encore se rendre sur le

23. A. Besançon, L'avenir de l'URSS, *Pouvoirs*, n° 6, 1978, p. 113.

24. Cf. notre étude sur l'Union soviétique et les tensions balkano-adriatiques en Yougoslavie, *Cahiers de l'Observatoire stratégique méditerranéen*, n° 4, notamment le passage sur les similitudes entre l'URSS et la Yougoslavie, quant au traitement des questions nationales, p. 72 et s.

territoire français, même provisoirement et pour un bref séjour à caractère familial, touristique ou scientifique. Cela en dit long sur les scléroses affectant certaines chancelleries, sur le misonéisme et l'irréalisme ambiants, y compris dans la patrie des droits de l'homme, vouée à la raison d'Etat, même dépassée par les événements. Il ne s'agit plus d'absence regrettable d'anticipation, ni d'angélisme, mais d'une paresse intellectuelle coupable, et d'une conception paroxystique de la raison d'Etat. Or, celle-ci peut être liberticide, y compris quand elle est placée au service d'une conception dogmatique du fédéralisme.

Vouloir, notamment de l'extérieur, plaquer des schémas unitaires sur des systèmes pseudo-fédéraux, et projeter sur certains pays des phantasmes d'Etat ; c'est refaire l'erreur déjà commise par la France particulièrement vis-à-vis de la Suisse en 1798, lorsque notre pays imposait à son pourtour le modèle unitaire.

Il faut admettre qu'à l'Est, c'est 1789 avec deux siècles de retard. La connaissance rétrospective de l'évolution contrastée des fédéralismes, à travers le monde et en Europe, devrait permettre d'éviter certaines erreurs de jugement. Sur le thème du fédéralisme notamment, la spéculation abstraite et doctrinale a révélé son inanité ; éluder les réalités sous prétexte qu'elles sont incommodes, les minimiser ou les sataniser, n'est pas la meilleure façon de les encadrer pour les guider. Aucune politique volontariste ne peut se permettre d'ignorer les faits, même s'ils sont inconfortables pour les apôtres et les ingénieurs de l'Etat.

Si le fédéralisme a évolué comme il l'a fait aux Etats-Unis ou en RFA, c'est qu'il n'avait pas (ou peu) à assumer des diversités nationales, ethniques, linguistiques, culturelles ou religieuses, très conflictuelles. C'est moins vrai pour le Canada et la Belgique, ainsi que la Suisse, où les résultats ont été plus inégaux. Les problèmes sont d'une nature différente en URSS et en Yougoslavie, pour ne prendre que ces cas extrêmes.

La démarche constructive ne peut pas se ramener à des attitudes-réflexes. Elle doit consister en une réflexion sur ce qui est ou n'est pas du nationalisme, en ne transposant pas inconsidérément ce terme (piégé) à des pays et à des populations qui n'ont pas, à certains égards, à assumer le passif de ceux qui les jugent aussi sommairement. La réflexion doit s'étendre à ce qui est de nature à renforcer le fédéralisme, et à ce qui le mine. Le fédéralisme peut se présenter comme une conjonction de l'Etat et de la démocratie, et associer

la liberté et l'unité. Cela peut aussi être l'Etat sans la démocratie (entre lesquels il faut alors choisir), et l'unité apparente sans la liberté. C'est pour traiter ces situations-là, qu'il faut avoir les idées claires et disposer d'une terminologie irréprochable. Il faut alors rappeler avec C. Lévi-Strauss, que « les problèmes posés par la diversité des groupes humains requièrent de la part des chercheurs une prudence qui leur a trop souvent manqué »[25]. On ne peut omettre d'observer, enfin, que « dans les sociétés occidentales le mythe de l'intégration est en voie de relayer celui de la Nation »[26]. Si l'homogénéisation et l'uniformisation sont vues plutôt d'un bon œil aujourd'hui dans les grandes démocraties occidentales et s'agissant des petites nations, slaves en particulier, cela ne saurait justifier l'occultation des pratiques liberticides, même au nom d'un fédéralisme qui pourrait n'être qu'une caricature. Car le fédéralisme postule la démocratie, sauf à être dénaturé.

25. Cité par R. Charvin, *op. cit.*, p. 113.
26. J. Chevallier, *op. cit.*, p. 1299.

RÉSUMÉ. — *Face aux réveils nationalistes, aux aspirations nationales et aux affirmations identitaires, souvent confondus et parfois à tort, les mécanismes fédéraux sont efficaces quand ils sont adossés à la démocratie. Le fédéralisme est mis à rude épreuve à l'occasion des tensions linguistiques. Mais là où le fédéralisme est fondé sur la dictature totalitaire, il n'est plus du tout opératoire mais dénaturé, débouchant soit sur un nationalisme superposé, soit sur un hégémonisme infrafédéral, singulièrement dans l'Etat multinational.*

BRUNO DE WITTE

Minorités nationales : reconnaissance et protection

L'anomalie de la minorité nationale

Le concept de « minorité nationale » est né avec celui de nation. En dehors de l'existence d'un Etat-nation, ou de l'aspiration vers un Etat-nation, on ne peut guère parler de minorité nationale. Si la nation est « la communauté de destin qui légitime l'Etat »[1], alors la minorité nationale est la population restant en dehors de cette communauté de destin. L'existence d'une telle minorité est donc basée d'abord sur un élément négatif de l'exclusion : les caractéristiques propres du groupe ne sont pas prises en compte dans la constitution du lien national dans l'Etat où il vit. A cela s'ajoute souvent un élément positif : que le groupe voit ses caractéristiques culturelles propres comme base d'une construction étatique alternative, que ce soit à travers une sécession simple ou à travers le rattachement à une nation mère en dehors des frontières. L'absence du premier élément fait qu'on ne peut parler de minorités nationales en Suisse, puisque le sentiment national dans ce pays ne renvoie pas à une seule composante culturelle. L'absence du second élément, de cette aspiration à un destin politique alternatif, empêche sans doute de trouver des minorités nationales en France.

Dans la période historique marquée par l'idéologie nationale, la minorité nationale ne voyait pas pris en compte ses intérêts dans les centres de décision de l'Etat, car elle s'y heurtait continuellement à la prédominance d'un autre groupe vivant dans cet Etat

1. Henri Giordan, *Démocratie culturelle et droit à la différence*, Paris, 1982, p. 51.

et imposant ses propres valeurs culturelles. Elle n'était pas une minorité conjoncturelle, qui pouvait espérer exercer le pouvoir après de nouvelles élections, mais une minorité structurelle, vouée à être mise en échec dans tous les domaines où elle s'oppose à la majorité, et ce sans perspective de changement, sauf retournement géographique.

Comment résoudre ce conflit entre l'Etat national et la minorité ? Un moyen est de faire disparaître un de ses termes. Dans de nombreux pays européens, les gouvernants ont voulu éliminer l'anomalie que constituait à leurs yeux la minorité nationale. Des solutions radicales telles que le transfert de populations ou même le génocide ont été pratiquées (plus au XX^e^ siècle cependant qu'au cours du siècle précédent). Les Etats libéraux, eux, préféraient l'approche plus graduelle d'une politique d'assimilation. En essayant d'éliminer graduellement les caractéristiques culturelles divergentes, ils espéraient enlever la cause et l'aliment du conflit.

L'assimilation trouve son fondement dans des principes classiques de la démocratie, le principe majoritaire et le principe d'égalité, dans leur sens le plus simpliste : la majorité numérique décide souverainement et la loi est la même pour tous, même si elle reflète uniquement les intérêts majoritaires. Sur cette base formelle se greffent des arguments plus psychologiques : en mettant en exergue les valeurs d'unité nationale et en marginalisant les valeurs culturelles minoritaires, on peut culpabiliser les membres de la minorité et ensuite les récupérer en leur offrant une nouvelle identification à l'Etat-nation.

Certaines politiques d'assimilation, telle que celle pratiquée en France sans discontinuité pendant des siècles, ont été couronnées de succès. Dans des pays comme la Belgique et l'Espagne, elle a échoué. En règle générale, là où le groupe minoritaire a acquis à un moment donné une conscience nationale, il est difficile de la faire disparaître et de mener à bien l'assimilation.

La solution radicale opposée était la sécession et la création d'un nouvel Etat indépendant sur le territoire habité par les membres de la minorité, en vertu du principe des nationalités. Ce principe a trouvé application en Europe centrale et orientale dans la période culminant avec les traités de paix de 1919. Les trois empires supranationaux de Russie, de Turquie et d'Autriche-Hongrie y ont été remplacés par une douzaine d'Etats établis en vertu du principe de nationalité. Cependant, même lors du grand bouleversement après la première guerre, un certain nombre de nationalités n'avaient pas pu se convertir en Etat indépendant, car le principe des natio-

nalités fut imposé seulement aux dépens des puissances vaincues, et même là, pas systématiquement. En outre, la plupart des Etats nouveaux contenaient des minorités nouvelles, appartenant souvent à la nation autrefois dominante. Souvent, l'existence de territoires à peuplement composite rendait même illusoire le tracé d'une frontière respectant les divisions nationales.

Afin de compenser ces failles, et d'assurer la stabilité de l'équilibre international nouveau, les traités de paix de 1919 ont organisé une protection internationale des personnes appartenant à des minorités raciales, linguistiques ou religieuses dans ces Etats nouveaux. Cependant, ces traités évitaient soigneusement le terme de « minorité nationale », le but étant précisément que ces minorités cessent d'être « nationales » et que leurs membres deviennent des citoyens loyaux des Etats où ils vivaient.

Contrairement à ces espoirs, les tensions ethniques ont vite constitué un facteur de déstabilisation à l'intérieur de ces Etats[2], et de révisionnisme au niveau international, finissant par contribuer de manière directe à l'éclatement de la seconde guerre. Cette expérience fondamentale a convaincu le reste de l'Europe et la communauté internationale reconstituée après la guerre que mieux vaudrait, dans l'avenir, ne plus imposer au niveau international, ni la reconnaissance ni la protection de groupes minoritaires. La question de la reconnaissance des minorités nationales se trouvait ainsi renvoyée au niveau interne de chaque Etat.

Reconnaissance nouvelle des minorités ?

La communauté internationale a, au cours de la période la plus récente, commencé à reconnaître l'existence des minorités nationales. L'exemple le plus probant en est sans doute fourni, au niveau européen, par le processus d'Helsinki, depuis l'adoption de l'Acte final de 1975 jusqu'à la conclusion provisoire du processus que constitue la Déclaration de Copenhague adoptée en juin 1990.

L'Acte final de Helsinki avait déjà reconnu que les minorités nationales pouvaient contribuer à la coopération interétatique et que leurs membres avaient des intérêts légitimes. Ce passage assez bref a été repris et amplifié dans de nouvelles déclarations s'inscri-

2. Sur le rôle du facteur ethno-national dans l'évolution politique de cette région d'Europe, voir Joseph Rothschild, *East Central Europe between the Two World Wars*, Seattle/London, 1974.

vant dans le processus d'Helsinki, et ce de façon la plus éclatante dans la Déclaration de Copenhague de 1990. Ce texte est consacré à la protection des droits fondamentaux, et comporte un chapitre relatif aux minorités nationales. La Déclaration reconnaît généralement le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse[3] et ce droit général est ensuite précisé sous ses différents aspects. Il est même ajouté que les pouvoirs publics ont un rôle actif à jouer dans la protection et la promotion de cette identité[4].

La limite de ces textes, outre leur caractère juridiquement non obligatoire, consiste dans le fait qu'ils ne donnent pas de liste des minorités nationales en Europe, ni de critères fermes permettant de les identifier. Ceci permet à certains Etats de ne pas se sentir concernés dans la mesure où ils refusent de reconnaître l'existence de minorités. La France avait déjà, par une déclaration interprétative, exclu l'application de l'article 27 du pacte des Nations Unies au territoire français, parce que la France se définissait dans la Constitution comme indivisible et ne pouvait donc reconnaître l'existence de minorités[5]. Argument spécieux sans doute, mais qui se renforce encore en face d'un texte international qui ne parle plus de minorité « linguistique » ou « ethnique » comme dans le pacte, mais de minorité « nationale ». La France n'est pas seule dans ce cas : la Grèce, la Bulgarie et la Turquie sont trois pays qui ne se sentent pas concernés par le texte de Copenhague et où pourtant l'application des mesures de protection prévues paraît particulièrement désirable.

Pourtant, la Déclaration de Copenhague prend bien soin de faire accompagner cet impressionnant catalogue par la contrepartie de rigueur : « Aucun des présents engagements ne peut être interprété comme comportant un droit quelconque d'entreprendre toute activité ou d'accomplir toute action contrevenant aux buts et principes de la charte des Nations Unies, aux autres obligations découlant du droit international ou aux dispositions de l'Acte final, y compris le principe de l'intégrité territoriale des Etats. »[6]

En d'autres termes, la réintroduction du terme de « minorité

3. Déclaration de Copenhague, § 32.
4. Déclaration de Copenhague, § 33.
5. Henri Giordan, *op. cit.*, p. 16.
6. Déclaration de Copenhague, § 37.

nationale » ne signifie pas le retour au principe des nationalités et à une nouvelle période de retraçage des frontières étatiques. Le droit international ne laisse pas de doutes à ce sujet[7]. Cette nouvelle donne idéologique — reconnaissance de la minorité mais sans toucher aux frontières de l'Est — est relativement acceptée en Europe occidentale, où des changements de frontière ne sont guère à envisager. En Europe centrale et orientale cependant, les frontières interétatiques sont beaucoup moins stables[8]. Ce sont là des pays ou l'adjectif « national » accolé au nom « minorité » a gardé, ou a retrouvé, son sens explosif originel. La non-reconnaissance d'un droit à la sécession en droit international n'empêche pas en effet qu'au plan interne, le choix entre un réaménagement de l'Etat et son éclatement se pose avec acuité en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie, en Roumanie et en Union soviétique. La reconnaissance formelle, dans la Constitution yougoslave comme dans celle de l'Union soviétique, de l'existence de minorités nationales et de leurs droits n'a pas empêché le développement d'un système politique auquel certaines de ces nationalités ne peuvent pas ou plus s'identifier[9].

Le retour du concept de minorité nationale au niveau international est pourtant du, paradoxalement, aux efforts et à la pratique de pays comme la Yougoslavie et l'Union soviétique qui se sont longtemps offerts à l'Europe tout entière comme des modèles d'Etats pouvant laisser libre cours au sentiment identitaire des nations composantes tout en gardant leur intégrité territoriale. Au moment même où cette conception semble être admise au plan européen, les pays promoteurs voient leur modèle s'effondrer en face de revendications nationalitaires mettant en cause les frontières de l'Etat voire même, dans le cas de la Yougoslavie, l'existence de l'Etat.

Est-ce dire que la Déclaration de Copenhague s'est avancée dans une impasse ? Ou peut-on la lire dans le contexte plus prometteur de l'expérience espagnole ? L'article 2 de la Constitution espagnole

7. Voir notamment Patrick Thornberry, Self-determination, minorities, human rights : a review of international instruments, *International and Comparative Law Quarterly*, 1989, 867-889.

8. Voir Michel Foucher, Les frontières dans la nouvelle Europe, *Politique étrangère*, 1990, 575.

9. Sur l'Union soviétique, voir notamment Michel Lesage, *La crise du fédéralisme soviétique*, Notes et Etudes documentaires, n° 4905, Paris, 1990, et Hélène Carrère d'Encausse, *La gloire des nations ou la fin de l'empire soviétique*, Paris, 1990, ainsi que la contribution de Mme Carrère d'Encausse à ce numéro.

de 1978 reconnaît l'existence de nationalités *(nacionalidades)* et de régions au sein de l'Etat espagnol. Cette différenciation implique qu'à côté des régions « ordinaires », le constituant espagnol a voulu reconnaître qu'il existe en Espagne des « communautés liées par une conscience particulière de leurs spécificités historiques et culturelles »[10]. Il s'agit, sans que l'article les nomme, des nationalités basque, catalane et galicienne.

Cependant, tant le texte même de l'article 2 qui consacre l'existence de la nation espagnole que le contexte constitutionnel dans son ensemble montrent clairement que les nationalités n'ont nullement le droit de mettre en cause l'intégrité du territoire de l'Etat. Mieux même : l'attribution du label « nationalité » ne comporte aucune conséquence juridique pratique[11]. Il est vrai que certaines communautés autonomes sont plus autonomes que les autres, mais cela ne découle pas directement de la possession du statut de « nationalité ». L'inclusion du terme de nationalité peut alors être vu comme une constatation historique et sociologique, et un acte de réparation pour la répression subie sous le régime antérieur.

Est-ce ce modèle espagnol qui bénéficie d'un nouveau consensus en Europe (et en Amérique du Nord) à travers la Déclaration de Copenhague ? Il serait hasardeux d'affirmer que les Etats signataires de ce texte se soient tous donné l'Espagne en exemple.

Une explication plus plausible serait que la consécration nouvelle du concept de « minorité nationale » signifie aussi sa dévalorisation ultime. On serait tenté de le croire en lisant un texte international contemporain à la Déclaration et où le terme de « minorité nationale » est utilisé simplement dans le sens de « minorité composée de citoyens de l'Etat concerné », par opposition aux minorités d'étrangers[12] ! Rien ne distingue plus, alors, la minorité nationale de la minorité ethnique ou la minorité linguistique, sauf que les immigrés étrangers en sont exclus. La question de la protection des minorités nationales devient alors celui, plus général, des minorités autochtones, et c'est à ce niveau plus général qu'il sera abordé dans la suite de cet article.

10. Définition de Luciano Vandelli, *El ordenamiento español de las Comunidades autonomas*, Madrid, 1982, p. 175.

11. Luciano Vandelli, *op. cit.*, p. 180.

12. Cette dernière définition est notamment retenue dans une liste de principes en matière de « minorités nationales » adoptée le 29 mai 1990 par une « Commission européenne pour la Démocratie par le Droit » établie par le Conseil de l'Europe. Inutile de dire qu'un tel usage du terme de « minorité nationale » porte à confusion.

Protection des minorités

La relative réussite du modèle espagnol, par rapport à celui de l'Europe centre-orientale, pourrait, au-delà des contingences historiques, être lié à deux facteurs structurels : l'insertion dans l'Europe communautaire qui rend moins explosif l'affrontement entre Etat et minorités nationales ; l'existence de la démocratie et de l'Etat de droit qui rend possible une solution durable des problèmes des minorités.

Le facteur de l'intégration européenne d'abord. La sécession devient moins urgente lorsque l'Etat dont on pourrait se séparer a perdu son autonomie de décision dans un grand nombre de domaines non seulement économiques. Les gouvernements basque et catalan ne s'y sont pas trompés en organisant leurs petites ambassades à Bruxelles et en essayant d'avancer leurs intérêts à travers la Communauté européenne ou à travers l'Etat espagnol, selon les circonstances. De plus, la querelle de la « souveraineté » qui fait rage en Union soviétique, en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie n'aurait guère de sens si ces pays appartenaient à la Communauté européenne. Cette souveraineté consiste notamment, pour les Républiques fédérées qui la proclament, dans l'affirmation de la primauté du droit de la république sur le droit fédéral[13]. Dans l'Europe communautaire, une telle revendication serait dépassée puisque l'Etat central lui-même doit y reconnaître la primauté du droit communautaire, et que la Cour de justice européenne n'accepte pas que le partage du pouvoir à l'intérieur de chacun des Etats membres puisse mettre en cause la mise en œuvre du droit communautaire.

Ceci dit, pour l'instant ce n'est pas l'Europe communautaire, ni aucune autre institution européenne qui peut prendre la responsabilité principale dans la protection des minorités. C'est encore essentiellement au niveau de l'Etat que se joue cette question. Et l'on en vient ainsi à l'autre facteur mentionné plus haut : une protection effective des minorités présuppose sans doute d'abord l'existence d'un Etat de droit. Cette affirmation bénéficie d'un consensus nouveau, solennellement exprimé dans la Déclaration de Copenhague : « Les Etats participants reconnaissent que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique

13. Sur la notion de souveraineté dans le débat institutionnel actuel en Union soviétique, voir Hélène Carrère d'Encausse, *op. cit.*, p. 253 et s.

se fondant sur l'Etat de droit, avec un système judiciaire indépendant efficace. »[14]

Il s'agit là d'un consensus nouveau. Longtemps, militants et experts minoritaires n'exprimaient guère de préférence entre régime démocratique et régime autoritaire pour ce qui concerne le sort des minorités et nombreux étaient ceux qui estimaient que certains régimes d'Europe de l'Est, et notamment l'Union soviétique et la Yougoslavie, protégeaient leurs minorités de manière bien plus effective que les Etats libéraux d'Europe occidentale avec leur insistance unilatérale sur les droits individuels de l'homme.

Ce mythe, comme tant d'autres, n'a plus cours aujourd'hui. Il est vrai que l'émergence d'une société civile en Europe centre-orientale permet une articulation plus aggressive des différents nationalismes, mais ceci ne fait que confirmer que les régimes autoritaires n'y ont jamais pu résoudre le problème de la cohabitation des nationalités, et que les solutions institutionnelles dans le cadre d'un Etat de droit sont désormais les seules qui permettront éventuellement à ces pays d'échapper à la décomposition.

Dans le cadre d'un tel Etat de droit, la solution, ou du moins l'apprivoisement, du conflit entre la majorité et la minorité implique l'élaboration de *règles* et d'*institutions* permettant de préserver à la fois l'*intégrité* de l'Etat et l'*identité* du groupe minoritaire. On peut appeler cela « protection » de la minorité nationale ; mais il est clair que ces règles ne seront pas édictées par pur souci de protéger un patrimoine culturel en danger. Elles constituent plutôt un compromis entre des intérêts politiques divergents ; un équilibre durable restera donc souvent aléatoire.

Il existe de nombreuses formes de protection qui peuvent être utilisées dans un Etat particulier[15]. On peut notamment distinguer entre des instruments qui permettent une limitation du pouvoir central sans modifier la structure institutionnelle de l'Etat — les droits fondamentaux — et des instruments de protection qui opèrent un aménagement des structures de l'Etat afin de mieux prendre en compte les intérêts de la communauté minoritaire. Ces différents instruments peuvent être utilisés de manière alternative ou cumulative, et une combinaison judicieuse des divers instruments constituera souvent la meilleure garantie d'un équilibre durable.

14. Déclaration de Copenhague, § 30.

15. L'ouvrage fondamental pour l'analyse des différents instruments de protection des minorités reste celui d'Alessandro Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milan, 1967.

Limitation du pouvoir : les droits fondamentaux

La revendication du pluralisme et de l'Etat de droit ne sont plus une caractéristique de l'Europe occidentale mais bénéficient, comme le montre notamment la Déclaration de Copenhague, d'un consensus général en Europe. La mise en place d'un tel Etat de droit, que ce soit en Italie ou en Allemagne après la guerre, en Espagne ou au Portugal après la dictature, ou en Europe centrale aujourd'hui, s'exprime par l'adoption de Constitutions nouvelles et de déclaration des droits fondamentaux et aussi, presque toujours, par la mise en place d'une justice constitutionnelle dont un des rôles principaux est de garantir ces droits.

N'est-il pas paradoxal que cette dynamique juridique et politique, dont l'objet est de garantir le respect des intérêts minoritaires dans la société contre la toute-puissance des majorités législatives, passe presque entièrement à côté de ces minorités « par excellence » qui se constituent sur une base linguistique, ethnique ou nationale ? C'est pourtant ce qui semble se passer : les droits fondamentaux et les procédures judiciaires qui garantissent ces droits au niveau international et interne sont souvent encore considérés comme des instruments marginaux dans la protection des minorités.

L'origine de ce paradoxe remonte sans doute aux traités de paix conclus après la première guerre mondiale et aux conditions et aux formes de protection des minorités envisagées dans ces traités. Ces traités comportaient des droits accordés à tous les habitants ou ressortissants des pays concernés ainsi que d'autres droits (plus nombreux et plus détaillés) qui, eux, étaient réservés aux membres de minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, et qui, selon l'expression significative utilisée à l'époque, exigeaient « le respect, par l'Etat, en dehors des droits d'hommes et de citoyens, de leurs diverses particularités »[16]. Dichotomie, donc, entre droits de l'homme généraux et droits minoritaires qui, seuls, faisaient l'objet d'un système de garantie internationale.

Cette dichotomie s'est renforcée encore après la seconde guerre mondiale, période marquée par l'abandon du système de protection des minorités de la Ligue des Nations et son « remplacement » par un programme de protection des droits de l'homme sous l'égide des Nations Unies. Ce changement était fondé sur deux idées complémentaires : d'une part, qu'un système de garantie internationale

16. André Mandelstam, La protection des minorités, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1932, I, 367-517, p. 367.

des droits des minorités était, au vu des expériences passées, peu propice à la préservation de la paix et de l'équilibre international ; d'autre part, que ce changement n'irait pas au détriment des membres des minorités puisqu'ils recevaient une protection de leurs droits de l'homme au même titre que toute autre personne.

Il est vrai, en effet, que les déclarations de droits adoptées au niveau international ou incorporées dans des Constitutions nationales garantissent des droits fondamentaux à tous les citoyens (parfois même aux étrangers) ce qui implique qu'on ne peut dénier ces droits aux membres des minorités. Une politique de répression fondée sur des discriminations ouvertes envers les membres d'une minorité est ainsi interdite. Ceci permet de dire que les droits fondamentaux offrent un fond de protection des minorités, un standard minimum qui n'est pas atteint par tous les pays qui souscrivent aux conventions internationales des droits de l'homme ou qui se considèrent comme des Etats de droit.[17]

Ce fond est pourtant considéré comme insuffisant par de nombreuses minorités qui estiment qu'il n'offre pas de protection effective contre une politique d'assimilation basée sur le principe d'uniformité. Il est souvent dit qu'un « Etat peut fort bien, tout en restant dans la limite de ces droits (fondamentaux), brimer les minorités qui existent à l'intérieur de son territoire. Il lui suffit de ne pas tenir compte des intérêts spécifiques de ces minorités. »[18] En somme, les droits fondements « classiques », en tant que droits individuels, ne suffiraient pas à protéger un groupe minoritaire ; ce qu'il faudrait pouvoir opposer à l'action assimilatrice de certains Etats, ce sont des droits collectifs, mais ceux-là ne se trouvent guère, ou pas du tout, dans les déclarations de droits, que ce soit au niveau international ou au niveau national, et seraient même incompatibles avec la philosophie sous-jacente à ces déclarations.

Or, il faut bien préciser ce que l'on entend par « droits collectifs ». Si l'on se réfère, par cette expression, à des droits dont les titulaires sont des groupes ou des communautés, alors il y a, en effet, incompatibilité avec le système des droits de l'homme. La pratique internationale relative au droit à l'autodétermination des peuples, authentique droit collectif dans ce sens fort du terme,

17. Comme exemple l'on peut citer le traitement de la minorité kurde et la répression de la langue kurde qui apparaissent fort peu compatibles avec la ratification, par la Turquie, de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

18. André Demichel, L'évolution de la protection des minorités depuis 1945, *Revue générale de Droit international public*, 1960, 22-51, p. 34-35.

montre qu'il s'agira peut-être de concepts politiques assez forts mais qui échappent au maniement juridique, et en tout cas à la mise en œuvre effective à travers un système de garanties judiciaires[19].

Si, par contre, on entend par droits collectifs des droits accordés à des personnes individuelles mais qui s'exercent de façon collective, ou qui bénéficient à l'existence d'un groupe, alors ils ne sont nullement contraires à la philosophie des droits de l'homme. La fonction des droits fondamentaux n'est pas seulement de protéger l'autonomie individuelle, mais également celle d'offrir une véritable garantie du pluralisme de la société[20] ; il suffit de penser à l'inclusion de plus en plus fréquente de « droits sociaux », au fait que même les droits « classiques » sont souvent interprétés de façon à exiger des prestations positives des pouvoirs publics, enfin à la dimension « pluraliste » et « affirmative » que possède désormais le principe d'égalité.

Quelques exemples montreront l'imbrication croissante entre les catégories traditionnellement séparées des droits fondamentaux et des droits minoritaires. La liberté d'expression comporte, comme l'a notamment affirmé la Cour suprême du Canada dans une affaire retentissante, la liberté d'utiliser la langue de son choix, et limite ainsi la possibilité pour les pouvoirs publics d'imposer l'usage d'une langue particulière pour les activités privées ou commerciales. Le principe d'égalité, quant à lui, ne sert pas seulement de base à des politiques d'assimilation. Une lecture alternative de ce principe, qui rencontre désormais les faveurs de la plupart des cours constitutionnelles, comporte l'obligation pour les pouvoirs publics d'opérer des différenciations afin de corriger des inégalités sociales et de reconnaître la diversité des groupes à l'intérieur de cette société. Un traitement uniforme de personnes appartenant à la majorité ou à la minorité, par exemple en matière de langue d'enseignement, pourra alors constituer une violation du principe d'égalité. Certaines clauses visant à la protection des minorités, telles que l'article 6 de la Constitution italienne[21] ou l'article 27 du pacte international

19. Voir la contribution de Philippe Ardant dans ce numéro.

20. Voir notamment la formulation de l'article 2 de la Constitution italienne (adoptée en 1947) : « La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, tant comme individu qu'au sein des groupements sociaux dans lesquels il développe sa personnalité. »

21. « La République protège les minorités linguistiques avec des règles appropriées. » Sur le lien entre cet article 6 et le principe d'égalité, voir Alessandro Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975, p. 36-42.

des droits civils et politiques, peuvent ainsi être considérées comme des formulations du contenu pluraliste du principe d'égalité[22].

Désormais, dans l'Etat de droit occidental, porté maintenant en modèle à l'Europe tout entière, une protection réelle des minorités peut s'effectuer grâce à l'utilisation créatrice des droits fondamentaux de la part des citoyens et des tribunaux. En insérant des droits minoritaires spécifiques dans le cadre des droits fondamentaux correspondants, on peut mieux cerner leur place et leur rôle dans l'ensemble du système constitutionnel (ou conventionnel) et mieux appréhender les conflits de droits et d'intérêts qui surgissent immanquablement dans la cohabitation entre majorité et minorité.

Les droits fondamentaux constituent alors aussi la base minimale de protection dans les pays où n'existe pas de reconnaissance expresse du fait minoritaire. Même dans ces pays, telle la France, il existe une protection implicite des minorités que l'on peut baser sur une interprétation en sens pluraliste des droits fondamentaux généraux.

Partage du pouvoir : fédéralisme, autonomie et proportionnalité

L'autonomie est un aménagement des structures de l'Etat qui confie à des collectivités infra-étatiques un certain nombre de fonctions publiques. Une véritable autonomie est de nature législative et permet à l'entité autonome de légiférer dans certains domaines sans être subordonnée au pouvoir central. Le système institutionnel ainsi établi est appelé fédération lorsqu'à l'autonomie des entités composantes s'ajoute leur participation à la prise de décision au niveau central, souvent mais pas nécessairement à travers une chambre haute[23].

Dans les Etats fédéraux ou à autonomie régionale, le juge constitutionnel sera le garant, non seulement des droits et libertés individuelles, mais également des équilibres territoriaux et du partage des pouvoirs instauré par la Constitution[24]. L'exercice effectif de l'autonomie ne dépend pas seulement de l'organisation institution-

22. Pour plus de développements sur l'interprétation « pluraliste » que l'on peut donner aux droits fondamentaux, voir Bruno De Witte, Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique, *Langue et Droit* (sous la dir. de P. Pupier et J. Woehrling), Montréal, 1989, p. 85-101.

23. Voir, pour une analyse comparée du rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux, Renaud Dehousse, Le paradoxe de Madison : réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux, *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1990, 643-676.

24. Yves Mény, *Politique comparée*, 2e éd., Paris, 1988, p. 442 et s.

nelle mais également d'autres éléments : la répartition des moyens financiers, le degré de concentration économique et financière, l'organisation des syndicats et des partis, les conventions politiques telles que le cumul des mandats[25]. Ce n'est qu'à partir d'une évaluation globale de tous ces facteurs que l'on peut juger de la valeur d'un régime d'autonomie particulier comme instrument de protection des minorités.

La solution fédérale fait l'objet de développements spécifiques dans une autre contribution à ce numéro. Il suffira ici de mentionner brièvement ses principaux avantages et inconvénients. Du point de vue du groupe minoritaire, l'autonomie a l'avantage de constituer une mesure structurelle qui ne vise pas seulement à compenser la situation minoritaire mais à l'abolir partiellement en opérant une véritable distribution territoriale du pouvoir. Le groupe minoritaire trouvera une assise territoriale propre et des institutions représentatives pouvant mener une action publique programmée à l'intérieur de cet espace.

Les questions essentielles deviennent alors la nature des pouvoirs attribués et la délimitation de l'espace autonome. Quant au partage des pouvoirs, l'autonomie, si elle veut canaliser le conflit national, devra porter surtout sur des domaines où la minorité se distingue davantage du reste de la population, et qu'elle ressent donc comme essentiels au maintien de son identité. Il s'agira normalement du domaine culturel au sens large du terme avec notamment les politiques stratégiques de l'enseignement et des médias et la réglementation linguistique. De plus, la dispersion du pouvoir semble plus facile à réaliser dans le domaine culturel que dans le domaine économique, où l'interdépendance nationale et internationale réduit les possibilités d'une gestion décentralisée.

Le découpage territorial, quant à lui, pose souvent de gros problèmes. Un régime d'autonomie conçu au bénéfice d'une minorité n'atteindra pleinement cet objectif que si le territoire autonome correspond parfaitement, ou presque, à la zone habitée par la population minoritaire. Or, l'existence de zones de transition, d'oppositions entre villes et campagnes, de migrations réciproques semble constituer la règle générale et des frontières ethniques ou linguistiques nettes d'exception.

Il existe une alternative qui élimine ce défaut inhérent à l'approche territoriale : il s'agit de l'*autonomie personnelle*. Les bénéficiaires de

25. Yves Mény, *Politique comparée*, *op. cit.*, p. 459.

l'autonomie sont alors l'ensemble des personnes appartenant à la minorité nationale — où qu'ils vivent sur le territoire de l'Etat — et rien qu'eux, Karl Renner et Otto Bauer, penseurs austro-marxistes du début du siècle, ont proposé l'autonomie culturelle à base personnelle comme solution aux problèmes posés par la mosaïque des populations de l'Empire austro-hongrois. Il convenait, selon eux, de distinguer entre des fonctions publiques qui pouvaient être exercées par des entités autonomes territoriales (les *Länder* historiques existants) et les fonctions de nature culturelle pour lesquelles l'affrontement entre nationalités était particulièrement vif et qui seraient confiées à des organes corporatifs non territoriaux représentant chacune des nationalités de l'Empire.

L'idée paraît séduisante : elle permet d'éviter les luttes entre nationalités pour le contrôle des différents niveaux territoriaux, et elle évite de poser les rapports entre majorité et minorité en termes spatiaux entre un centre et une périphérie, ce qui est souvent le prélude à la décomposition territoriale de l'Etat. Pourtant, la théorie de l'autonomie personnelle n'a connu que quelques applications fragmentaires dans l'Autriche-Hongrie finissante et, entre les deux guerres mondiales, en Estonie. Cela est dû sans doute aux problèmes ardus d'organisation pratique que pose l'absence de cadre de référence territorial, tant au niveau de l'identification des membres de la communauté autonome, qu'au niveau de l'organisation et du fonctionnement de ses institutions. Plus fondamentalement, l'autonomie personnelle pourrait bien porter en elle un danger de fragmentation plus grand encore que l'autonomie territoriale. Si, dans une situation de crise, l'autonomie territoriale pourra conduire au séparatisme, l'autonomie personnelle, elle, peut provoquer une violence endémique quitte à aboutir aussi à une séparation, mais avec un coût humain bien plus élevé : en Chypre et au Liban, des systèmes très sophistiqués conçus sur une base personnelle ont dégénéré de cette façon.

Cependant, il y a des instruments plus doux permettant la reconnaissance des particularités ethniques ou nationales sans distribution du pouvoir législatif. L'Ecosse, par exemple, ne possède aucun pouvoir législatif autonome, mais le maintien par l'Etat britannique de certaines institutions séparées pour l'Ecosse (l'Eglise, le système judiciaire voire les représentations sportives) a contribué à assurer la loyauté des Ecossais envers l'Etat. Certains politologues ont développé le concept de la *consociational democracy* par lequel ils indiquent un ensemble de mécanismes et d'arrangements institutionnels permettant d'établir un *modus vivendi* dans des sociétés

divisées par des clivages profonds[26]. Le fédéralisme ou l'autonomie font partie de cet ensemble, mais l'on y trouve de nombreuses autres adaptations apportées à la strueture de l'Etat en vue de désamoreer des conflits de types religieux, ethnique ou linguistique. Il faut mentionner surtout le recours à des techniques de représentation proportionnelle des groupes ethniques dans les organes législatifs, exécutifs, voire judiciaires de l'Etat, ainsi que dans l'administration publique ; ce sont des instruments largement utilisés notamment en Belgique, en Suisse ou au Tyrol du Sud qui comportent des conséquences souvent injustes au niveau personnel, mais contribuent à la stabilité du système politique.

26. Voir notamment Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, 1977, et Kenneth D. McRae (ed.), *Consociational Democracy : Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, 1974.

RÉSUMÉ. — *La reconnaissance de minorités nationales a été longtemps considérée comme incompatible avec l'existence d'Etats-nations et, pour cette raison, généralement rejetée par la communauté internationale. Actuellement, il y a une tendance à accepter que la reconnaissance de telles minorités peut être conciliée avec la préservation de l'intégrité territoriale de l'Etat. Ceci requiert l'adoption de règles et d'institutions permettant de canaliser les conflits et de protéger les minorités. Parmi ces instruments de protection, les droits fondamentaux et l'autonomie territoriale font l'objet de quelques réflexions dans cet article.*

MAURICE DUVERGER

L'Europe : balkanisée, communautaire ou dominée ?

A l'échelle du monde, la fin de la bipolarité a fait sortir l'ONU de la léthargie où l'enfermait la rivalité des deux Grands. Mais le monopole de l'éveilleur suscite des inquiétudes. La collaboration du Conseil de Sécurité qui prend les décisions et de l'armée américaine qui les fait appliquer a transposé sur le plan des relations entre Etats le mécanisme qui a permis de substituer l'ordre national aux désordres féodaux, voici quelques siècles. Cependant, le droit reste précaire quand celui qui l'édicte n'a pas autorité sur celui qui dispose de la force. La guerre du Golfe montre que le nouvel ordre international en gestation ne sera pas viable s'il n'est point équilibré par l'Europe.

Comment cette dernière donnerait-elle aux autres ce qu'elle est en train de perdre ? Pendant près d'un demi-siècle, la division de notre continent y avait établi un ordre fondé sur la coexistence entre un bloc de l'Est maintenu par une poigne de fer et un bloc de l'Ouest discipliné par l'obligation de résister à la pression de son rival. En poussant à étendre au premier la liberté et la productivité qui règnent dans le second, les révolutions de 1989 n'ont pas seulement ouvert l'espérance d'un continent uni dans la démocratie. Elles laissent désemparés les pays libérés de leur dictature interne et de la servitude extérieure qui enchaînait les satellites à la domination par l'URSS et les républiques soviétiques à l'autorité de Moscou. L'Europe risque ainsi d'être submergée par une nouvelle épidémie de nationalisme en même temps que par une aspiration antagonique à s'unir une fois abattu le mur de Berlin et levés les rideaux de fer. Les projets de fédération ou confédération ne pourront prendre

corps que s'ils prennent en compte cette dialectique des Etats européens d'aujourd'hui, écartelés entre la passion nationaliste et l'espérance unitaire.

I. L'EUROPE EN PROIE AUX NATIONALISMES

Pandémie fondamentale du XIX^e^ siècle, le nationalisme risque d'envahir le XX^e^ finissant et le XXI^e^ naissant. En général, il tend à disloquer des pays formés de nationalités multiples ou à bloquer l'union d'une nation existante avec d'autres dans un ensemble plus large. La réunification de la RDA et de la RFA reste très différente des nationalismes unificateurs qui ont fait l'Allemagne et l'Italie à partir d'entités nombreuses : mais un nationalisme impérialiste pourrait pointer à l'horizon.

1 / *L'épidémie de balkanisation.* — L'Académie française avait-elle une prescience de l'avenir en faisant entrer le mot « balkanisation » dans le premier fascicule de la neuvième édition de son *Dictionnaire* en 1986, avec la définition suivante : « Dislocation d'un grand Etat en petits Etats indépendants » ? Quatre ans plus tard, l'effondrement du communisme en Europe de l'Est ressuscitait l'usage d'un terme en train de devenir désuet.

Des causes différentes engendrent les mêmes effets dans une civilisation d'Occident peu à peu détachée de ses valeurs, coupée de ses traditions, envahie par un déferlement de publicité-consommation-changements. Cette dérive développe un sentiment de solitude qui provoque un refuge vers des communautés proches : la famille, la cité, la région. Cela renforce dans des territoires excentriques, originaux, particuliers, des rêves d'autonomie et d'indépendance. Paradoxalement, la dimension moyenne des nations européennes tend ainsi à diminuer au moment où les communications se multiplient. En politique aussi, la mode est au *Small is Beautiful*, ce qui n'est pas conforme à l'évolution normale.

Dans l'Empire soviétique, la balkanisation ressemble à celle de l'Empire austro-hongrois après 1918, d'où est issu le terme, précisément. L'URSS parviendra-t-elle à empêcher la dislocation de sa trentaine de nationalités réunissant plus d'un million d'habitants ? Il sera plus difficile encore à la Yougoslavie de maintenir ensemble les Serbes, les Croates, les Slovènes, les Monténégrins, les Albanais. La Tchécoslovaquie a fort à faire pour ne pas affaiblir l'union des

pays formant les deux parties de son nom. La tendance des Hongrois de Transylvanie à réclamer la fusion avec la Hongrie, des Allemands de Pologne à regarder vers l'Allemagne réunifiée ne seront pas facilement contenues.

En Occident, la balkanisation prend la forme du régionalisme intégriste. Formant depuis toujours des communautés enracinées dans l'histoire et la sociologie, la Catalogne, les Pays basques, la Lombardie, le Val d'Aoste, l'Ecosse, le pays de Galles, la Bavière, l'Alsace, la Corse sont naturellement portées vers l'autonomie culturelle et administrative qui correspond à leur nature. Certaines sont aujourd'hui entraînées vers des revendications d'indépendance par sécession, sous la poussée de minorités exaltées et remuantes qui trouvent un écho dans le désir général d'échapper à la solitude, ce mal des grandes sociétés plongées dans la bureaucratie et l'anonymat. Une idéologie ultra-fédéraliste s'appuie sur ces pulsions pour réclamer la suppression des nations au profit d'une « Europe des régions ». Fortes en Suisse, en Espagne, en Italie, en Allemagne, en Belgique, ces idées demeurent faibles en France et en Grande-Bretagne. Mais elles réveillent un autre nationalisme dans les deux nations les plus anciennes d'Europe.

2 / *Le nationalisme des Grands.* — La balkanisation tend à former des mini-nations par éclatement des grandes. Naturellement, celles-ci s'inquiètent d'une telle perspective, d'autant plus qu'elle divise leurs partis politiques. Bien que situées à droite en général — mis à part des éléments gauchistes — les organisations ultra-régionalistes n'hésitent pas toujours à s'allier sur le plan national aux partis de gauche, naturellement plus sensibles à ce type de revendications. En France et en Grande-Bretagne, où le sentiment national est plus profondément enraciné qu'ailleurs en Europe, la propagande en faveur de la balkanisation provoque le plus souvent un raidissement du nationalisme traditionnel. La résurgence de l'opposition du RPR à la Communauté européenne semble principalement fondée sur une telle réaction, si l'on en croit une interview de Jacques Chirac, début 1991.

« Il me semble — dit ce dernier — que Jacques Delors, les Allemands et les Italiens rêvent à ce que l'on pourrait appeler une Europe des régions. Rien d'anormal d'ailleurs. L'Allemagne a ses *Länder*. L'Italie a toujours eu un Etat faible. Les traditions nationales sont relativement récentes là-bas. Ce n'est pas le cas pour la Grande-Bretagne ou la France. — Que risquons-nous ? ... Une dérive dangereuse : je ne crois pas à court terme, à une balkanisation

de l'Europe. Mais c'est un danger qu'il faut éviter de faire naître. »[1] Ni Delors, ni les Allemands, ni les Italiens ne rêvent à une Europe des régions, mais la peur de celle-ci est bien soulignée par l'ancien Premier ministre.

Ce dernier n'exprime au contraire aucune inquiétude devant la résurgence éventuelle d'un nationalisme allemand après la réunification de la RFA et de la RDA qui fait de l'ensemble la plus grande puissance d'Europe. Au journaliste qui objecte le refus d'une monnaie unique par celle-ci avant dix ans de « passage obligé » par une monnaie commune et ajoute : « On affirme que cette période intermédiaire devrait permettre au mark de renforcer sa position de monnaie européenne dominante », Jacques Chirac répond simplement : « Je ne le crois pas. »

Heureux optimisme que démentait à l'avance, quelques mois plus tôt, un proche d'Helmut Kohl dans notre conversation privée au Parlement européen : « Il est urgent de renforcer la Communauté de façon à la rendre indestructible pendant que notre génération — celle du chancelier et la mienne, qui a connu l'hitlérisme et la guerre — demeure au pouvoir. Car nous ne pouvons pas savoir ce que ferait la jeunesse actuelle, qui n'a pas eu cette expérience, si elle prenait en main une Allemagne libre de ses mouvements et au faîte de sa puissance ».

II. LA COMMUNAUTÉ EN MARCHE VERS UN NÉO-FÉDÉRALISME

La distinction traditionnelle des juristes entre la « fédération », où les décisions se prennent à la majorité, et la « confédération », où elles exigent l'unanimité, demeure toujours valable à condition de préciser aussitôt qu'elle ne correspond pas au vocabulaire des textes en vigueur. La Suisse, modèle et ancêtre de la fédération est baptisée « confédération » par sa propre Constitution. Il faut ajouter d'autre part que les deux types-idéaux sont rarement incarnés à l'état pur. Ainsi, le Conseil de l'Europe est évidemment une Confédération : mais sa Cour de justice est un modèle d'institution fédérale au sens propre du terme. La CEE est un mélange de confédération et de fédération qui évolue vers un néo-fédéralisme.

1. *Le Figaro*, 12-13 janvier 1991, p. 5.

1 / *Esquisse d'un néo-fédéralisme.* — Le Mouvement fédéraliste européen s'est défini un jour comme le « dépositaire de l'idée fédéraliste depuis la seconde guerre mondiale »[2]. Mais le fédéralisme n'est pas une idée platonicienne à conserver en dépôt comme l'or dans les caves de la Banque de France. C'est une idéologie qui doit se développer en s'adaptant à la structure et à l'évolution des sociétés qu'elle tend à organiser. Il est urgent d'entreprendre sa rénovation profonde, avec la conscience des insuffisances actuelles qui l'empêchent de remplir pleinement la fonction qui devrait être la sienne. Elle repose aujourd'hui sur deux expériences — celles de la Suisse et des Etats-Unis — fort différentes de l'union qui se développe actuellement entre l'Irlande et l'Oder-Neisse, le Cap Nord et Héraklion, avant de s'ouvrir un jour à l'ensemble de l'Europe.

Les vingt et quelques petits cantons montagneux des Alpes et du Jura qui forment en 1991 un Etat de six millions d'habitants sont radicalement différents des douze nations qui constituent la Communauté européenne. Si l'ensemble constitué par les treize colonies anglaises d'outre-Atlantique qui s'unirent en 1776 est maintenant plus proche d'elle par les dimensions, il en demeure très éloigné par les structures. La fédération américaine a érigé les éléments qui la composent en Etat-nation, et les Etats-Unis siègent à ce titre à l'ONU malgré le pluriel de leur dénomination. Au contraire, la fédération européenne en voie de formation unit des Etats préexistants qui ont chacun une histoire, une culture, une langue, une tradition leur donnant une personnalité à laquelle aucun d'eux n'est disposé à renoncer. En le faisant, ils détruiraient d'ailleurs ce qui fait la richesse et l'originalité de l'Europe : cette diversité au sein de l'unité qui est aussi réelle, mais qui demande à être maintenant transposée sur le plan politique où elle a été déchirée pendant des siècles de guerres qui ne sont point parvenues à la détruire malgré leur violence.

Entre une fédération qui crée un Etat-nation et une fédération créée par des Etats-nations préexistants, il y a une différence fondamentale que les théories fédéralistes ne prennent pas assez en compte. Elles devraient également intégrer l'évolution du système fédéral, dont l'Allemagne actuelle incarne un nouveau modèle qui suggère un rapprochement entre les deux types qu'on vient de distinguer. La pratique a précédé ainsi la théorie qui doit maintenant assimiler cette expérience. Dans les fédérations traditionnelles du modèle suisse et américain, la représentation populaire s'exprime à travers deux assemblées directement élues par le peuple, le nombre des

2. A la soirée de la Grande Arche, le 17 novembre 1990.

députés de l'une étant proportionnel à la population des Etats-membres, mais chacun de ceux-ci ayant un nombre égal de représentants dans l'autre Chambre (on notera que dans aucune fédération, la seconde Chambre n'est composée de membres désignés parmi et par les parlementaires des Etats membres, comme le réclament les parlementaires français et comme l'a proposé l'actuel Premier ministre de Grande-Bretagne avant d'accéder à ses fonctions).

Dans la République fédérale d'Allemagne, le Bundestag est composé comme la première des deux assemblées en question, mais le Bundesrat est très différent de la seconde. D'abord, la représentation des *Länder* varie suivant leur population, entre trois et six voix pour chacun. Ensuite, et surtout, celles-ci ne sont pas dévolues à des députés élus directement par les citoyens, mais aux gouvernements des *Länder*. Chacun peut envoyer au Bundesrat autant de ses membres qu'il a de voix, mais celles-ci s'expriment par un vote unique et global. Les membres du gouvernement fédéral peuvent assister aux séances du Bundesrat et doivent être entendus quand ils le demandent. Ce nouveau modèle de fédération introduit les gouvernants des Etats-membres dans le Parlement fédéral, comme seconde Chambre. Faire de l'exécutif du niveau inférieur un élément législatif du niveau supérieur, cela n'est contraire qu'en apparence au principe de séparation des pouvoirs, applicable seulement entre les autorités d'un même niveau. On mesure ainsi l'originalité du néo-fédéralisme jusqu'ici négligé parce que trop opposé aux idées établies.

2 / *Une Communauté néo-fédérale.* — Dans sa « Déclaration finale » votée le 30 novembre 1990 par 150 voix contre 13 sur 163 suffrages exprimés et 26 abstentions dans un scrutin auquel étaient présents 189 de ses 250 membres, la « Conférence des Parlements de la Communauté » (formée pour les deux tiers par des parlementaires nationaux des douze Etats et pour un tiers par des parlementaires européens) a souhaité « transformer la Communauté en Union fédérale ». Elle correspond déjà à un tel système, incarné d'une façon originale dans une certaine norme. Il s'agit d'un néo-fédéralisme plutôt que du fédéralisme classique de type helvéto-américain dont elle se distingue par un trait fondamental. Le Parlement européen ne comprend qu'une seule assemblée élue au suffrage universel direct. Et celle-ci ne comporte ni une représentation égale pour chaque Etat-membre (comme le Sénat de Washington), ni un nombre de députés proportionnel à la population (comme la Chambre des Représentants).

Chaque Etat envoie de 6 à 81 députés au Parlement européen,

selon son importance. Par rapport à la population totale de la Communauté avant la réunification de la RFA et de la RDA, chaque député européen représente 618 000 habitants. Par rapport à la population de son pays en 1989, chaque député allemand représente 756 000 habitants, chaque député italien 710 000 chaque député anglais 704 000 ; chaque député français 690 000, chaque député espagnol 650 000. Ainsi les écarts entre les cinq grands pays ne sont pas considérables. Mais à l'autre bout de l'échelle, chaque député danois ne représente que 320 000 habitants et chaque député luxembourgeois que 62 500, c'est-à-dire dix à douze fois moins qu'un député d'une grande puissance.

Un second trait de néo-fédéralisme réside dans le Conseil, qui ressemble au Bundesrat par sa composition et ses pouvoirs. Formé par les représentants des gouvernements de la Communauté, celui-ci participe au pouvoir législatif : il est donc une seconde Chambre à côté du Parlement européen. Suivant leur population, les Etats-membres y disposent chacun de 2 à 10 voix, écart plus fort qu'entre les *Länder* du Bundesrat où le nombre de voix varie entre 3 et 6. Mais les distorsions par rapport au nombre d'habitants sont considérables : la RFA étant 165 fois plus peuplée que le Luxembourg et la France 150 fois plus, alors que leur poids au Conseil n'est que cinq fois plus lourd. Par rapport à l'Irlande, la RFA est 18 fois plus peuplée et la France 16 fois plus, pour un nombre de voix au Conseil 3,3 fois plus grand. Par rapport à la Belgique, la RFA est six fois plus peuplée et la France 5,5 fois plus, pour un nombre de voix au Conseil deux fois plus grand.

III. LES DÉFICITS DE LA COMMUNAUTÉ

Formée entre 12 Etats parmi les plus démocratiques du monde, la Communauté est dotée d'institutions fort peu démocratiques. Elu au suffrage universel, le Parlement a très peu de pouvoirs. La législation est faite essentiellement par les gouvernements des Etats-membres — c'est-à-dire par des exécutifs. L'initiative et la gestion appartiennent à la Commission formée par de hauts fonctionnaires qui sont souvent d'anciens ministres nationaux. En somme, les élus ne décident pas, et les décideurs ne sont pas élus. Ce déficit démocratique se double d'un déficit du fédéralisme, dont il est d'ailleurs un élément.

1 / *Le déficit démocratique de la Communauté.* — La différence fondamentale entre le Bundesrat d'Allemagne et le Conseil de la Communauté tient à leurs pouvoirs. En Allemagne le Bundesrat partage le pouvoir législatif avec le Bundestag, mais d'une façon inégale : les lois étant votées d'abord par le Bundestag, toutes ne nécessitant pas l'approbation du Bundesrat et le Bundestag ayant le dernier mot même pour celles qui la requièrent. Dans la Communauté, le Conseil exerce presque 90 % du pouvoir législatif (mis à part le fait que l'initiative appartient à la Commission). Bien qu'élu au suffrage universel, le Parlement européen peut seulement refuser ou amender les « directives » — qui sont des lois fédérales imposant des obligations de résultats aux Etats — à la majorité absolue des membres qui le composent, les présents seuls pouvant voter : mais le Conseil peut passer outre, à condition de le faire à l'unanimité. Le Parlement européen est le seul parlement démocratique du monde qui soit ainsi privé du pouvoir législatif. Dans ce domaine, il est un « parlement Canada Dry ». Là réside pour l'essentiel le déficit démocratique de la Communauté. Il pourrait être facilement supprimé, en donnant au Parlement un pouvoir de codécision avec le Conseil pour le vote des textes de nature législative. Il serait alors concevable que des procédures permettent un compromis en cas de divergence entre les deux assemblées. On pourrait même admettre que le Conseil ait le dernier mot en certaines circonstances.

La situation actuelle du Conseil est contraire à la démocratie sur deux autres points. Qu'il soit une seconde Chambre, partageant le pouvoir législatif avec le Parlement européen sur le modèle du Bundesrat allemand, cela serait conforme à la démocratie si ses débats et ses votes étaient publics comme le sont ceux du Bundesrat : seul moyen pour que les ministres qui le composent soient soumis au contrôle de leurs parlements nationaux respectifs. Par ailleurs, ses prérogatives actuelles dans le domaine exécutif sont contraires à la séparation des pouvoirs, qui est un autre fondement de la démocratie. Les compétences d'exécution devraient être attribuées exclusivement à la Commission qui constituerait ainsi un véritable Gouvernement choisi par l'accord du Conseil et du Parlement.

2 / *Le déficit fédéral de la Communauté.* — Le déficit démocratique est un élément du déficit fédéral. La Communauté marche vers un néo-fédéralisme, mais elle n'a pas encore beaucoup avancé sur ce chemin. La faiblesse des pouvoirs du Parlement européen, seule institution exprimant l'unité de la Communauté à travers un suffrage universel direct, contraste violemment avec la quasi-omnipo-

tence actuelle du Conseil qui exprime la diversité des douze nations unies. L'établissement d'un équilibre par la codécision est évidemment l'une des conditions essentielles de progrès vers le fédéralisme. Une autre est constituée par la généralisation du vote des décisions du Conseil à la majorité, et non à l'unanimité : critère de base qui distingue la fédération de la simple confédération. On évolue visiblement dans ce sens, non sans quelques errements quand certains imaginent une Communauté à deux vitesses, les Etats qui auraient refusé de voter une décision n'étant pas liés par elle : ce qui est contraire au concept de fédération.

Cependant, la Communauté a fait un pas imprévu et important vers le néo-fédéralisme avec la Conférence des Parlements de la Communauté qui s'est tenue à Rome du 27 au 30 novembre 1990. Elle est passée presque inaperçue, les gouvernements et les médias ayant tout fait pour l'occulter. Formée par 250 élus désignés pour les deux tiers par les parlements nationaux et pour un tiers par les parlementaires européens, elle réunissait les deux expressions de la volonté populaire dans la Communauté. Contrairement aux craintes (ou aux espérances) des augures, il n'y a pas eu affrontement entre parlementaires nationaux et députés européens, mais entente profonde. Votée par 150 voix contre 13 et 26 abstentions parmi les 189 présents, la « Déclaration finale » de la Conférence est une véritable charte des droits des parlements, qui réclame les principales réformes suggérées ci-dessus et définit avec précision les futures union monétaire et union politique qui doivent être établies par les Conférences intergouvernementales chargées de réviser les traités communautaires.

La Conférence des Parlements (institution purement officieuse qui dépend seulement de leur seule volonté) constitue un modèle inédit de néo-fédéralisme qui pourrait avoir de l'avenir, à condition toutefois que les Parlements nationaux acceptent une représentation paritaire avec le Parlement européen : ce dernier représentant à lui seul les 340 millions d'habitants de la Communauté comme eux-mêmes le font ensemble. Indiscutable sur le plan des principes, une telle parité est indispensable pour dissiper les craintes des députés européens de se voir submerger par une coalition des adversaires nationaux de la Communauté avec leurs propres collègues : danger dont la position des socialistes français lors des votes du 30 novembre 1990 a montré la menace. Toutefois, la proportion deux tiers - un tiers pourrait être utile pour la représentation des Douze dans les assemblées parlementaires confédérales de la Grande Europe (cf. p. 140).

L'institution fondamentale du néo-fédéralisme diffère cependant

de toutes celles envisagées jusqu'ici et de l'approche habituelle des théories fédéralistes. Des deux conférences intergouvernementales ouvertes en décembre 1990, la plus importante pour l'avenir de la Communauté n'est pas celle sur l'union politique mais celle sur l'union monétaire. La réunification de la RFA et de la RDA, l'accord de Bonn et de Moscou sur l'aide économique et le développement des échanges, l'expansion des entreprises germaniques vers les pays de l'Est font de l'Allemagne nouvelle une puissance dominante sur notre continent. Si l'unité monétaire de la Communauté n'est pas établie rapidement, l'hégémonie du mark remplacera celle que la Wermacht avait tenté d'établir voici un demi-siècle. Elle accroîtra certainement la productivité et le niveau de vie de l'ensemble ainsi dirigé. Mais l'histoire enseigne le danger de toute hégémonie. Une Europe dominée serait une Europe prospère. Mais l'indépendance des Etats serait affaiblie et la démocratie de l'ensemble serait menacée par l'impérialisme, cette dictature d'une nation sur les autres.

IV. LA COMMUNAUTÉ, AXE ET MOTEUR DES CONFÉDÉRATIONS

Dans ses vœux du 31 décembre 1989, François Mitterrand a clôturé ses fonctions de président de la Communauté en déclarant son espoir de « voir naître dans les années 90 une confédération européenne au vrai sens du terme, qui associera tous les Etats de notre continent dans une organisation commune et permanente d'échanges, de paix et de sécurité... après l'instauration dans les pays de l'Est du pluralisme des partis, des élections libres, d'un système représentatif et de la liberté d'information ». Des éléments de cette confédération existent déjà. Entre eux et elle, la Communauté occupe une position centrale. Elle est à la fois l'axe et le moteur de cette Grande Europe.

1 / *Les confédérations existantes et à créer.* — Les six Etats de l'Asssociation européenne libre Echanges (AELE) constituent une confédération destinée à se fondre dans la Communauté, dont elle est une sorte de péristyle déjà lié au temple. A l'intérieur même de la Communauté, il existe un secteur de confédération : la « Coopération européenne de politique étrangère » réglementée par le titre III de l'Acte unique de 1986. Elle fonctionne sur la base de quatre réunions annuelles au moins des ministres des affaires étrangères, mais elle peut également être discutée dans des réunions du Conseil de la

Communauté. La Commission ou le Parlement sont « associés » à la coopération politique.

La Conférence intergouvernementale sur l'union politique a pour objectif essentiel d'intégrer cette coopération de nature confédérale dans le système néo-fédéral de la Communauté. Ce dernier sera sans doute modifié pour cela : le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat et de Gouvernement jouant un rôle important dans ce secteur, qui rejaillira sur l'ensemble de la Communauté. Certains Etats envisagent même de modifier la présidence de la Communauté. Au lieu de tourner tous les six mois entre les douze Etats-membres, le président serait élu pour un ou deux ans par le Conseil européen, son mandat étant renouvelable. Auprès de lui, une vice-présidence tournante prolongerait en partie le système actuel.

Créé en 1949, le Conseil de l'Europe a été la première des institutions européennes strictement confédérale. Il repose sur trois institutions de base. Le conseil des ministres, formé des ministres des affaires étrangères des Etats-membres, décide à l'unanimité. L'assemblée parlementaire, formée de députés nationaux élus par leurs collègues à raison de 2 à 18 par Etat-membre, n'est que consultative. Le secrétariat général est confié à une personnalité nommée par l'accord des Etats. Le Conseil de l'Europe a remarquablement réussi en créant une Cour européenne des droits de l'homme : authentique institution fédérale dont les jugements s'imposent aux Etats qui ont accepté sa compétence. Le Conseil de l'Europe a reçu l'adhésion de tous les Etats de l'Ouest : les douze de la Communauté, les membres de l'Association européenne de libre-échange, et des micro-Etats. Il est décidé à s'ouvrir progressivement à tous les Etats de l'Est au fur et à mesure de leur démocratisation. La procédure de l'association lui permet d'ailleurs d'accueillir des catéchumènes avant leur entrée dans le sanctuaire proprement dit.

La formule de François Mitterrand proposant « à partir des accords d'Helsinki » une « Confédération européenne... associant tous les Etats de notre continent » peut s'interpréter de trois façons. D'abord, comme la réunion dans une même organisation des pays de l'Ouest et des ex-démocraties populaires devenues démocraties tout court, la frontière de l'Union soviétique traçant les limites de cette union de 30 Etats groupant 500 millions d'habitants. Ensuite, comme un ensemble plus vaste dépassant même la vision du général de Gaulle qui allait « de l'Atlantique à l'Oural » pour incarner la « Maison commune » de Mikhaïl Gorbatchev qui s'étendrait de l'Irlande à Vladivostok. Mais l'allusion aux accords d'Helsinki pourrait même suggérer une troisième interprétation, ceux-ci s'éten-

dant aux Etats-Unis et au Canada qui ne sont point situés géographiquement dans notre continent, mais qui restent profondément liés à lui par leur culture et leur histoire. Ces interprétations ne sont pas contradictoires, car elles décrivent ensemble trois cercles concentriques dont les solidarités s'atténuent en allant vers la périphérie. Le premier définit l'espace maximal que la Communauté devra remplir un jour, en s'étendant progressivement de l'Oder-Neisse aux Bouches-du-Danube.

2 / *L'articulation de la Communauté et des confédérations.* — Seule, l'AELE est actuellement articulée avec la Communauté par un accord avec elle, certains de ses membres envisageant une adhésion pure et simple le plus tôt possible, c'est-à-dire en 1993. Aucune articulation n'existe avec le Conseil de l'Europe, mais la Communauté envisage d'adhérer à celui-ci comme le ferait un Etat, les modalités d'une telle adhésion restant vagues. Elles ne posent pas de problèmes difficiles, étant donné que le Conseil de l'Europe ne couvre qu'une partie des compétences de la Communauté dont l'économie est pour le moment l'activité fondamentale. L'articulation avec la Confédération mitterrandienne unissant les 30 Etats compris entre la pointe extrême de l'Irlande et la frontière soviétique sera nécessairement plus complexe, « les échanges » — c'est-à-dire le marché — formant le secteur essentiel de l'union envisagée.

D'autant que toutes les ex-démocraties populaires rêvent d'entrer un jour dans la Communauté. Elles-mêmes la voient comme l'axe et le moteur de la Grande Europe, vision partagée par les six Etats de l'AELE qui franchiront la porte les premiers parce qu'ils sont déjà au niveau économique nécessaire. La vision du RPR, du Front national et des communistes français est toute différente. Ils imaginent les rapports de la Communauté et de la Confédération sous forme d'une dissolution de la première dans la seconde. Ils renversent les termes du problème. Au lieu d'envisager une Confédération dont les membres n'appartenant pas à la Communauté développeraient leurs liens avec elle au fur et à mesure de leurs progrès économiques, ils rêvent d'une Communauté desserrant les liens entre les 12 Etats qui la composent afin de les rapprocher du niveau confédéral. Une telle évolution ouvrirait la voie à une hégémonie allemande que le renforcement et l'élargissement de la Communauté pourront seuls éviter : ainsi le nationalisme affaiblirait la nation.

En dehors d'une articulation au niveau gouvernemental qui se ferait par la participation de la Commission au Conseil confédéral des ministres sur le même pied que les gouvernements de chaque

Etat, il semble que l'assemblée confédérale pourrait être organisée sur le modèle de la Conférence des Parlements de la Communauté en ce qui concerne les Etats faisant partie de celle-ci. Une fois calculé le nombre de parlementaires auquel chacun aurait droit dans ladite assemblée, la représentation de tous les parlements nationaux des Douze serait réduite d'un tiers, l'ensemble des restes ainsi obtenus déterminant le nombre de députés européens siégeant avec leurs collègues des Etats-membres. La représentation de la Communauté ne serait pas majorée par rapport à celle des pays extérieurs, mais elle serait diversifiée par cet amalgame entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens.

Il conviendrait aussi que la répartition des places dans l'hémicycle se fasse par groupes politiques, comme dans la Conférence des Parlements de la Communauté, et non par pays comme dans l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'expérience de la Conférence a montré l'importance d'une telle répartition pour une réelle coopération. Toute vie parlementaire s'organise autour des partis et le rapprochement entre partis analogues dans les différents pays établit des liens qui transcendent les frontières des Etats. A l'intérieur des groupes multinationaux ainsi constitués, les liens d'une même famille politique atténuent les diversités nationales et celles-ci atténuent les rigidités idéologiques. La Communauté, la Confédération et les Etats membres ne peuvent que gagner par ce croisement des solidarités.

ESSAI DE SYNTHÈSE

La balkanisation n'est un danger grave que pour l'Union soviétique. Sauf en Yougoslavie, elle reste marginale dans les ex-démocraties populaires où elle pourrait être contenue si les Etats de l'Ouest faisaient du respect des frontières actuelles une condition *sine qua non* d'adhésion aux confédérations et fédérations. Encore faudrait-il qu'eux-mêmes se délivrent de l'intégrisme régionaliste. Il n'atteint qu'un nombre limité de territoires. Pour la plupart, le problème est de substituer à l'archéo-régionalisme qui tend à constituer de petits Etats condamnés à l'impuissance, un néo-régionalisme développant des solidarités naturelles par-dessus les frontières nationales. De Barcelone à Turin et Milan, à travers Montpellier, Marseille, Grenoble et Lyon, commence à se former déjà un croissant fertile de la Communauté dont la puissance serait considérable si les régions qui le composent s'unissaient en multipliant ainsi les liens entre leurs pays respectifs.

La résistance des nationalismes traditionnels reste le frein principal au développement de la Communauté, indispensable pour empêcher que l'Europe désunie soit soumise à une domination du mark risquant d'engendrer l'hégémonie du pays qui le maîtrise. Seules, l'Italie et la Belgique sont réellement fédéralistes. L'Allemagne penche du même côté mais freine l'unité monétaire et la solidarité économique depuis la fusion de la RFA et de la RDA. La retraite de Margaret Thatcher et les efforts de François Mitterrand ne suffisent pas à ouvrir les yeux des Français et des Anglais qui refusent de voir que l'influence mondiale de leurs pays respectifs dépend de l'avènement d'un néo-fédéralisme européen renforçant l'union des Douze destinés à devenir bientôt les Dix-huit et plus tard les Trente.

La répartition de l'autorité effective ne suit pas le schéma idéal de la « subsidiarité » dont le Parlement européen fait sa doctrine officielle. L'engrenage des régions dans la nation, des nations dans la Communauté, de la Communauté dans la Confédération, de la Confédération dans la Maison commune de Gorbatchev et de celle-ci dans la Coopération d'Helsinki ne dessine pas une série de cercles concentriques, mais une superposition de cercles décentrés les uns par rapport aux autres, chaque pays pesant le poids des moyens dont il dispose. Parce que la livre est une monnaie importante, sa présence dans la gestion de l'écu est indispensable pour équilibrer le mark. Parce que la France possède la plus forte armée d'Europe et un siège permanent au Conseil de Sécurité, elle est le leader politique de la Communauté dont l'Allemagne est le leader économique. Si Londres, qui réunit aussi l'arme nucléaire et le veto aux Nations Unies, avait cessé de jouer les *factotum* de Washington et renoué l'entente cordiale avec Paris, la Communauté n'aurait pas été ridiculisée dans ses efforts pour sauver la paix dans le Golfe. Elle deviendrait la plus forte fédération du monde, accroissant la puissance de tous les Etats-membres et surtout des cinq grands qui la dirigent.

RÉSUMÉ. — *Les Etats européens sont écartelés entre la passion nationaliste et l'espérance unitaire. La Communauté néo-fédérale mise en place est encore imparfaite et souffre d'un manque de démocratie. Pourtant c'est autour d'elle que devrait s'articuler la Confédération rassemblant l'ensemble des peuples européens.*

JOURNAL

Lettre de RFA. Aspects constitutionnels de l'unification allemande

ADOLF KIMMEL

L'unification allemande n'est pas seulement l'événement majeur pour l'Allemagne depuis la fin de la seconde guerre mondiale, mais sans doute aussi l'un des événements les plus importants pour toute l'Europe. Ses aspects extérieurs — le problème des alliances — furent largement débattus, notamment à l'étranger, et finalement réglés — avec celui des frontières — dans le traité, signé le 12 septembre 1990 à Moscou, par les deux Etats allemands et les quatre puissances victorieuses. Les difficultés économiques, financières et sociales, plus importantes que prévu, étaient et sont toujours, en RFA, au centre du débat entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire d'un côté, et l'opposition de l'autre. L'importance primordiale de ces deux séries de problèmes a relégué quelque peu à l'arrière-plan les aspects constitutionnels qui font l'objet de cette chronique.

Après un exposé rapide du processus d'unification (1) on analysera la voie constitutionnelle choisie pour y parvenir (2) ainsi que les répercussions qu'a entraînées l'unification sur la situation constitutionnelle de l'Allemagne (3).

1 / *Un processus rapide*

Inutile d'insister sur le fait incontestable qu'en RFA presque personne n'a cru, jusqu'en 1989, que l'unification pourrait se réaliser dans un avenir proche. Ainsi pendant son voyage en Union soviétique en octobre 1988, le chancelier Kohl, pourtant de tempérament plutôt optimiste, avouait que sa génération ne verrait plus la fin de la division de l'Allemagne même si celle-ci était « contre la nature des choses ».

Pendant la deuxième moitié de l'année 1989 les événements s'accélèrent : ouverture de la frontière entre la Hongrie et l'Autriche, ce qui entraîne une fuite massive de citoyens de la RDA ; abandon de la doctrine Brejnev par Gorbatchev ; démission de Honecker, « l'homme fort » de la

RDA ; grandes manifestations en RDA ; enfin, ouverture du mur de Berlin dans la nuit du 9 au 10 novembre. Même si l'unification allemande n'apparaissait plus au milieu de ces bouleversements tout à fait comme une utopie, on ne croyait pourtant pas que l'événement était déjà d'actualité. Dans un discours au Bundestag, le 28 novembre, le Chancelier présentait un plan en dix points qui prévoyait un processus en plusieurs étapes s'étendant sur plusieurs années. La RFA et la RDA formeraient d'abord une association fondée sur un réseau de contrats (Vertragsgemeinschaft). Après une Confédération, période de transition d'une durée assez longue, on pourrait envisager la formation d'un Etat fédéral. Les déclarations de F. Mitterrand comme celles d'autres hommes d'Etat étrangers étaient encore plus prudentes et réservées.

Le facteur décisif qui a donné une allure beaucoup plus rapide au processus est l'impatience croissante de la population de la RDA : plus de 2 000 personnes quittent chaque jour la partie pauvre de l'Allemagne vers sa partie riche. Lors de sa visite à Dresde, le 19 décembre, le Chancelier s'aperçoit que ses compatriotes de l'Est n'accepteront ni solutions de transition ni compromis. Ils voulaient l'unité complète et tout de suite. (« Nous sommes un seul peuple ! ») A partir de là, le Chancelier force le pas pour des motifs intérieurs et extérieurs.

L'exode massif qu'on n'arrivait pas à stopper, créait des problèmes sérieux en RFA (logements, emplois). Les investissements privés, indispensables au relèvement économique de la RDA, se faisaient attendre aussi longtemps qu'il n'y avait pas de changements décisifs. Plus importante encore était la situation internationale. Il était évident que l'unification ne pouvait pas être réalisée sans l'accord de l'Union soviétique. Puisque la position intérieure de Gorbatchev, qui donnait son accord de principe le 30 janvier 1990, paraissait de plus en plus précaire, le Chancelier ne voulait pas laisser traîner les choses. Il faut ajouter que le pouvoir communiste en RDA se décomposait plus rapidement que prévu. Les élections, maintenant libres, de la Volkskammer furent avancées plusieurs fois. Elles donnaient, le 18 mars 1990, une majorité très nette aux partis partisans d'une unification rapide (CDU et alliés, SPD). Les communistes — rénovés ou pas — du PDS n'avaient plus aucune prise sur les événements. Le nouveau Gouvernement était dirigé par le leader de la CDU de la RDA (de Maizière) ; après bien des hésitations la SPD y participait.

Afin de tarir l'afflux — ralenti — des réfugiés (« Si le mark ne vient pas chez nous, nous allons vers le mark ! ») les deux Gouvernements concluaient déjà, le 18 mai 1990, une union monétaire, économique et sociale. Contrairement à d'autres exemples historiques (zone franc en 1958) cette union voulait être explicitement le premier pas vers l'unification complète des deux Etats.

Le traité désigne expressément (art. 1, al. 3) l'économie sociale de marché comme fondement de l'union et il en précise les éléments constitutifs (art. 2, al. 1). Comme on sait, la Loi fondamentale est muette sur le système économique. Dans un jugement bien connu (de 1954), la Cour

constitutionnelle de Karlsruhe déclarait l'économie sociale de marché conforme à la Constitution mais pas comme le seul système économique possible selon la Loi fondamentale. Le traité de l'union monétaire n'apporte certes pas la consécration constitutionnelle de ce modèle économique à succès, mais il le revalorise du point de vue juridique. Le principe de l'Etat-Providence est également confirmé et, allant plus loin que la Loi fondamentale, précisé (art. 1, al. 4). En outre les deux parties contractantes se déclarent partisanes d' « un régime politique libre, démocratique, fédéral, social et fondé sur le droit » (art. 2, al. 1). Même si la RDA continue d'exister le changement de régime est total. Un pas important, voire décisif vers l'unification est fait. Mais par quelle voie constitutionnelle la réaliser complètement ?

2 / *La voie constitutionnelle vers l'unité allemande*

La Loi fondamentale s'est toujours considérée comme un texte provisoire. Son nom, son mode d'élaboration et de vote (sans Assemblée constituante élue directement ni référendum constitutionnel) ainsi que le préambule et l'art. 146 en témoignent. Sans pouvoir faire dans le contexte du conflit Est-Ouest une politique qui prépare activement l'unification, la RFA était donc du point de vue constitutionnel parée à cette éventualité. La Loi fondamentale contient deux articles qui peuvent être utilisés à cette fin : l'article 23 et l'article 146. Quels en sont les avantages et les inconvénients respectifs ? Pourquoi a-t-on choisi l'un et non pas l'autre ?

A première vue, c'était l'art. 146 qui paraissait le mieux répondre à cette situation : « La présente Loi fondamentale devient caduque le jour de l'entrée en vigueur d'une Constitution adoptée par le peuple allemand en pleine liberté de décision. »

L'heure de l'unification serait donc l'heure d'une Constitution nouvelle. La voie normale pour y parvenir serait l'élection d'une assemblée constituante qui pourrait elle-même voter le texte définitif ou le soumettre à un référendum, procédure que les termes de l'art. 146 recommandent implicitement. Les avantages ne seraient pas négligeables : la Loi fondamentale pourrait être mise à jour ; la participation de représentants de l'ancienne RDA et de sa population pourrait faciliter l'intégration des deux parties de l'Allemagne ; le vote populaire renouvellerait la légitimité de la Constitution.

En RFA, ceux qui accordaient beaucoup d'importance à une procédure authentiquement démocratique et qui voulaient modifier la Loi fondamentale sur tel ou tel point favorisaient cette voie (SPD, Verts). En RDA, elle avait ses partisans dans la SPD et les groupements et mouvements qui avaient joué un rôle décisif lors de la destruction du régime communiste à l'automne 1989. Réunis dans une Table Ronde depuis le 7 décembre, ceux-ci prenaient position clairement et fermement contre l'extension pure et simple de la Loi fondamentale à la RDA (ce que sera la conséquence du choix de l'art. 23). Ils mettaient l'accent sur la personnalité propre de

la RDA. Parmi ses traits spécifiques qui mériteraient d'être conservés, ils insistaient surtout sur les droits sociaux que la Loi fondamentale ne connaît pas. En plus, ils voulaient ajouter à une Constitution purement représentative comme l'était la Loi fondamentale une dose assez forte de démocratie directe ; en tant que « mouvements de base » ils nourrissaient une vive méfiance à l'égard des partis et des institutions représentatives. Les élections à la Volkskammer marginalisaient ces groupes et leurs idées politiques et constitutionnelles. La SPD (de la RDA) subissait un échec cuisant et se ralliait à la procédure de l'article 23.

L'inconvénient majeur de l'article 146 qui déconseillait son utilisation c'était qu'il déclenchait une procédure compliquée, dont l'issue était incertaine et qui risquait d'être assez longue. Or, pour des raisons déjà évoquées le Gouvernement de la RFA comme celui de la RDA ne croyaient pas disposer de ce temps.

C'était donc l'article 23 auquel on avait recours et qui se révélait comme « la voie royale » (le chancelier Kohl) constitutionnelle vers l'unité : « La présente Loi fondamentale s'applique tout d'abord dans le territoire des *Länder* de Bade, Bavière... Pour les autres parties de l'Allemagne, elle entrera en vigueur après leur adhésion. »

L'adhésion de la Sarre à la RFA, le 1er janvier 1957, fut déjà réalisée par l'article 23. Dans son jugement de 1973 concernant le traité de 1972 entre la RFA et la RDA *(Grundlagenvertrag)*, la Cour constitutionnelle soulignait que l'article 23 était un instrument constitutionnel qui pourrait être utilisé en vue de l'unification. Les mots « les autres parties de l'Allemagne » s'appliqueraient aussi au territoire de la RDA. « Les autres parties » devraient prendre la décision d'adhérer librement, d'une façon démocratique et selon leurs procédures constitutionnelles. La RFA n'a pas le droit de refuser une demande d'adhésion d'une autre partie de l'Allemagne.

Mais quels étaient les règles constitutionnelles applicables dans la RDA en 1990 ? Le texte de 1968, révisé en 1974, était-il encore en vigueur ? En 1989 et 1990, la Volkskammer a apporté quelques modifications à la Constitution (elle a surtout, le 1er décembre 1989, éliminé le « rôle dirigeant » de la SED) mais elle ne l'a pas annulée. Formellement la Constitution était donc encore valable, même si l'on pouvait penser que, matériellement, elle était devenue caduque après la révolution pacifique et après les élections du 18 mars 1990. Le résultat de ces élections a rendu possible la solution du problème juridique apparemment insoluble, car la nouvelle Volkskammer pouvait prendre une décision libre, démocratique et en même temps réunir la majorité constitutionnelle des deux tiers.

Autre problème : qui demanderait l'adhésion ? La RDA comme un tout ou les cinq *Länder* ou seulement l'un ou l'autre des *Länder* ? Une adhésion de la RDA comme un tout aurait eu pour conséquence qu'elle aurait été représentée au Bundesrat seulement comme un seul *Land* et qu'elle aurait eu le même nombre de voix que par exemple la Bavière. Les *Länder* qui avaient à l'origine formé la RDA furent supprimés en 1952. L'adhésion d'un seul *Land* — un certain moment on pensait que la Thuringe ferait

cavalier seul — n'aurait pas été conforme à la Constitution de la RDA qui ne connaît pas le droit à la sécession. Les traditions historiques des anciens *Länder* étaient encore assez vivantes pour qu'ils fussent rapidement reconstitués, le 22 juillet 1990. Après quelques tergiversations et querelles entre les partis sur la date qui leur convenait le mieux, la Volkskammer prenait, le 23 août 1990, la décision d'adhésion pour les cinq *Länder*. Le PDS votait contre ; le groupe Alliance 90/Verts — c'est-à-dire les survivants des « mouvements de base » — était partagé entre l'opposition et l'abstention (et deux pour). Ces derniers n'étaient pas contre l'unification en tant que telle, mais contre la procédure suivie (art. 23). Selon eux, elle blessait « la dignité du peuple de la RDA » et faisait de l'unification une sorte d'annexion de la RDA par la RFA. Par ailleurs le tout se déroulait d'une façon peu démocratique car le peuple n'avait pas l'occasion de dire son mot.

Après le 18 mars 1990 il était clair que les forces politiques favorables à l'utilisation de l'article 23 étaient, dans les deux parties de l'Allemagne, nettement majoritaires et elles étaient aux postes de commande. Tenant compte des faits et de l'évolution des choses, la SPD, divisée sur cette question, acceptait maintenant aussi la voie de l'article 23 tout en gardant l'espérance qu'après l'unification, on pourrait encore et devrait procéder à l'élaboration d'une nouvelle constitution selon l'article 146.

Il est vrai que de solides arguments plaidaient pour l'article 23. L'argument principal : c'était la voie la plus simple, la plus sûre et la plus rapide. Puisque la Loi fondamentale entrera simplement en vigueur dans les *Länder* de la RDA, on évitera ainsi une longue discussion sur des problèmes constitutionnels et on pourra concentrer les forces et le temps sur les problèmes autrement urgents et difficiles (économie, finances, encadrement international). Un tel travail constituant paraissait d'autant plus superflu qu'on ne proposait que des modifications relativement légères de la Loi fondamentale (comme la SPD) ou que le projet sensiblement différent n'était soutenu que par des groupes très minoritaires et n'avait aucune chance d'être accepté. C'était le cas avec le projet constitutionnel qu'un groupe de travail de la Table Ronde soumettait à la Volkskammer, le 4 avril 1990. Le projet n'y fut même pas discuté. Si besoin était, on pourrait procéder à une révision très partielle de la Loi fondamentale après l'unification et selon la procédure normale de l'article 79. Le reproche selon lequel le recours à l'article 23 ressemblait à une annexion, à l'*Anschluß*, était sans fondement car l'initiative venait de la RDA et la RFA ne pouvait même pas la repousser. Cette procédure permettait d'ailleurs la prise en compte des intérêts de la RDA par un très grand nombre de règlements d'exception et de transition. Ces exceptions furent négociées entre les deux Gouvernements et sont contenues dans le traité d'unification du 31 août 1990 et dans ses longues annexes. Restait la tache de l'absence de légitimation démocratique de la Loi fondamentale, légitimation qu'il faudrait maintenant ajouter. Même cette critique n'était pas convaincante, car la Loi fondamentale avait incontestablement acquis, au courant des quarante années d'une vie démocratique sans crise, une légitimité très

forte en RFA. Quant à la population de la RDA, elle y donna au moins d'une façon indirecte mais sans réticence, par l'élection libre de la Volkskammer, son adhésion.

3 / *Conséquences constitutionnelles de l'unification*

Le traité d'unification a entraîné, dans son article 4, un certain nombre de modifications de la Loi fondamentale. (C'est d'ailleurs pourquoi l'approbation du SPD était nécessaire.) Une première modification était importante pour des raisons de politique extérieure. Tout d'abord, il fallait modifier le texte du préambule car l'unité et la liberté de l'Allemagne qui y figuraient comme une sorte de mission à accomplir étaient parachevées. Le nouveau texte énumère les *Länder* de la RFA comme de l'ancienne RDA dans lesquels la Loi fondamentale s'applique et conclut : « Ainsi la présente Loi fondamentale s'appliquc à tout le peuple allemand. » L'ancien article 23 est supprimé purement et simplement. Par ces modifications, l'Allemagne unifiée confirme ce qui est déjà contenu dans le traité « 2 + 4 » du 12 septembre 1990 entre les deux Etats allemands et les quatre puissances occupantes, à savoir le caractère définitif de la frontière Odcr-Neiße avec la Pologne. Pour cette raison huit députés de la CDU/CSU, notamment des réfugiés, avaient eu recours à la Cour constitutionnelle. Celle-ci le rejetait par un arrêt *(Beschluß)* du 18 septembre 1990. Une autre modification concerne le nombre de voix dont chaque *Land* dispose au Bundesrat (art. 51, al. 2). A vrai dire cette modification ne s'imposait pas forcément par suite de l'unification. En augmentant leurs voix, les *Länder* les plus riches de l'ancienne RFA veulent empêcher qu'ils puissent être mis en minorité par une coalition des *Länder* pauvres de l'ancienne RDA et de l'un ou l'autre petit *Land* de l'ancienne RFA.

Un nouvel alinéa de l'article 135 *a* règle les obligations de la RDA. Un nouvel article 143 dispose que dans le territoire de l'ancienne RDA des exceptions à la Loi fondamentale sont possibles jusqu'au 31 décembre 1992 et même, pour certaines questions, jusqu'au 31 décembre 1995. Sans pouvoir entrer dans le détail on mentionnera seulement que cette disposition concerne, entre autres, l'IVG ; les services publics de la RDA qui seront soumis à un examen et à une épuration avant un règlement définitif ; la compensation des inégalités de capacité financière entre les *Länder*.

Une des questions les plus épineuses est le régime de propriété. Appliquant la doctrine marxiste-léniniste d'une façon assez stricte et sommaire la plus grande partie de la propriété (foncière, industrielle ou autre) fut nationalisée en RDA. Comment trouver une solution qui soit compatible avec l'article 14 de la Loi fondamentale (droit de propriété), qui soit en même temps praticable et qui n'hypothèque pas d'une façon grave l'unification ? Pour parer à cette situation presque inextricable, les gouvernements de la RFA et de la RDA sont tombés d'accord sur une déclaration commune. le 15 juin 1990, donc déjà avant l'entrée en vigueur de l'union monétaire. Cette déclaration fait partie du traité d'unification (art. 41).

On distingue deux phases d'expropriations : celles survenues après 1949, c'est-à-dire après la fin de l'occupation soviétique et après la fondation de la RDA, sont en principe annulées et les propriétés seront rendues à leurs propriétaires originaires. Dans les cas, probablement assez nombreux, où cela n'est plus possible, une indemnisation devra être payée. Pour les citoyens de l'ancienne RDA concernés par ces reprivatisations une compensation équitable doit être trouvée. Par contre, les expropriations qui datent de l'époque de l'occupation soviétique (1945 à 1949) et qui ont surtout — pas uniquement — concerné « les *Junker* » *(Bodenreform)*, ne peuvent plus être annulées. Tout au plus le Bundestag pourrait trouver une solution qui prévoit une sorte de péréquation. Il y a déjà un recours devant la Cour constitutionnelle contre le règlement prévu pour l'époque de 1945 à 1949.

La dernière modification de la Loi fondamentale a surpris et prête à une controverse. L'article 146 n'est pas supprimé, comme on s'y attendait, mais, probablement sous l'influence du SPD ainsi que des représentants de la RDA, reformulé comme suit : « La présente Loi fondamentale qui s'applique après le parachèvement de l'unité et de la liberté de l'Allemagne à tout le peuple allemand, devient caduque le jour de l'entrée en vigueur d'une Constitution adoptée par le peuple allemand en pleine liberté de décision. »

Par conséquent, la voie à l'élaboration d'une nouvelle Constitution reste ouverte, même si cette Constitution doit être dans une large mesure identique à la Loi fondamentale. Par quelle procédure pourrait-on parvenir éventuellement à une nouvelle Constitution et sur quels points peut-on attendre des modifications de la Loi fondamentale ?

Le traité d'unification recommande (art. 5) aux assemblées législatives de l'Allemagne unifiée de s'occuper, dans les deux années à venir, des questions soulevées par l'unification et susceptibles de nécessiter une révision de la Loi fondamentale. Sans autre précision donnée, cela devrait aboutir à la formation d'une commission spéciale, commune au Bundestag et au Bundesrat ou séparément pour chacune des deux assemblées. Cette commission devra élaborer un projet de révision. Ce projet devra être voté à la majorité des deux tiers dans le Bundestag et dans le Bundesrat et ensuite soumis à un référendum. (Le traité d'unification fait allusion à un tel référendum constituant.) L'unification qui s'est déroulée essentiellement au niveau gouvernemental et administratif sera en quelque sorte couronnée par un processus constituant démocratique avec la participation de tout le peuple allemand.

Quant au contenu des révisions recommandées le traité d'unification est très réservé. Il mentionne le rapport entre la Fédération et les *Länder*, donc le système fédéral. Chacun est d'accord pour préserver la structure fédérale dans l'Allemagne unifiée et rendre le fédéralisme plus vivant, plus fort, plus efficace. Cela suppose plus que jamais une restructuration du territoire fédéral. Elle est prévue par l'article 29 mais d'une manière tellement difficile qu'elle devient hautement improbable. Pour le territoire

de Berlin et de Brandebourg, une restructuration en dehors de l'article 29 est envisagée.

Le traité d'unification recommande aussi de réfléchir sur l'incorporation de quelques principes fondamentaux qui doivent guider l'action de l'Etat *(Staatszielbestimmungen)* dans la Loi fondamentale. Aucun principe n'est cité mais on pense tout d'abord à la protection de la nature, dont l'incorporation est déjà discutée depuis un certain temps. Faute d'ajouter aux droits fondamentaux concernant les libertés des droits sociaux, comme le souhaitent « les révolutionnaires » de la RDA, mais aussi le SPD et les Verts, on pourrait penser à formuler quelques-uns de ces principes fondamentaux pour les domaines économiques, sociaux et culturels (peut-être à l'exemple du titre I, chap. 3 de la Constitution espagnole). Le traité ne recommande pas de réfléchir à la possibilité d'inclure dans la nouvelle Constitution certains éléments de démocratie directe (consultation populaire, demande de référendum, peut-être référendum dans un nombre limité de cas, etc.). La plupart des constitutions des *Länder* de l'ancienne RFA contiennent déjà de tels éléments. Au niveau fédéral, la discussion est jusqu'à présent vite bloquée par le rappel de l'expérience malheureuse de la République de Weimar. Mais une pratique démocratique réussie de quarante ans et l'exemple d'autres démocraties européennes pourraient inciter à repenser le problème, à l'occasion de l'expérience heureuse d'une intervention directe du peuple en politique (dans la RDA). Tempérer prudemment ce qu'on a appelé « l'absolutisme représentatif » de la Loi fondamentale par une dose modérée de droits populaires serait de nature à renforcer l'enracinement populaire de la nouvelle Constitution.

Il n'est pas certain que les assemblées législatives trouveront le temps de s'occuper de ce travail constituant. Néanmoins on n'aura rien à craindre, car une éventuelle nouvelle Constitution ne modifiera pas profondément la présente Loi fondamentale. Elle a fait ses preuves et elle doit rester, après une mise à jour prudente et son vote populaire, le fondement de l'Allemagne démocratique unifiée.

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

Les textes juridiques qui ont jalonné le processus de l'unification se trouvent réunis dans :

Die Verträge zur Einheit Deutschlands, München, 1990 (Beck-Texte im dtv).

Les déhats au Bundestag et à la Volkskammer ont fait l'objet d'une publication particulière, sous la responsabilité du Bundestag :

Auf dem Weg zur deutschen Einheit. Deutschlandpolitische Debatten..., Bonn, 1990 (Série Zur Sache, Themen parlamentarischer Beratung, 4 vol.).

Par ailleurs les informations sont tirées d'une lecture comparée des grands journaux *(Frankfurter Allgemeine, Süddeutsche Zeitung, Die Zeit, Der Spiegel)*. Dans la *Frankfurter Allgemeine* et dans *Die Zeit* il y a eu, pendant toute l'année 1990,

une confrontation approfondie des différents points de vue juridiques (juges de la cour de Karlsruhe, professeurs de droit public). Un certain nombre de revues juridiques spécialisées ont également été utilisées (*Juristen Zeitung*, *Neue Juristische Wochenschrift*, *Die Öffentliche Verwaltung*, etc.). Les premières analyses politiques qui vont au-delà du journalisme se trouvent dans : *Aus Politik und Zeitgeschichte* ; *Zeitschrift für Parlamentsfragen*.

CHRONOLOGIE SOMMAIRE

18 oct. 1989	Démission d'Erich Honecker ; successeur : Egon Krenz.
7 nov. 1989	Démission du Gouvernement Willi Stoph en RDA ; successeur : Hans Modrow.
9 nov. 1989	Ouverture du mur de Berlin.
5 févr. 1990	Elargissement du Gouvernement Modrow à des représentants de la Table Ronde.
18 mars 1990	Elections anticipées et libres de la Volkskammer ; grand succès de la CDU.
12 avril 1990	Gouvernement Lothar de Maizière (CDU), participation du SPD.
18 mai 1990	Signature du traité de l'union monétaire, économique et sociale entre la RFA et la RDA.
30 juin 1990	Entrée en vigueur.
22 juill. 1990	Reconstitution des cinq *Länder* dans la RDA.
3 août 1990	Traité sur l'organisation des premières élections législatives dans l'Allemagne unifiée ; modifié après un jugement de la Cour constitutionnelle.
23 août 1990	La Volkskammer vote l'adhésion des cinq *Länder* à la RFA ; il y a 294 pour, 62 contre, 7 abstentions.
31 août 1990	Signature du traité d'unification par les Gouvernements de la RFA et de la RDA.
12 sept. 1990	Signature du traité « 2 + 4 », à Moscou, entre les deux Etats allemands et les Etats-Unis, l'Union soviétique, le Royaume Uni et la France.
3 oct. 1990	Entrée en vigueur du traité d'unification ; l'Allemagne est unifiée.
14 oct. 1990	Premières élections des *Landtage* des cinq *Länder* de l'ancienne RDA.
2 déc. 1990	Premières élections législatives dans l'Allemagne unifiée ; victoire de la coalition gouvernementale CDU/CSU et FDP.

Lettre de l'Europe de l'Est
Le retour de l'histoire

JACQUES RUPNIK

La Révolution de 1989 et la chute du système communiste ont été présentées par certains esprits outre-Atlantique comme la « fin de l'histoire ». En Europe du Centre et de l'Est elle est vécue comme le retour de l'histoire. Et ce dans les deux sens du terme : 1) « L'histoire que l'on avait artificiellement arrêtée s'est remise en marche », avait dit Havel pendant la « révolution de velours » à Prague. Après une glaciation de près d'un demi-siècle l'Europe centrale est de retour dans le paysage européen ; 2) Sous le communisme on disait que le plus difficile à prévoir c'était le passé. Aujourd'hui l'histoire est redevenue un enjeu intellectuel et politique majeur pour les nations de l'autre Europe.

La Révolution de 1989 est sans doute la première dans l'histoire à ne pas se proclamer porteuse d'un nouveau projet de société. Sa référence explicite c'est à la fois le modèle occidental et la tradition précommuniste. A la différence, par exemple, du Printemps de Prague de 1968, qui se présentait comme un nouveau modèle dépassant les tares du stalinisme oriental et du capitalisme occidental, la Révolution de 1989 n'a pas formulé sa propre théorie de la transition. Les révolutions du passé étaient portées par des changements sociaux qui leur étaient antérieurs. Celle de 1989 doit *a posteriori* créer les conditions de l'émergence de sa propre base sociale. Enfin et surtout, la clef pour comprendre l'Europe du Centre-Est postcommuniste c'est qu'il s'agit d'une *révolution-restauration*.

Restauration de la souveraineté nationale, de l'Etat de droit, des libertés publiques, de la propriété privée et de l'économie de marché. Havel se coule dans le personnage de Tomas Masaryk ; Walesa dans celui de Pilsudski. Dans les Balkans, où la tradition démocratique est moins enracinée et les nouvelles directions moins légitimes, on évoque le retour possible de Michel de Roumanie, de Siméon de Bulgarie, de

Léka Ier d'Albanie. Après son élection au suffrage universel Lech Walesa a reçu les insignes de chef de l'Etat non de Jaruzelski (même pas invité à la cérémonie), mais du chef du Gouvernement polonais établi à Londres pendant la guerre. Aujourd'hui, la IIIe République polonaise se situe explicitement dans la continuité de la Seconde République d'avant-guerre.

On voudrait ne garder aucune trace d'une expérience qui a profondément marqué toute la société. D'où cet acharnement dans l'effacement des symboles de l'Ancien Régime et ce besoin de rétablir même symboliquement une continuité rompue. Les monuments déboulonnés, les anciens noms de rues rétablis ne sont que les signes extérieurs de la quête d'un passé « utilisable » dont la force est proportionnelle à la fragilité de l'identité nationale et l'incertitude totale devant l'avenir. Une révolution aussi radicale dans sa rupture démocratique avec le totalitarisme qu'elle est « conservatrice » dans son désir de renouer avec le passé. Comme le note Daniel Sibony « le vent d'Est suggère que ce que l'on appelle angoisse devant l'avenir est bien souvent une angoisse devant le passé : il était gelé, silencieux, et le voilà qu'il bouge... Et pourtant l'avenir ne peut bouger que si le passé bouge » (Leçons d'Est, *Libération*, 15 mars 1990).

Si la quête est bien réelle, la continuité, elle, est souvent fictive. On est tenté de parler d' « invention d'une tradition » c'est-à-dire, selon l'historien anglais Eric Hobsbawm, de « réponses à des situations nouvelles qui prennent la forme d'une référence à une situation ancienne ». Partout on voit réapparaître les partis politiques « historiens » d'avant-guerre tels que la *endecia* (démocratie nationale) et le PPS (Parti socialiste) en Pologne, le parti des petits propriétaires et le Parti social-démocrate en Hongrie, mais sans aucune assise dans l'électorat. « Le problème des partis historiques, dit non sans humour Janos Kis, le leader de l'Alliance des Démocrates libres (issue de la dissidence) à Budapest, c'est qu'ils n'existaient pas dans le pays il y a à peine deux ans. »

La reconstitution d'une culture politique passe donc souvent par la recherche d'antécédents et le choix d'un passé. En Tchécoslovaquie, c'est la référence obligée à la République de Masaryk de l'entre-deux-guerres. En Hongrie la période « faste » est celle du dualisme austro-hongrois entre 1867 et 1918. On rétablit une filiation intellectuelle à la démocratie libérale en se référant moins à la Révolution de 1948 qu'à des penseurs et hommes politiques tels que le baron Etvös (le Tocqueville hongrois), Oscar Jaszi (qui aurait voulu être en 1918 le Masaryk hongrois), jusqu'à Istvan Bibo dont l'essai sur la *Misère des petites nations d'Europe de l'Est*, écrit à la fin de la deuxième guerre mondiale, reste la référence première pour la nouvelle élite politique hongroise.

Partout en Europe centrale la sortie du communisme se fait sous le mot d'ordre du « retour en Europe ». C'était le slogan électoral du Forum civique en Tchécoslovaquie et toutes les élections du printemps 1990 furent vécues à l'Est comme un examen de passage européen. Chaque jour, note avec ironie l'historien polonais Jerzy Jedlicki, la presse de ces

pays apporte maints repères précis de ce qu'implique le retour en Europe : « Nous retournons en Europe parce que nous nous attendons à ce que la Pologne entre au Conseil de l'Europe. Cependant nous ne pouvons revenir en Europe tant que nos villes sont sales, que nos téléphones ne marchent pas, que nos partis politiques sont réactionnaires et provinciaux et notre mentalité "soviétisée". L'Europe est un critère, un but, un rêve. »

Comment après une coupure d'un demi-siècle recoller à l'Europe. Vieux dilemme de l'Autre Europe de nouveau écartelée entre son identification historique à la culture européenne (médiévale, baroque, celle des Lumières) et des modèles politiques occidentaux et les réalités de son « arriération » économique ou sociale. Paradoxalement l'expérience communiste a renforcé l'attachement à l'identité culturelle européenne tout en creusant le fossé socio-économique entre les deux Europes. Ce que certains à la Libération avaient accueilli comme une salutaire rupture modernisatrice a débouché sur une « déseuropéanisation ».

Le dilemme de l'Europe centrale donne une impression de déjà vu. Combien de fois dans leur histoire ces nations ont-elles rêvé l'indépendance, proclamé l'avènement de la démocratie et l'entrée dans la modernité occidentale ? Quand Michnik présente le dilemme de la période actuelle comme le choix entre la démocratie européenne et le national-populisme on ne peut s'empêcher de retrouver là les débats du XIX^e^ siècle entre ceux qui préconisaient le « rattrapage » et l'imitation de modèles occidentaux et ceux qui y voyaient une promesse illusoire et une menace pour l'identité nationale. En méditant sur le dilemme actuel les intellectuels d'Europe centrale sont amenés non seulement à mesurer l'ampleur des dégâts de la période communiste, mais aussi à s'interroger sur leur « européanité » d'avant le communisme, ce que le sociologue hongrois Elemer Hankiss appelle la « névrose de l'arriération ».

De la réappropriation de l'histoire on passe donc à une relecture de l'histoire à commencer par la plus récente. Comment rendre compte de l'expérience du totalitarisme nazi puis communiste en Europe centrale ? Quand la tragédie a-t-il commencé ? Qui est responsable ? Les nations, comme les individus, ont besoin de pouvoir se regarder dans la glace à l'aube d'une ère nouvelle. Les historiens sont ce miroir. Ils sont les psychanalystes de leurs nations dont l'histoire est le subconscient.

L'enjeu des débats historiques qui ne font que commencer est par conséquent considérable et personne n'est sûr de sortir indemne de cette remise en cause. L'ancienne Allemagne de l'Est est sans doute le cas le plus difficile. Elle n'a pas connu le *Historikerstreit* mené en RFA sur la place du nazisme dans l'histoire allemande. Et elle commence à peine à s'interroger sur l'expérience communiste à laquelle la société n'a pas résisté comme en Pologne, en Hongrie ou en Tchécoslovaquie.

Lorsque, à Moscou, Léonid Abalkine, directeur d'institut de l'Académie des Sciences devenu vice-Premier ministre, déclare à la *Komsomolskaia pravda* (février 1989) que les historiens futurs considéreront « notre civilisation en béton comme des excréments de la civilisation » et qu'il faudra

plus de vingt ans pour corriger soixante-dix ans d'absurdités, il dit en fait que le communisme a fait perdre un siècle à la Russie. Au-delà du travail que mènent les historiens comme Afanassief et l'Association Mémorial sur les crimes du régime stalinien et poststalinien, on est frappé en écoutant les débats moscovites par le constat suivant. Pour les nations de la périphérie de l'empire l'effondrement du communisme est une libération. Pour les Russes, elle est aussi vécue comme une humiliation.

Partout recherche dans l'histoire le « péché originel ». La réponse a, on l'aura deviné, une forte charge politique, car elle pose le problème de la responsabilité. En Tchécoslovaquie faut-il remonter à 1968 (les Russes), à 1948 (les communistes), à 1938 (le lâchage des Occidentaux), à 1918 (le nationalisme, l'Etat-nation en Europe centrale est-il une chimère ?). On le voit le débat historique est éminemment politique.

L'historien doit fournir à la nation les termes, les repères pour penser l'Ancien Régime. En cela sa tâche ressemble à celle de l'historien français devant ce que H. Rousso a appelé « le syndrome de Vichy ». Comment poser le problème de la collaboration et donc de la purge ? Comment répondre à la demande sociale de justice ? Comment reconstruire une identité nationale après une « parenthèse » totalitaire d'un demi-siècle. En France il a fallu plus de trente ans (le départ du général de Gaulle et le déclin du PCF) pour qu'une nouvelle génération d'historiens aborde le problème. En Europe centrale la réflexion sur le « syndrome de Vichy » ne fait que commencer.

Repères étrangers

(1er-octobre - 31 décembre 1990)

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

ALBANIE

11 décembre 1990 : *Multipartisme.* Confronté à une vague de contestations, le président du Præsidium de l'Assemblée populaire et premier secrétaire du Comité central du Parti du Travail albanais (communiste), Ramiz Alia, fait adopter par un plénum extraordinaire du CC le principe du multipartisme. Dès le lendemain, un parti d'opposition, le « Parti démocratique albanais » (PDA), est créé. Les prochaines élections à l'Assemblée populaire auront lieu le 10 février 1991 (*Le Monde*, 13 décembre 1990).

ALLEMAGNE

14 octobre 1990 : *Elections régionales, Bundesrat.* Des élections ont lieu dans les cinq *Länder* de l'ex-RDA, reconstitués le 22 juillet (cf. *RE*, 55), ainsi qu'en Bavière. Elles confirment la force des chrétiens-démocrates qui cependant régressent. La CDU l'emporte dans quatre *Länder* sur cinq. Seul le Brandebourg voit triompher les sociaux-démocrates. Le principal perdant est le PDS, ex-Parti communiste. En Bavière, l'Union chrétienne-sociale (CSU) maintient sa position de parti dominant.

Conséquence de ces scrutins régionaux, les sociaux-démocrates perdent la majorité au Bundesrat, donnant la domination complète au Parlement à la coalition CDU-FDP. A la suite d'une modification intervenue cet été, les grands *Länder* disposent désormais, chacun, de 6 voix. Chacun des *Länder* de l'ex-RDA a 4 voix, sauf le Mecklembourg (3). Berlin ayant retrouvé son entière autonomie, ce sont 68 voix que réunit le Bundesrat. La CDU domine avec 35 voix contre 33 à la suite de ces élections. Cette majorité

* Faculté de Droit et des Sciences sociales de l'Université de Poitiers.

passera à 39 contre 29 après le scrutin berlinois du 2 décembre (*Le Monde*, 16 octobre 1990 ; Ambassade de la RFA, Documents, décembre 1990).

31 octobre 1990 : *Vote des étrangers*. Le droit de vote avait été reconnu aux étrangers de la RDA lors des élections municipales du 7 mai 1989. Le tribunal constitutionnel fédéral déclare cette participation contraire à la Loi fondamentale, considérant que « le pouvoir étatique dans la République fédérale est l'émanation des ressortissants allemands, en vertu de la Loi fondamentale » (cf. *RE*, 50 et 53) (*Le Monde*, 2 novembre 1990).

2 déeembre 1990 : *Elections législatives*. Pour la première fois depuis 1932, les Allemands ont élu des députés à un Parlement représentant l'ensemble de l'Allemagne. Helmut Kohl recueille le fruit de son action en faveur de la réunification. La coalition CDU/CSU-FDP l'emporte très largement, recueillant 54,8 % des suffrages et obtenant 398 sièges sur 662, dont 319 à la CDU/CSU et 79 au Parti libéral (FDP), qui progresse également. Le SPD, en n'obtenant que 33,5 % des voix et 239 sièges, connaît son plus mauvais résultat depuis 1957. C'est un grave échec pour Oskar Lafontaine, candidat à la Chancellerie et ministre-président de Sarre.

Tombant de 8,3 à 3,9 %, les Verts subissent une défaite encore plus cuisante. Leur présence au Bundestag n'est due qu'aux 8 sièges de l'Alliance 90 de l'ex-RDA, cette formation ayant atteint plus de 5 % en Allemagne de l'Est. Les communistes rénovés (Parti du socialisme démocratique, PDS) sont représentés par 17 députés grâce aux 9,9 % recueillis dans l'ancienne RDA. Ils étaient absents du Bundestag depuis 1953.

Enfin, les républicains (extrême droite) dont la progression semblait irrésistible avant la réunification s'effondrent avec 2,1 %.

Le nouveau Parlement compte 662 députés en raison d'une part des 138 sièges pour la représentation de l'ancienne RDA, et d'autre part des six *überhangmandate* (sièges supplémentaires), tous obtenus par le CDU en ex-RDA. Le Bundestag tient sa réunion constitutive à Berlin dans les locaux du Reichstag et réélit Mme Rita Sussmuth (CDU) à la présidence (*Le Monde*, 4 et 22 décembre 1990 ; *Das Parlement*, 7 décembre 1990).

Cf. Anne-Marie Le Gloannec : « Allemagne : Reconstruction d'une nation », ce numéro p. 71, et Adolf Kimmel, Lettre de RFA : « Aspects constitutionnels de l'unification allemande », ce numéro p. 143 *(N.d.l.R.)*.

AUTRICHE

7 octobre 1990 : *Elections législatives*. Le Parti socialiste autrichien (SPÖ) du chancelier Franz Vranitzky, au pouvoir depuis 1970, demeure la formation la plus importante au Conseil national (Nationalrat) avec 80 sièges sur 183, à la suite d'une campagne conseillée par le publicitaire français Jacques Seguela...

Ces élections sont surtout marquées par une très forte progression du Parti libéral (FPÖ) (droite nationaliste), sous la direction de Jörg Haider, qui gagne 15 sièges et 6,9 % des suffrages, et un recul très net des popu-

listes (ÖVP) qui perdent 17 députés et 9.2 % des suffrages, obtenant leur plus mauvais résultat depuis le retour de la démocratie en Autriche (*Le Monde*, 9 octobre 1990, Ambassade d'Autriche).

Inscrits	5 628 912		
Votants	4 848 741	86,14	
Blancs et nuls	143 847		
Suffrages exprimés	4 704 894		
	Voix	%	Sièges
SPÖ (Parti socialiste)	2 012 787	42,80 (— 0,33)	80 (=)
ÖVP (Parti populiste)	1 508 600	32,06 (— 9,23)	60 (— 17)
FPÖ (Parti libéral)	782 648	16,63 (+ 6,90)	33 (+ 15)
Liste 4 (Ecologistes)	225 081	4,78 (— 0,04)	10 (+ 2)
KPÖ (Parti communiste)	25 685	0,55 (— 0,17)	0
Autres partis	150 093	3,18 (+ 2,87)	

17 décembre 1990 : *Gouvernement.* La « Grande Coalition », composée de socialistes et de conservateurs, au pouvoir depuis 1986, a été reconduite, au terme de deux mois de négociations extrêmement difficiles. Le nouveau gouvernement, toujours dirigé par le socialiste Franz Vranitzky, comprend dix SPÖ, 9 populistes et un ministre sans étiquette (*Le Monde*, 19 décembre 1990).

BRÉSIL

3 octobre et 25 novembre 1990 : *Elections fédérales et régionales.* Les Brésiliens ont désigné leurs 27 gouverneurs, 503 députés fédéraux, 1 049 députés d'Etats et 31 sénateurs (1/3).

Du fait du vote obligatoire, le nombre de bulletins blancs et nuls a été considérable : de 30 à 50 % selon les cas.

Les résultats du 1er tour sont dans l'ensemble favorables aux candidats des partis traditionnels de droite qui soutiennent le président Fernando Collor, membre du Parti de la reconstruction nationale (PAN, populiste de droite), au pouvoir depuis le 15 mars 1990 (cf. *RE*, 53). Le PMDB reste cependant le premier Parti brésilien avec 25 sénateurs et 110 députés fédéraux. En revanche, le deuxième tour organisé pour 15 élections de gouverneurs a été un grave échec pour le président Collor ; 16 des 27 gouverneurs appartiennent à l'opposition, dont celui de São-Paulo, le premier Etat du pays (*Le Monde*, 3, 4, 9 octobre et 28 novembre 1990, *Libération*).

BULGARIE

Du 29 novembre au 20 décembre 1990 : *Gouvernement.* L'ex-Parti communiste, devenu le Parti socialiste (PSB), après avoir perdu la Présidence de la République (cf. *RE*, 56), doit renoncer à la fonction de Premier ministre.

Après les élections législatives des 10 et 17 juin 1990 (cf. *RE*, 55), un

Gouvernement d'union nationale n'avait pu être constitué par M. Andréï Loukanov (PSB). Cinq mois plus tard, le 29 novembre, sous la pression populaire, animée notamment par le syndicat indépendant Podkrepa, le Gouvernement est contraint de démissionner.

Un nouveau Gouvernement est alors mis en place après approbation parlementaire, le 20 décembre 1990. Il comprend sept membres du Parti socialiste (PSB, ex-communiste), trois membres de l'union des forces démocratiques (UDF, principale force d'opposition), deux membres de l'Union agrarienne (ancien Parti satellite du PC, passé à l'opposition) et six sans étiquette, dont le Premier ministre, M. Dimitar Popov, désigné après le refus d'une première personnalité présentée, M. Guinio Ganev. C'est le premier Gouvernement de coalition formé en Bulgarie, depuis quarante-trois ans (*Le Monde*, 1er, 19 et 21 décembre 1990).

DANEMARK

12 décembre 1990 : *Elections législatives.* A la suite de la dissolution du Folketing à l'initiative du Premier ministre, Poul Schluter, le 22 novembre, des élections législatives ont eu lieu le 12 décembre, soit deux ans et demi après celles du 10 mai 1988. C'est le cinquième scrutin en dix ans et l'on ne s'étonnera pas que la participation n'y ait été que de 82,8 %, la plus faible depuis 1981.

Si la gauche progresse (les sociaux-démocrates obtiennent leur meilleur résultat depuis vingt ans), elle n'empêche pas la coalition du centre droit de conserver le pouvoir.

Originalité de ces élections, Mogen Glistrup, fondateur et ancien leader du Parti du Progrès, parti anti-impôts, expulsé de son propre

	Inscrits 3 941 199 Votants 3 265 420			
Parti social-démocrate	1 212 102	37,4 (+ 8,6)	69	+ 14
Radicaux	114 783	3,5 (— 2,1)	7	— 3
Parti conservateur populaire	517 730	16,0 (— 3,3)	30	— 5
Démocrates centristes	164 652	5,1 (+ 0,4)	9	=
Georgistes	17 160	0,5	0	=
Parti socialiste populaire	268 702	8,3 (— 4,7)	15	— 9
Verts	27 525	0,9 (— 0,5)	0	=
Parti humaniste	771	0,0	0	=
Cap commun (extrême gauche)	57 720	1,8 (— 0,1)	0	=
Chrétiens populaires	74 168	2,3 (+ 0,3)	4	=
Libéraux	511 531	15,8 (+ 4,0)	29	+ 7
Progressistes	208 327	6,4 (— 2,6)	12	— 4
Liste unifiée	53 761	1,7	0	=

parti, se présentait sous les couleurs d'une formation d'extrême gauche. Cause commune (*Le Monde*, 14 décembre 1990, Ambassade royale du Danemark).

Aux 175 députés de la Métropole, il faut ajouter deux députés élus au Groenland et deux députés élus aux îles Féroé.

ÉGYPTE

11 octobre 1990 : *Référendum.* A la suite de la décision du 19 mai 1990 de la Haute Cour constitutionnelle qui avait déclaré inconstitutionnelle la loi électorale, établissant le scrutin de liste à la proportionnelle pour l'élection des députés en 1987, le président Hosni Moubarak décide de recourir au peuple pour sortir de cette impasse institutionnelle.

Celui-ci accepte à une large majorité (94,34 %) la proposition qui lui est faite d'organiser de nouvelles élections législatives à la proportionnelle. Le taux de participation a été de 58,56 %.

C'est la seconde fois en moins de quatre ans que les électeurs sont ainsi appelés à se prononcer sur la dissolution de l'Assemblée du peuple (cf. *RE*, 42) (*Le Monde*, 28 septembre, 12 et 14-15 octobre 1990).

29 novembre et 6 décembre 1990 : *Elections législatives.* Le PND, Parti national démocrate du président Moubarak, maintient sa domination sur l'Assemblée du peuple avec 270 sièges sur 454, auxquels il convient d'ajouter plus de 60 députés se présentant sans l'étiquette « indépendants » et qui se sont déjà inscrits au PND, plus 10 députés nommés par le Président de la République.

110 sièges sont attribués aux autres « indépendants » (dissidents du néowafd, du Parti socialiste du travail - PST islamo-socialiste - membres du Parti des libéraux socialistes, plus les réels indépendants).

A noter que le Rassemblement progressiste unioniste (marxiste nassérien), qui n'était pas représenté en 1987, dispose de 6 députés, tandis que les Frères musulmans qui avaient obtenu 38 sièges en 1987 ont décidé de boycotter le scrutin.

M. Moubarak est ainsi assuré d'une majorité de 70 à 80 % des sièges, ce qui lui permet s'il le désire d'amender la constitution, la procédure exigeant l'accord des deux tiers des députés. Cette majorité des deux tiers est également nécessaire pour élire le Président de la République (*Le Monde*, 9, 10 décembre 1990).

ÉTATS-UNIS

2 octobre 1990 : *Cour suprême : composition.* Le Sénat confirme par 90 voix contre 9 la nomination du juge David Souter, choisi par le président Bush pour remplacer le juge William J. Brennan Jr. qui avait démissionné en juillet 1989 pour raison de santé (cf. *RE*, 55).

La majorité conservatrice à la Cour suprême est ainsi renforcée. La

minorité libérale ne dispose plus que de deux juges, M. Thurgood Marshall et M. Harry A. Blackman (*Le Monde*, 4 octobre 1990).

6 novembre 1990 : *Mid term elections.* 36 % des électeurs potentiels américains ont désigné 36 gouverneurs sur 50, renouvelé un tiers du Sénat et la totalité de la Chambre des représentants, ainsi que 6 257 sièges dans les législatures des différents Etats.

A l'issue de ces élections pour le CII^e^ Congrès, les démocrates conservent le contrôle du Sénat où ils gagnent 1 siège et de la Chambre des représentants où ils remportent 9 sièges supplémentaires. Ils conquièrent le poste de gouverneur de deux Etats importants : le Texas et la Floride.

Les républicains, quant à eux, accèdent à la tête des Etats de l'Ohio, du Vermont, du Massachusetts et de la Californie.

A noter que, pour la première fois depuis 1982, un Noir, M. Gary Franks, a été élu dans le Connecticut sous l'étiquette républicaine, à la Chambre des représentants. Il y a 26 Noirs à la Chambre des représentants, mais aucun au Sénat et seul le gouverneur Wilder en Virginie appartient à la communauté noire.

La majorité démocrate au Sénat demeure insuffisante pour contrer à la majorité des deux tiers le veto présidentiel. A l'issue de ces élections, la composition du Congrès est la suivante :

Sénat	56 démocrates
	44 républicains
Chambre des représentants	267 démocrates
	167 républicains
	1 indépendant

236 référendums et initiatives étaient organisés le même jour (*Le Monde*, 8 et 9 novembre 1990, Ambassade des Etats-Unis).

GRANDE-BRETAGNE

20 au 27 novembre 1990 : *Parti conservateur, Premier ministre.* C'est parce que les règles de désignation du leader du Parti conservateur avaient changé en prévoyant la réélection annuelle de celui-ci que Mme Margaret Thatcher avait pu écarter Edward Heath en 1975 et accéder au 10, Downing Street, le 4 mai 1979. Ce sont ces mêmes règles qui, cette fois-ci, lui ont été fatales. Déjà affaiblie par la démission de Sir Geoffrey Howe, vice-Premier ministre, pro-européen, le 1^er^ novembre, Mme Thatcher a dû affronter un vent de fronde au sein de son parti, anxieux à l'approche des élections. Au premier tour du scrutin, le candidat doit recueillir 50 % des suffrages des membres du groupe parlementaire, et également précéder son rival le plus proche de 15 %, le vote se déroulant à bulletin secret. Le 20 novembre, Mme Thatcher obtenait 204 voix contre 152 à Michael Heseltine, 57 ans, ancien ministre de la défense. Si le Premier ministre atteignait la majorité absolue, elle ne devançait son rival que de 52 voix alors qu'il lui en aurait fallu 56.

Le 22 novembre, Mme Thatcher, de plus en plus contestée au sein de son parti, annonçait sa démission et qu'elle ne se présenterait donc pas au 2e tour pour l'élection de leader.

Au 2e tour, la majorité absolue suffit. Faute de résultats, le 3e tour a lieu selon un système de vote préférentiel.

Le 27 novembre, John Major, 47 ans, chancelier de l'Echiquier, est élu par 185 voix contre 131 à Michael Heseltine et 56 à Douglas Hurd, 59 ans, secrétaire au Foreign Office. Ces deux derniers ayant décidé de se retirer, un 3e tour n'est pas nécessaire. M. John Major avait le soutien officieux de Mme Thatcher (*Le Monde*, 22, 23, 29 novembre 1990).

28 novembre 1990 : *Premier ministre, Gouvernement.* Immédiatement nommé Premier ministre en application de la convention de la Constitution qui veut qu'occupe cette fonction le leader du parti majoritaire à la Chambre des communes, John Major a constitué un Gouvernement plus représentatif des diverses tendances au sein du Parti conservateur. Michael Heseltine devient ministre de l'environnement et Douglas Hurd reste au Foreign Office. On notera qu'aucune femme ne figure parmi les 22 membres du Cabinet (*Le Monde*, 30 novembre 1990).

HONGRIE

3 et 24 octobre 1990 : *Cour constitutionnelle.* Le contrôle de la constitutionnalité des lois semble devoir devenir effectif en Europe de l'Est. Le 3 octobre, la Cour constitutionnelle hongroise a jugé contraire à la Constitution le projet de loi approuvé par les trois partis de la coalition et prévoyant la redistribution des terres collectivisées à leurs anciens propriétaires de 1947. La Cour a estimé que le projet créait une discrimination fondée sur la propriété de la terre et ne prévoyait aucune indemnisation pour les expropriations.

Le 24 octobre, la Cour a considéré que la peine de mort était en contradiction avec la Constitution, constatant notamment qu'elle se heurtait à l'interdiction de la limitation du contenu essentiel du droit à la vie et à la dignité « humaine » posée par l'article 54 (*Libération*, 4 octobre 1990 ; *Le Monde*, 26 octobre 1990, Ambassade de Hongrie).

INDE

5 au 16 novembre 1990 : *Premier ministre, Gouvernement.* Déjà ébranlé par la défection d'un Parti intégriste hindouiste, le BJP (Bharatiya Janata Party), M. Vishwanath Pratap Singh, en fonctions depuis le 1er décembre 1989, perd le pouvoir. Une scission intervenue le 5 novembre, à l'initiative de M. Chandra Shekhar, au sein de l'alliance du Janata Dal à laquelle appartient le Premier ministre, fait perdre à celui-ci la confiance de la Chambre du peuple (Lok Sabha) lors d'un vote où il est battu par 346 voix contre 142 et 8 abstentions.

M. Rajiv Gandhi, Premier ministre de 1984 à 1989 et chef du parti le plus important, le Congrès I, ayant refusé de constituer un Gouverne-

ment, le Président de la République, Ramaswami Venkataraman, sollicite M. Chandra Shekhar qui obtient la confiance des députés le 16 novembre par 269 voix contre 204, grâce au soutien « extérieur » des 200 élus du Parti du Congrès I.

Il constitue un Gouvernement de coalition de 32 ministres dont 13 font partie du Cabinet (*Le Monde*, 7, 9, 10, 18-19, 22 novembre 1990).

IRAN

8 octobre 1990 : *Election de l'Assemblée des experts religieux.* Elue pour la première fois en décembre 1982, l'Assemblée des experts, dont le mandat est de huit ans et qui comprend 83 religieux *(mojtaheds)*, est l'un des instruments essentiels mis en place par l'imam Khomeiny pour assurer le caractère religieux de la République islamique. C'est elle, en effet, qui désigne, et éventuellement révoque, le guide de la révolution, autorité suprême du système (cf. *RE*, 52).

Selon le nouveau règlement adopté par l'Assemblée elle-même en juillet dernier, pour être candidat aux élections désignant les membres, il faut passer un examen devant les six religieux qui font partie du Conseil des gardiens de la constitution.

Cette procédure a permis d'éliminer plus d'une centaine de candidats, dont l'ayatollah Moussavi Ardebili qui avait occupé pendant dix ans le poste de juge suprême de la République islamique, l'ancien procureur, l'ayatollah Khoeiniha, mentor des étudiants de la ligne de l'imam, l'actuel président du Parlement Mehdi Karroubi et l'ancien ministre de l'intérieur, Ali Akbar Mohtachemi.

Ces élections, marquées par une faible participation, ont vu s'affronter les fractions radicale et pragmatiste du régime islamique. C'est cette dernière tendance modérée qui l'emporte (*Le Monde*, 11 et 13 octobre 1990).

ITALIE

10 octobre 1990 : *Parti communiste.* « La Chose » a changé de nom. Le Parti communiste italien, près de soixante-dix ans après sa fondation lors du Congrès de Livourne du 21 janvier 1921 qui avait entraîné la scission du Parti socialiste, s'appellera désormais le Parti démocrate de la Gauche (Partito Democratico dalla Sinistra/PDS). La faucille et le marteau apparaîtront beaucoup plus réduits dans son logo, et accolés à un arbre (*Libération*, 11 octobre 1990).

JAPON

12 et 23 novembre 1990 : *Empereur.* Empereur du Japon depuis la mort de son père Hiro-Hito, Akihito, 57 ans, devient officiellement le 125e Tenno.

La cérémonie comporte deux parties, l'une officielle (Sokui-no-Rei qui a lieu le 12 novembre), l'autre « privée » et religieuse (Daijosai, « Grande

Action de grâces ») qui est un rite mystique shinto et qui marque la première moisson de la nouvelle ère impériale, dans la nuit du 23 au 24 novembre. L'ère Heisei (accomplissement de la paix) succède à l'ère Showa (Paix rayonnante) (*Libération*, 24-25 novembre 1990 ; *Le Monde*, 13 et 22 novembre 1990).

JORDANIE

10 décembre 1990 : *Gouvernement.* Initialement écarté de la participation au Gouvernement formé par M. Moudar Badrane en décembre 1989, au lendemain des élections législatives, le mouvement intégriste des Frères musulmans qui avaient remporté une vingtaine de sièges sur les 80 (cf. *RE*, 53) entre pour la première fois dans une équipe ministérielle où quatre portefeuilles lui sont attribués. En outre, c'est l'un des siens, Abdelatif Aralyat, qui devient président de l'Assemblée nationale (*Le Monde*, 12 décembre 1990 ; *Libération* du 19 novembre 1990).

LIBAN

13 octobre 1990 : *Gouvernement.* Le général Michel Aoun, chrétien maronite, désigné comme chef du Gouvernement militaire par le président Gemayel le 23 septembre 1988 (cf. *RE*, 48) et en opposition avec le pouvoir légal qui s'est ultérieurement mis en place (cf. *RE*, 53), décide sa reddition après l'offensive des forces libanaises appuyées par l'armée syrienne. Il se réfugie à l'ambassade de France (*Le Monde*, 15 octobre 1990).

19 et 24 décembre 1990 : *Gouvernement.* M. Selim Hoss, à la tête d'un Gouvernement d'union nationale depuis le 25 novembre 1989, est contraint de démissionner sous la pression des autorités syriennes qui choisissent pour lui succéder M. Omar Karame, frère du Premier ministre, Rachid Karame, assassiné en 1987. Un nouveau Gouvernement d'entente nationale est mis en place, il comprend 15 musulmans et 15 chrétiens, mais rencontre l'hostilité des forces libanaises de Samir Geagea et du parti Kataëb (Phalanges) de Georges Saade (*Le Monde*, 21, 22 et 28 décembre 1990).

NORVÈGE

29 octobre 1990 et 3 novembre 1990 : *Gouvernement.* Divisé sur la question de l'adhésion du pays à la Communauté européenne, le Gouvernement de coalition tripartite de centre droit (conservateurs, chrétiens-démocrates et centristes), dirigé par M. Jan P. Syse, chef du Parti conservateur, démissionne (cf. *RE*, 52).

Mme Gro Harlem Brundtland, déjà deux fois Premier ministre, forme un Gouvernement travailliste minoritaire qui comprend 9 femmes sur les 19 membres.

Le nouveau Gouvernement ne contrôle que 63 des 165 sièges du Storting (parlement) (*Le Monde*, 31 octobre et 6 novembre 1990).

PAKISTAN

24 octobre 1990 : *Elections législatives.* Mme Benazir Bhutto, après sa destitution de Premier ministre, le 6 août dernier, subit un nouvel échec (cf. *RE*, 56). Son parti, le Parti du peuple pakistanais (PPP), perd 47 sièges aux élections à l'Assemblée nationale, remportées par l'Alliance démocratique islamique qui progresse de 51 sièges.

Alliance démocratique islamique	105 sièges
Parti du peuple pakistanais	45 —
Mohajir Quomi Movement (MQM)	15 —
Indépendants	21 —
Autres	20 —
	206 sièges

(*Le Monde* du 26 au 31 octobre 1990, Ambassade du Pakistan.)

POLOGNE

25 novembre et 9 décembre 1990 : *Elections présidentielles.* Au premier tour de l'élection présidentielle, M. Lech Walesa arrive en tête avec 39,96 % des suffrages. M. Stanislaw Tyminski, homme d'affaires « apoli-

1er tour

	Inscrits	27 545 625	
	Votants	16 702 000	
	Suffrages exprimés	16 442 174	
	Blancs et nuls	259 526	
Lech Walesa (47 ans)	6 569 889	(39,96 %)	(Solidarność, soutien centraux)
Stanislaw Tyminski (42 ans)	3 797 605	(23,10 %)	(Homme d'affaires CDN)
Tadensz Mazowielki (63 ans)	2 973 264	(18,08 %)	(MOAD, Mouvement Action démocratique)
Wlodzimierz Cimoszewicz (42 ans)	1 514 025	(9,21 %)	(Président du groupe parlementaire de la gauche, Parti social-démocrate)
Roman Bartoszcze (44 ans)	1 176 175	(7,15 %)	(Président du Parti paysan polonais, PSL)
Leszek Moczulski (60 ans)	411 516	(2,50 %)	Président de la Confédération pour une Pologne indépendante, RPN nationaliste catholique)

2e tour

Inscrits	27 436 078	
Votants	14 650 037	(53,40 %)
Suffrages exprimés	14 305 794	
Blancs et nuls	344 243	
Walesa	10 622 696	(74,25 %)
Tyminski	3 683 098	(25,75 %)

(*Le Monde*, 27, 28, 29 novembre, 11, 12, 15, 23-24 et 25 décembre 1990, Ambassade de Pologne ; *Zycie Warszawy*, 27 novembre 1990, et *Rzeczpostpolita*, 11 décembre 1990.)

tique », crée la surprise en obtenant 23,1 % des voix. M. Tadensz Mazowielki, Premier ministre depuis le 24 août 1989, n'obtient que 18,08 % des suffrages et démissionne. Au second tour, M. Lech Walesa l'emporte très largement sur M. Tyminski.

C'est M. Ryszard Kaczorowski, président en exil à Londres en 1939, qui a remis à M. Walesa les insignes de l'Etat polonais : les scellés emportés par le dernier président de la IIe République au moment de l'invasion et le drapeau avec l'aigle blanc couronné qui flottait sur le château royal jusqu'en septembre 1939.

30 décembre 1990 : *Gouvernement.* Battu aux élections présidentielles, M. Mazowielki remet sa démission. Le 15 décembre, M. Jan Olszewski, avocat de Solidarité, proche de l'épiscopat, est chargé de mener les « travaux préparatoires » pour former un Gouvernement. Le 18, il renonce à sa mission. Le 20, M. Walesa propose à M. Mazowielki de rester en fonction. Celui-ci décline cette offre. Finalement, c'est M. Jan Krzysztof Bielecki, député de Gdansk, qui est désigné Premier ministre (*Le Monde* du 18, 20, 22 décembre 1990 et 1er janvier 1991).

SUISSE

27 novembre 1990 : *Droit de vote des femmes.* Le tribunal fédéral a décidé de reconnaître le droit de vote et l'éligibilité des femmes dans le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, dernier bastion de l'opposition au vote féminin (cf. *RE*, 51) (*Le Monde*, 30 novembre 1990).

THAÏLANDE

9 décembre 1990 : *Gouvernement.* Le Premier ministre, M. Chatichai Choonhavan, président du Parti de la nation thaïe, au pouvoir depuis le 9 août 1988 (cf. *RE*, 48), après avoir annoncé sa démission le 8 décembre, est reconduit le lendemain dans sa fonction par le roi Bhumibol Adulyadej. Il constitue un nouveau Gouvernement qui s'appuiera sur une majorité plus réduite mais suffisante (*Le Monde*, 11, 16-17 décembre 1990).

URSS

Du 26 octobre au 24 décembre 1990 : *Fédéralisme.*

— 26 octobre, le Kazakhstan proclame, à son tour, sa souveraineté (*Le Monde*, 26 octobre 1990).

— 28 octobre et 11 novembre 1990 : *Géorgie.* Aux élections au Parlement de la Géorgie, la coalition nationaliste Table ronde - Géorgie libre obtient la majorité absolue des sièges contre le Parti communiste.

Le 14 novembre, elle désigne le Président de la République, M. Zviad Gamsakhourdia, militant nationaliste considéré comme un dissident depuis les années 50. C'est le premier président non communiste de la Géorgie depuis soixante-dix ans (*Le Monde*, 3 et 16 novembre 1990).

— 26 octobre 1990 : *Moldavie.* Unilatéralement proclamée en août dans le sud de la République de Moldavie, la « République de Gagaouzie » (Turcs chrétiens) se dote d'un Parlement et d'un Gouvernement dirigés par M. Stepan Topal. Cette « République » n'est pas reconnue par les autorités moldaves ; de même que celle proclamée par les russophones de Dniestr (*Le Monde*, 3 novembre 1990).

Pour contrer ces tendances séparatistes, l'état d'urgence est instauré. Le 23 décembre, M. Mikhaïl Gorbatchev lance un ultimatum à la Moldavie pour rétablir l'ordre (*Le Figaro*, 24 décembre 1990).

— 14 novembre 1990 : *Russie.* Les autorités de Russie refusent d'appliquer un décret du pouvoir central, pris par le conseil des ministres de l'URSS, libérant les prix de vente de certains produits de luxe. Le 24 octobre, la Russie s'était accordé le droit de suspendre toute décision du pouvoir central contraire à sa souveraineté (*Le Monde*, 16 novembre 1990).

— 24 décembre 1990 : *Référendum.* Sur la proposition de M. Mikhaïl Gorbatchev, le Congrès des députés du peuple adopte une loi obligeant les quinze Républiques à organiser un référendum sur leur appartenance à une « Union soviétique rénovée », suivi d'un autre référendum sur la propriété de la terre (*Le Monde*, 19 décembre 1990 ; *Le Figaro*, 25 décembre 1990).

17 et 20 décembre 1990 : *Gouvernement.*

— 17 décembre 1990. Le Congrès des députés du peuple refuse de voter sur la défiance proposée par une élue du groupe Soyouz, par 1 288 voix contre 426 (*Le Monde*, 18 décembre 1990).

— 20 décembre 1990. M. Edouard Chevardnadze, ministre des affaires étrangères depuis 1985, démissionne de sa fonction pour protester, dit-il, contre « l'avancée de la dictature » (*Le Monde*, 21 décembre 1990).

27 décembre 1990 : *Révision constitutionnelle.* A la majorité des deux tiers, les 2 250 membres du Congrès des députés du peuple ont adopté, à la demande de M. Mikhaïl Gorbatchev, divers amendements constitu-

tionnels, renforçant le pouvoir présidentiel, en plaçant l'exécutif sous son autorité. Sont notamment créés :

— un cabinet ministériel dircctement soumis au chef de l'Etat, responsable devant lui mais aussi devant le Soviet suprême à la majorité des deux tiers ;
— un conseil de sécurité, placé auprès du chef de l'Etat, à l'instar de celui existant auprès du Président américain ;
— un vice-président de la République, chargé d'assister le chef de l'Etat. C'est M. Guennadi Ianaev, responsable syndicaliste, communiste conservateur, présenté par M. Mikhaïl Gorbatchev, qui a été désigné à ce poste par le Congrès des députés du peuple, à l'issue du 2e tour de scrutin, pour 1 237 voix contre 563. Au 1er tour recueillant 1 089 voix contre 583, il lui avait manqué une trentaine de suffrages pour l'emporter ;
— une cour suprême d'arbitrage, chargée de contrôler l'exécution des décrets présidentiels ;
— un conseil de la Fédération, composé de 35 membres représentant les 15 Républiques fédératives et un certain nombre de Républiques autonomes. Il est notamment chargé de coordonner la politique fédérale dans les régions et de régler les questions ethniques.

A noter que quelques jours plus tôt, le 24 décembre, le Congrès s'était prononcé pour maintenir le nom actuel d'URSS (*Le Monde*, 29 décembre 1990).

VATICAN

2 décembre 1990 : *Gouvernement.* Secrétaire d'Etat depuis le 30 avril 1979 à la suite du décès du cardinal Jean Villot, le cardinal Agostino Casaroli, 76 ans, démissionne. Il est remplacé par Mgr Angelo Sodano. Le secrétaire d'Etat est considéré comme le Premier ministre du Vatican (*Le Monde*, 2, 3 et 4 décembre 1990).

YOUGOSLAVIE

28 septembre 1990 : *Serbie : constitution.* Seule des six Républiques de la fédération yougoslave à avoir deux provinces autonomes (Vöwodine et Kosovo), le Parlement de Serbie par 264 voix contre 6 adopte une nouvelle constitution permettant de réincorporer définitivement ces deux régions, tout en leur laissant une certaine autonomie économique et culturelle. C'est là une parade aux prétentions sécessionnistes de la communauté albanaise qui peuple à 90 % le Kosovo (cf. *RE*, 56) (*Le Monde*, 30 septembre - 1er octobre 1990).

21 décembre 1990 : *Croatie : constitution.* La Croatie se dote d'une nouvelle constitution qui rompt avec le communisme et prépare la voie de l'autodétermination (*Le Monde*, 23-24 décembre 1990).

Novembre-décembre 1990 : *Elections législatives et présidentielles.* Les élections qui se sont déroulées dans les diverses Républiques de la Yougoslavie maintiennent les communistes au pouvoir seulement en Serbie où ils recueillent 194 sièges sur 250 et au Monténégro où ils obtiennent 83 sièges sur 125. En Serbie, l'élection présidentielle voit le triomphe de Slobodan Milojevic, dont le nationalisme peut inquiéter les autres Républiques. Il recueille en effet 65,34 % des suffrages.

En Macédoine et en Bosnie-Herzégovine, ce sont les mouvements nationalistes et libéraux qui triomphent. Il en avait été de même au printemps dernier en Slovénie et en Croatie (cf. *RE*, 55) (*Le Monde*, 11-12, 14, 18-19, 21, 22, 23, 27 novembre et 11, 19 décembre 1990).

23 décembre 1990 : *Slovénie : référendum.* 88,2 % des Slovènes se sont prononcés pour l'indépendance de leur pays. Le président du Parlement proclame celle-ci trois jours plus tard (*Le Monde*, 25 décembre 1990).

Chronique constitutionnelle française

(1er octobre - 31 décembre 1990)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs *et de la page du recueil qui les réunit :* Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 *(PUF, 1983).*

REPÈRES

6 octobre. 5e convention des états généraux de l'opposition, consacrée à la politique économique.

10 octobre. Election de M. Jean Auroux à la présidence du groupe socialiste à l'Assemblée nationale.

19-21 octobre. Convention nationale du CDS à Saint-Malo.

23 octobre. Journée nationale d'action des magistrats, avocats et fonctionnaires de justice.

24 octobre. M. François Léotard renonce à la présidenee du Parti républicain.

2-3 novembre. Assemblée générale des Verts à Strasbourg.

5 novembre. Nouvelles manifestations des lycéens.

6 novembre. M. Fiterman se retire de la commission chargée de la préparation du XXVIIe congrès du PCF.

8 novembre. Le bureau politique de l'Union pour la France ne parvient pas à un accord sur l'organisation de « primaires ».

12 novembre. « Marche nationale pour l'éducation » à Paris et en provinee.

24 novembre. Conseil national du PR à Cannes : M. Gérard Longuet succède à M. François Léotard à la présidence.

24-25 novembre. M. Emile Zuccarelli est réélu à la présidence du Mouvement des radicaux de gauche par le congrès tenu à la Défense.

26 novembre. M. Jacques Chirac dénonce « une crise de l'Etat » dans l'émission « L'heure de vérité ».

30 novembre. 3e journée d'action des magistrats, avocats et fonctionnaires de justice.

1er et 2 décembre. Le Parti radical tient son XCIe congrès à Paris.
1er et 2 décembre. Le PS est « le parti du Président », rappelle M. Debarge à la convention nationale.
5 décembre. Manifeste « Pour l'union des Etats de l'Europe » du RPR.
6 décembre. M. Michel Noir et Mme Michèle Barzacb démissionnent du RPR et renoncent à leur mandat de député.
7 décembre. 6e convention des états généraux de l'opposition sur l'agriculture à La Gacilly (Morbihan).
8 décembre. 2e rassemblement régional de la France unie à Toulouse.
10 décembre. Manifeste des « quadras » du PS.
16 décembre. Assises nationales de Génération écologie animé par M. Brice Lalonde.
18-22 décembre. M. Georges Marchais est réélu secrétaire général à l'issue du XXVIIe congrès du PCF à Saint-Ouen.
19 décembre. Démission de M. Philippe Guilhaume immédiatement remplacé par M. Hervé Bourges à la présidence d'A2 et de FR3 par le CSA.

AMENDEMENT

— *Droit d'amendement.* La décision 90-278 DC du 7-11 a censuré une disposition de l'art. 47 *quinquies* du règlement du Sénat sur le vote sans débat qui prévoyait la mise aux voix de l'ensemble du texte avec les seuls amendements adoptés par la commission, au motif que l'interdiction de reprendre en séance plénière un amendement écarté par la commission porte atteinte au droit d'amendement reconnu à chaque parlementaire par l'art. 44, 1er al. C. Il est d'autre part rappelé que la fixation par la conférence des présidents d'un délai pour le dépôt des amendements ne doit pas « faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement » ni interdire « la possibilité de déposer ultérieurement des sous-amendements ». On notera enfin l'entrée du terme « vote bloqué » dans la terminologie du CC qui employait jusque-là l'expression « vote unique ».

Voir *Lettre rectificative. Règlement. Sénat. Vote sans débat.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Aide financière.* Les questeurs ont décidé, le 19-6-1990, l'octroi d'une aide informatique, sur présentation d'une facture. La mesure qui prend effet, le 1er-7, se met progressivement en place. Cette aide est soustraite à la fiscalité, car elle ne constitue pas *stricto sensu* un revenu dans... l'attente d'une fiscalité *totale* de l'indemnité parlementaire, annoncée, lors d'une nouvelle *nuit du 4 août* (AN, 13-12, p. 6864) pour le 1er-1-1992.

— *Aménagements.* Sous la responsabilité des questeurs, l'AN fait peau neuve : la galerie souterraine reliant le Palais-Bourbon au 101, rue de l'Université, a été transformée en galerie d'exposition d'art contemporain (*Libération*, 30-10), tandis que le restaurant du *101* était rénové (*ibid.*,

15-11) et la station de métro *Assemblée nationale* aménagée (16-11). La cour d'honneur accueille, depuis le 12-11, une sculpture érigée pour commémorer le bicentenaire de l'AN. La Déclaration des droits de 1789 y est gravée (*BAN*, 66, p. 41).

— *Composition.* Trois députés RPR ont donné leur démission : Mme Michèle Barzach (Paris, 13e), le 6-12 (p. 15041) ; MM. Michel Noir (Rhône, 2e), le 7-12 (p. 15091) et Jean-Michel Dubernard (Rhône, 3e) le 12-12 (p. 15317).

Fureur de lire. L'AN a participé à cette campagne, les 13/14-10 (*Le Monde*, 14/15-10) en ouvrant sa prestigieuse bibliothèque aux visiteurs.

— *Représentation dans les organismes extraparlementaires.* Un tableau récapitulatif est dressé au 4-12 (*BAN*, 65, p. 34).

V. *Parlement. Parlementaire.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie. Le Tribunal et la Cour de cassation 1790-1990. Volume jubilaire*, Litec, 1990 ; Bicentenaire de la loi des 16-24 août 1790, *RFDA*, 1990, p. 689 (numéro spécial) ; A. Logeart, De justice lasse..., *Le Monde*, 25-10.

— *Commémoration du bicentenaire de la Cour de cassation.* Le Président de la République, *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* (art. 64 C), s'est rendu à la Cour de cassation, le 30-11. Il a déclaré en cette circonstance : *le respect de la loi renferme toute la mesure des devoirs du juge. Le juge qui s'en écarte, quelles que soient les excuses ou la tentation du moment, manque à son serment et porte atteinte au statut qui fonde sa légitimité. Hormis celles qui violent les principes fondamentaux, il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises lois pour le juge, pas de loi bien ou mal votée, mais la loi votée par les représentants du peuple et la grandeur du juge est de s'incliner devant elle sans prétendre à un « droit de remontrance » disparu avec les parlements de l'Ancien Régime* (*Le Monde*, 2/3-12).

Le contrôle de la loi auquel se livre désormais le juge ordinaire (cette *Chronique*, n° 53, p. 175) ne s'inscrit-il pas en faux, à la réflexion ? Ne participe-t-il à ce phénomène nouveau du *mépris* du juge pour la loi, pour emprunter l'expression à M. Jean Foyer ?

V. *Loi.*

— *Nouvelles journées d'action.* L'activité des juridictions a été, de nouveau, perturbée (cette *Chronique*, n° 55, p. 207), les 23-10 et 30-11 (*Le Monde*, 25-10 et 2-12). Ce dernier jour, des heurts ont opposé des représentants des professions judiciaires aux forces de l'ordre, aux abords de la Cour de cassation.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* M. Troper, La loi des 16-24 août 1790, *La vie judiciaire*, 12-11 ; *RFDA*, numéro spécial précité.

Notes : F. Sabiani, sous CE 29-6-1990, GISTI, *RDP*, 1990, p. 1579 ; J.-F. Lachaume, *ibid.*, *RFDA*, 1990, p. 923.

V. *Droit communautaire. Engagement international. Loi.*

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session ordinaire.* Sur un total de 46 lois adoptées, dont 40 provenant de projets (parmi lesquels 14 autorisent la ratification ou l'approbation d'un engagement international, notamment le traité de Moscou portant règlement définitif concernant l'Allemagne), 27 ont été adoptées en navette et 19 CMP ont été convoquées, dont les conclusions ont été adoptées conformes pour 10 d'entre elles, l'AN statuant définitivement pour les 9 autres. V. *Lois de finances.*

CODE ÉLECTORAL

— *Financement des dépenses électorales.* Un arrêté du 14-10 du ministre délégué au budget (p. 12866 et rectificatif p. 13393), abrogé et remplacé par un nouvel arrêté du 7-12 (p. 15737), fixe le modèle de reçu mentionné à l'art. R. 39-2 introduit dans le code électoral par le décret n° 90-606 du 9-7 pris en application de la loi n° 90-55 du 15-1 (cette *Chronique*, n° 56, p. 201) et relatif aux dons consentis par des personnes physiques ou morales. V. *Partis politiques.*

— *Concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.* V. *Elections.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* J.-B. Auby et J.-F. Auby, *Droit des collectivités locales*, PUF, 1990 ; J.-F. Flauss, Le droit local alsacien-mosellan. L'épreuve de la jurisprudence constitutionnelle, *PA*, 23-11 ; Cl. Olivesi, L. Orsini, J.-P. Pastorel, Région de Corse *in* Collectivités locales, *Juris-classeur*, 8, 1990 ; ministère de l'intérieur, *Décentralisation*, t. II : Compétences, *JO*, brochure n° 1569.2.

— *Création d'une commune.* Par arrêté du préfet des Ardennes, en date du 3-10 (p. 14142), Barbaise est érigée en commune distincte de Raillecourt, à compter du 1er-1-1991.

— *Habitude législative.* La loi 90-1067 du 28-11 (p. 14845) modifie, une fois encore, le régime de la fonction publique territoriale et certains articles du code des communes.

— *Harmonisation entre le droit local alsacien-mosellan et le droit général.* D'origine parlementaire, la loi 90-1248 du 29-12 (p. 103) opère des mesures d'adaptation, en matière de droit civil, à la loi du 1er-6-1924 (*S*, rapport Rudloff nº 331).

— *Libre administration.* La concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux ne méconnaît nullement ce principe, a statué le CC, le 6-12 (90-280 DC).

V. *Conseil constitutionnel. Elections.*

COMMISSIONS

— *Commission spéciale.* A la demande du président du groupe socialiste, une commission spéciale a été constituée le 2-10 pour l'examen du projet relatif à l'administration territoriale de la République (AN, p. 3262). C'est la 61e commission spéciale depuis 1959.

— *Publicité.* L'article 16 du règlement du Sénat a été complété le 4-10 par un nouvel alinéa disposant qu'une commission « peut décider la publicité par les moyens de son choix de tout ou partie de ses travaux » (p. 2486). A la suite de cette décision, et pour la première fois dans l'histoire du Parlement, l'examen par la commission des lois du projet relatif aux professions judiciaires et juridiques a été ouvert au public les 30 et 31-11 (*BIRS*, 474, p. 34). A l'Assemblée, la publicité concerne la presse et seulement pour les auditions (cette *Chronique*, nº 53, p. 168, et nº 54, p. 186).

V. *Sénat. Vote sans débat.*

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *Commissions sénatoriales.* Le Sénat a décidé, le 13-12, la transformation de deux commissions d'enquête sur la grève des magistrats et sur les manifestations de lycéens proposée par MM. Cartigny, Hoeffel, Lucotte et Pasqua, respectivement présidents des groupes du RDE, de l'UC, de l'UREI et du RPR, en commissions de contrôle sur les services relevant de l'autorité judiciaire et sur le second cycle de l'enseignement public. Deux autres commissions de contrôle proposées par les présidents des quatre groupes de la majorité sénatoriale ont également été décidées, sur les services relevant du ministre de l'intérieur et contribuant au maintien de l'ordre public et à la sécurité des personnes, et sur Air France (*BIRS*, nº 482, p. 20).

— *Création et « droit de tirage ».* La proposition de résolution de M. Mermaz (PS) tendant à créer une commission d'enquête sur le marché de la viande a été adoptée le 5-10 (p. 3422). En revanche, la commission des lois a adopté le 25-10 la question préalable opposée par M. Dolez (PS) à la proposition présentée par le groupe RPR dans le cadre de son « droit de tirage » et tendant à créer une commission d'enquête sur le fonction-

nement des renseignements généraux. La discussion de ladite proposition n'a pu alors être inscrite à l'ordre du jour, comme cela aurait été le cas si la commission s'était bornée à la repousser. Mis en cause, à cette occasion, le président de la commission, M. Michel Sapin (PS), a justifié cette initiative en invoquant les poursuites en cours dans l'affaire Doucé, qui rendaient la proposition irrecevable en vertu de l'art. 6 de l'ordonnance du 17-11-1958 repris par l'art. 141-2 RAN, bien que M. Jean-Louis Debré, coauteur de la proposition, ait souligné que celle-ci excluait du champ des investigations les faits objet de poursuites (p. 4315). Le groupe RPR a transformé sa proposition en demande de commission de contrôle (n° 1675), imité peu après par... le groupe socialiste (n° 1690), mais ces propositions n'ont pu être inscrites à l'ordre du jour de la session. V. *Question préalable.*

— *Rapports sur les propositions de résolution.* L'augmentation du nombre des rapports sur les demandes de création résultant du « droit de tirage » a conduit à décharger la commission des lois du monopole de leur examen (cf. *Les commissions à l'Assemblée nationale*, coll. « Connaissance de l'Assemblée », p. 55). C'est ainsi que la proposition de M. d'Aubert sur le Crédit lyonnais a été renvoyée à la commission des finances (rapport n° 1808) et celle de M. Bonrepaux sur l'espace rural à la commission de la production (rapport n° 1830).

— *Rapports.* La commission de contrôle de la gestion du fonds d'action sociale créée le 23-5 (cette *Chronique*, n° 55, p. 210) a remis son rapport, présenté par M. Sanmarco (PS), le 20-11 (n° 1718), et la commission d'enquête sur la pollution de l'eau, créée le même jour, a remis son rapport, présenté par M. Millet (PC), le 23 (n° 1762).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Ph. Ardant, *Décisions du CC*, « Que sais-je ? », n° 2562, PUF, 1990 ; B. Genevois, Le CC et le référendum, in *Le référendum quel avenir ?*, STH, 1990, p. 95 ; L. Favoreu, Il faut réformer la Constitution, *Le Monde*, 22-11 ; D. Rousseau, Peuple corse et constitutionnalité, *Libération*, 21-11 ; E. Dupin, Voyage au centre du CC, *ibid.*, 11-12 ; J.-F. Flauss, Le droit local alsacien-mosellan : l'épreuve de la jurisprudence constitutionnelle, *PA*, 23-11.

— *Chr. : RFDC*, 1990, p. 495 ; compte rendu du colloque de Milan-Bellagio (cette *Chronique*, n° 55, p. 211), *RIDC*, 1990, p. 1337.

Notes : Cb. Debbasch, sous 6-3-1990, *D*, 1990, p. 545 ; N. Guimezanes, 89-266 DC, 9-1-1990, *JCP*, 1990.I.21591.

— *Condition des membres.* M. Jozeau-Marigné a été renouvelé dans ses fonctions de membre du bureau de l'Amicale du Sénat, le 19-11 (*BIRS*, n° 481, p. 31). A l'occasion du débat budgétaire M. Charasse a

annoncé, aux députés le 13-12 (p. 6864) le dépôt d'un projet de loi fiscalisant, en totalité, l'indemnité des conseillers, à l'unisson de l'ensemble des élus, à compter du 1er-1-1992.

— *Décisions.* 2-10 (p. 12050). Nomination de rapporteurs adjoints auprès du CC.

90-278 DC, 7-11 (p. 13714). Modifications du règlement du Sénat. V. *Amendement. Commissions. Règlement. Vote bloqué. Vote sans débat.*

90-279 DC, 7-11 (p. 13716). LO relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du Conseil économique et social. V. *Conseil économique et social. LO.*

90-280 DC, 6-12 (p. 15086 et 15088). Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. V. *Collectivités territoriales. Droit de suffrage. Elections. Libertés publiques et ci-dessous.*

90-281 DC, 27-12 (p. 16343 et 16347). Loi sur la réglementation des télécommunications. V. *Libertés publiques.*

90-285 DC, 28-12 (p. 16609 et 16630). Loi de finances pour 1991. V. *Lettre rectificative. Loi de finances. Libertés publiques. Loi.*

90-286 DC, 28-12 (p. 16613 et 16634). Loi de finances rectificative pour 1990. V. *Libertés publiques. Loi de finances.*

— *Contrôle de constitutionnalité.* La décision 90-280 DC du 6-12 (p. 15086) opère une percée en direction de l'opportunité. Tandis que le Conseil, le 5-1-1988 (87-233 DC, *Report des élections cantonales*, *Rec.*, p. 5) se bornait, tout au plus à censurer une incompétence négative du législateur (cette *Chronique*, nº 46, p. 172), cette fois-ci, il franchit une étape décisive. Après avoir souscrit à la pétition de principe, selon laquelle il *ne possède pas un pouvoir d'appréciation et de décision comparable à celui du Parlement* (18-11-1986, *Circonscriptions électorales de l'AN* (*ibid.*, nº 41, p. 204), il se reconnaît désormais, pour la première fois, le pouvoir d'apprécier *l'adéquation* entre la fin et les moyens, en d'autres termes, si *les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi.*

Ainsi, le Conseil, fidèle à sa démarche (23-1-1987, *Amendement Séguin ibid.*, nº 42, p. 169), se refuse à céder au Gouvernement des juges, tout en s'en donnant les moyens, en tant que de besoin, le moment venu.

Il est également à noter que le juge, de manière classique, a soulevé d'office des moyens (90-285 DC) ; qualifié d'inopérants des arguments avancés par les saisissants (90-285 DC et 90-286 DC) et utilisé la *censure constructive* afin de lier le Parlement (90-281 DC).

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Composition.* Après déclaration de conformité du CC, la LO 90-1001 du 7-11 (p. 13846) fixe à neuf (soit un de plus) le nombre des représentants des activités économiques et sociales des départements, des territoires

et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer (nouvelle rédaction de l'art. 7 de l'ord. 58-1360 du 29-12-1958, 8°).

V. *Loi organique.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie.* P. Gérard, Les inéligibilités professionnelles dans le contentieux des élections municipales de 1989, *JCP*, 1990.I.3477.

V. *Droit de suffrage. Elections.*

DROIT ADMINISTRATIF

— *Bibliographie.* M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 9e éd. 1990, *Dalloz.*

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* Conseil d'Etat et Communauté du rayonnement français, *Quel droit en Europe ? Quel droit pour l'Europe ?* (Actes du colloque de Cannes, 1989), La Documentation française, 1990 ; Y. Galmot, Après l'arrêt *Nicolo*, Le droit français à l'heure européenne, *Administration*, n° 149, oct., p. 8 ; J. Rivero, Le système administratif français et la construction européenne, *ibid.*, p. 12 ; J. Boulouis, Le sort des noyaux durs de la souveraineté nationale, p. 21 ; J. Dewost, Le contrôle de l'application du droit communautaire, p. 78 ; P.-F. Ryziger, Le Conseil d'Etat et le droit communautaire : de la continuité au changement, *RFDA*, 1990, p. 850.

— *Transcription de directives communautaires.* Le ministre des affaires européennes dresse, dans un tableau récapitulatif, la liste des 12 lois qui, entre 1987 et 1989, ont transcrit en tout ou partie des directives, notamment celles relatives à l'égalité de traitement entre hommes et femmes (S, *Q*, p. 2394). On sait à ce propos que la CJCE, par un arrêt du 15-5-1986 *Johnston*, a consacré, en ce domaine sensible, le principe d'un contrôle juridictionnel (AN, *Q*, p. 5743).

V. *Engagement international.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Y. Guchet, *Histoire constitutionnelle française (1789-1958)*, Ed. européenne-Erasme, 2e éd., 1990.

V. *République.*

DROIT DE SUFFRAGE

— *Périodicité raisonnable.* La décision rendue, le 6-12, par le CC (90-280 DC, *Concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux*, p. 15086) apporte une nouvelle contribution (cette *Chronique*, nº 49, p. 218) à la définition du *pouvoir de suffrage*, selon l'heureuse expression du doyen Maurice Hauriou (art. 3, al. 3 C).

Par référence implicite à l'art. 3 du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme (v. F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 1989, p. 170), le juge a estimé que, s'il appartient au législateur de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales (art. 34 C), *il doit se conformer aux principes d'ordre constitutionnel qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer selon une périodicité raisonnable leur droit de suffrage.* En l'occurrence, le caractère *exceptionnel et transitoire* des modalités retenues (l'élection d'une série de conseillers généraux étant prorogée d'une année) n'affecte pas le droit de suffrage garanti par l'art. 3 C.

De surcroît, en écho à la décision du 7-11-1989 (AN, *Gironde 3e*, cette *Chronique*, nº 53, p. 172), le Conseil considère que la concomitance des scrutins doit s'accompagner, comme ce fut le cas, du reste, en mars 1986, *de modalités matérielles d'organisation destinées à éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs* (90-280 DC).

V. *Elections. Libertés publiques*

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Pierre Bréchon, L'abstentionnisme électoral en France depuis 1988, *Regards sur l'actualité*, nº 164 ; Yves-Marie Doublet, *Le financement de la vie politique*, PUF, « Que sais-je ? », 1990.

— *Concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.* Après déclaration de conformité et, en vue de favoriser la participation électorale, la loi 90-1103 du 11-12 (p. 15271) a posé, à titre transitoire, qu'en 1992 le renouvellement intégral des conseils régionaux se déroulera le même jour que celui des conseillers généraux de la série élue en 1985 (art. 10), afin d'aboutir, en 1998, à la concomitance du renouvellement intégral de l'ensemble des conseils (art. 9).

Par voie de corollaire, les conseils généraux se renouvellent *intégralement*, dorénavant, en mars (nouvelle rédaction de l'art. L. 192 du code électoral), simultanément aux conseils régionaux (art. L. 336 *in fine*). Reste qu'aucun redécoupage des circonscriptions électorales, dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement, ne peut être opéré (art. 7 de la loi du 11-12).

— *Elections de conseillers municipaux associés.* Des scrutins, en ce sens, se sont déroulés le 18-11 à Longjumeau et aux Ulis (Essonne) et à Vandœuvre (Meurthe-et-Moselle) (*Le Monde*, 20-11).

— *Elections régionales.* Après annulation par le Conseil d'Etat, des élections ont été organisées en Martinique, le 14-10. Elles ont été marquées par une poussée des indépendantistes qui détiennent 9 sièges sur un total de 41 (*Le Monde*, 16-10).

V. *Droit de suffrage. Libertés publiques. Partis politiques.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Bibliographie.* P. Sabourin, note sous CE 29-6-1990, GISTI, *D*, 1990, p. 560 ; J.-F. Lachaume, *ibid.*, *RFDA*, 1990, p. 923.

— *Hiérarchie des normes.* Dans le droit fil de l'arrêt *Nicolo* (cette *Chronique*, n° 53, p. 175), le CE a décidé, le 24-9 (arrêt *Boisdet*), de faire prévaloir le règlement communautaire sur la loi nationale (*Le Monde*, 3-10). En bref, la loi est désormais dictée à ceux qui sont chargés de l'édicter ; supranationalité oblige. V. Concl. M. Laroque, *PA*, 12-10.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Statut de la Corse.* Au nom du RPR, M. Pierre Mazeaud a soulevé le 21-11 une exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet, en invoquant les critiques de la doctrine à l'égard de la mention du « peuple corse » jugée contraire au principe de la souveraineté nationale, qui appartient au peuple, et à l'indivisibilité de la République proclamés par les art. 2 et 3 C (p. 5809).

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* E. Dupin, La cohorte ministérielle fait un peu désordre, *Libération*, 13-11.

— *Composition.* Par décret du 2-10 (p. 11983), il a été procédé au 6e remaniement du gouvernement Michel Rocard (cette *Chronique*, n° 56, p. 207). Il a été mis fin aux fonctions de MM. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice, qui sera nommé, en remplacement de M. André Chandernagor, 1er président de la Cour des comptes, par la suite (décret du 8-10, p. 12669) ; Théo Braun, ministre délégué auprès du ministre de la solidarité, chargé des personnes âgées, et de Mme Edith Cresson, ministre délégué aux affaires européennes, devait entrer sur-le-champ dans une entreprise privée, sans même observer un délai de rigueur (v. *Le Monde*, 5-10).

Ont été nommés, par voie de corollaire, garde des sceaux, M. Henri Nallet, jusque-là ministre de l'agriculture ; M. Louis Mermaz, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale lui succédant rue de Varenne.

Quant à M. Claude Evin, la dénomination de ses attributions est changée en celle des affaires sociales et de la solidarité. De surcroît, il est

assisté d'un ministre délégué chargé de la santé (poste demeuré sans titulaire depuis la démission de M. Léon Schwartzenberg, cette *Chronique*, n° 48, p. 183) en la personne de M. Bruno Durieux, député UDC (Nord, 4e). Ses secrétaires d'Etat, Mme Hélène Dorlhac de Borne (dont la particule est ressuscitée, en l'occurrence) et Michel Gillibert, sont désormais en charge, respectivement, de la famille et des personnes âgées, et des handicapés et accidentés de la vie. Restent trois autres nominations de ministre délégué : M. Brice Lalonde auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs ; Mme Elisabeth Guigou, chargée des affaires européennes aux côtés de M. Roland Dumas ; et M. Georges Kiejman à la chancellerie, ce qui représente, semble-t-il, un cas de figure inédit à ce jour.

D'un point de vue politique, la nomination du « barriste » Bruno Durieux symbolise la pérennité de la politique d'*ouverture* inaugurée en 1988 (v. *Le Monde*, 4-10), tandis que dans la représentation régionale du Gouvernement ne figure plus désormais l'Alsace avec le départ de M. Théo Braun *(ibid.)*.

Au terme de ces divers mouvements ministériels, un second décret du 2-10 (p. 11984) procède à un *récapitulatif* d'ensemble du gouvernement Michel Rocard, en distribuant ses membres en trois catégories : *les ministres qui participent à ce titre au Conseil des ministres ; les secrétaires d'Etat qui participent au Conseil des ministres pour les questions relevant de leurs attributions* et les *délégués* ; soit au total 48 membres.

Outre le fait que M. Jack Lang cesse d'être le ministre du bicentenaire de la Révolution, en cette circonstance, il importe de souligner la nouveauté de la méthode suivie. On se prend surtout à songer, en élargissant le propos au domaine *normatif*, à l'imitation de la démarche allemande, qui reprend l'intégralité des textes modifiés, de manière à faciliter la compréhension des changements législatifs et réglementaires aux citoyens et... aux juristes.

A la suite d'incidents dans des banlieues, la volonté présidentielle, exprimée à Bron le 4-12 (*Le Monde*, 6-12), est à l'origine du 7e remaniement gouvernemental. M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, est promu, par un décret du 21-12 (p. 15855), ministre d'Etat (le 5e du Gouvernement), ministre de la ville. M. Louis Besson, ministre délégué, le remplace, en tant que ministre, dans ses attributions initiales.

— *Ministre délégué ?* Au prix d'un nouvel exercice sémantique (cette *Chronique*, n° 50, p. 191), une définition a été avancée par M. Georges Kiejman : *Il vaut mieux être un demi-ministre qui fait complètement son travail qu'un ministre à part entière qui ne ferait qu'à moitié son travail* (entretien à *Libération*, 22-10).

— *Séminaire.* En vue de mettre en œuvre les options du chef de l'Etat, en matière urbaine, le Gouvernement s'est réuni le 7-12 (*Le Monde*, 9/10-12).

— *Solidarité.* Les positions du ministre délégué à la santé sur l'IVG ont provoqué une réaction du Premier ministre. En réponse à une lettre de Mme Roudy (s), il affirme : *Il va de soi que M. Bruno Durieux, comme tous les membres du Gouvernement, a accepté en entrant dans celui-ci d'assumer l'ensemble des positions arrêtées collectivement.* Ouf !

— *Traitement.* En vue de satisfaire la légitime curiosité des députés, M. Charasse a indiqué, le 14-12, qu'un ministre perçoit présentement un traitement net mensuel de 45 887,68 F, s'il est issu de la fonction publique, et de 42 779,19 F, s'il vient du secteur privé (*Le Monde*, 16/17-12). Le régime des cotisations sociales justifie cette différence de rémunérations. Seule une indemnité représentative de frais, d'un montant de 8 016,33 F, est soustraite à l'impôt (v. cette *Chronique*, nº 30, p. 168).

V. *Ministre.*

GROUPES

— *Discipline.* Mis en cause pour sa gestion municipale, M. Jean-Michel Boucheron, député de Charente, a été porté comme n'appartenant plus au groupe socialiste et figurant parmi les non-inscrits (*JO* du 12-10, p. 12387), avant de se retrouver apparenté au groupe socialiste (*JO* du 31-10, p. 13307). Sur ces allées et venues de l'ancien maire d'Angoulême dont la levée de l'immunité devait être demandée ultérieurement, v. *Le Monde* du 16-10.

— *Présidence.* M. Jean Auroux (« fabiusien ») a été élu le 10-10 à la présidence du groupe socialiste par 113 voix contre 109 à M. Henri Emmanuelli (« jospiniste ») et 16 voix à M. Michel Coffineau (proche de M. Chevènement), en remplacement de M. Louis Mermaz nommé ministre de l'agrieulture (*Le Monde*, 12-10).

— *Réunions à Matignon.* Le Premier ministre, qui reçoit régulièrement les représentants des groupes à l'Assemblée et au Sénat depuis le début de la crise du Golfe (cette *Chronique*, nº 56, p. 207), a organisé une réunion impromptue le 23-10 sur la question des otages (*Le Monde*, 25-10). D'autre part, le RPR a décidé de boycotter la 12e de ces réunions hebdomadaires le 22-11 à la suite des propos tenus la veille par M. Michel Rocard qui répliquait à la mise en cause des députés des DOM-TOM dans le vote de censure (*ibid.*, 24-11) (v. *Parlementaires*).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Demandes de levée d'immunité.* Le Parlement européen n'a pas donné suite à la demande présentée contre M. Jean-Marie Le Pen, le 22-10 (*Le Monde*, 24-10), contrairement au précédent de l'an passé (cette *Chronique*, nº 53, p. 178).

M. Jean-Michel Boucheron, député app. s (Charente, 1re), après avoir sollicité, à tort (v. notre *Droit parlementaire*, 1988, p. 41), la levée de son immunité (*Libération*, 29-11), a été concerné par une demande présentée par le garde des sceaux, sur requête du procureur général près la cour d'appel de Paris, pour corruption, complicité de faux entre autres (AN, nº 1765). Par voie de conséquence, une commission *ad hoc* (art. 80 RAN) a été constituée, le 12-12 (p. 15318). Réunie le 19-12 (p. 15701), ladite commission s'est séparée sans prendre une décision. Elle a constaté qu'il était trop tard pour *fournir à temps un rapport*. Sur ces entrefaites, la session étant close, l'intéressé peut donc être *inculpé*, sans levée préalable de son immunité (art. 26 al. 3 C).

— *Limite à l'inviolabilité.* Le tribunal de Vitré a suspendu le permis de conduire de M. Alain Madelin, député d'Ille-et-Vilaine, pour excès de vitesse (*Le Monde*, 8-12).

LETTRE RECTIFICATIVE

— *Contribution sociale généralisée.* La lettre rectificative (nº 1627) par laquelle le Premier ministre a introduit, dans la 2e partie de la loi de finances pour 1991, les 8 articles additionnels instituant la CSG, a été invoquée parmi les motifs de la motion de censure déposée le 16-11, comme témoignant du « caractère hâtif et improvisé » de la réforme (p. 5456). Du point de vue formel, on notera la différence avec la précédente lettre rectificative qui comportait un exposé des motifs suivi du décret de présentation (cette *Chronique*, nº 55, p. 215) : cette fois, une lettre du Premier ministre au président de l'Assemblée précède l'exposé des motifs et le dispositif. V. *Responsabilité du Gouvernement.*

— *Manifestation du droit d'initiative.* Dans le fil de sa décision 78-100 DC du 29-12-1978 (*CCF*, 9, p. 285), le CC confirme dans la décision 90-285 DC du 28-12 que la lettre rectificative constitue « la mise en œuvre du pouvoir d'initiative des lois » que le Premier ministre tient du 1er alinéa de l'art. 39 C, et non un amendement fondé sur l'art. 44, al. 1er. Il s'ensuit que celle-ci ne doit pas seulement respecter la procédure législative applicable aux projets, comme l'exigeait la décision précitée, mais satisfaire en amont aux conditions fixées par l'art. 39, al. 2 : consultation du Conseil d'Etat et délibération du conseil des ministres. Bien que le texte de la lettre ne les mentionne pas, le CC constate laconiquement que ces conditions ont été remplies, avant d'écarter le grief tiré de l'absence de contreseing du ministre du budget. En fait, le texte avait été primitivement soumis au Conseil d'Etat, sous forme d'un projet *distinct*, avant que le conseil des ministres ne décide de l'inclure dans la loi de finances. On observera que l'absence de formalisme, dont se satisfait le CC, en l'espèce, contraste avec l'exigence inverse manifestée à l'égard de l'amendement Séguin dont les dispositions avaient été soumises au Conseil d'Etat et

délibérées en conseil des ministres : si le Gouvernement avait adopté la voie de la lettre rectificative, il aurait sans doute évité la censure prononcée par la décision 86-225 DC du 23-1-1987 (cette *Chronique*, n° 42, p. 169).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J. Morange, *Les libertés publiques*, 4e éd., « Que sai-je ? », n° 1804, PUF, 1990 ; L. Sfez, *La communication*, *ibid.*, n° 2567 ; P.-H. Prélot, *Les établissements privés d'enseignement supérieur*, LGDJ, 1990 ; G. Memeteau, Commentaire de la loi du 20-12-1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales, *D*, 1990, p. 165 ; S. Pierré-Caps, Les « nouveaux cultes » et le droit public, *RDP*, 1990, p. 1073 ; J. Pradel, Une condamnation des écoutes téléphoniques à la française par le CEDH, 24-4-1990, *D*. 1990, p. 353 ; S. Kelrig, L'art. 66 C et le droit des écoutes téléphoniques judiciaires, *ibid.*, p. 536 ; Les nouveaux enjeux des droits de l'homme, actes du colloque franco-suédois, Stockholm, 1989, *RDP*, 1990, p. 1231 ; J. Rivero, Dualité de juridictions et protection des libertés, *RFDA*, 1990, p. 48.

— *Droit à la vie.* A l'occasion d'un recours contre l'arrêté mettant en vente la pilule abortive *RU-486*, le Conseil d'Etat a statué *(Confédération nationale des associations familiales catholiques)*, dans l'esprit de l'art. 2 CEDH, le 21-12 : *La loi garantit le respect de tout être humain dès le commencement de la vie. Il ne saurait être porté atteinte à ce principe qu'en cas de nécessité et selon les conditions et limites définies par* la loi Veil de 1975 (*Le Monde*, 23/24-12).

V. *Loi.*

— *Droit à un procès équitable.* Au moment où l'on commémore le 40e anniversaire de la convention européenne des droits de l'homme (*Libération*, 6-11), la France vient, une fois encore (cette *Chronique*, n° 54, p. 198), d'être condamnée, s'agissant de la procédure accélérée de saisine directe, appelée communément le *flagrant délit*. Dans un arrêt *Delta*, rendu le 19-12 (*Le Monde*, 25-12), les juges de Strasbourg ont estimé, à cet effet, que les droits de la défense, en raison des limitations subies, ne permettent pas un *procès équitable* au sens de l'art. 6 CEDH (v. F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 1989, p. 145). Ennemie jurée de la *précipitation*, la forme est la sœur jumelle de la liberté, pour parodier Ihering.

— *Egalité devant la loi.* A l'occasion de l'examen de la loi portant concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux, le CC a confirmé, le 6-12 (90-280 DC), sa jurisprudence traditionnelle (9-1-1990, *Conditions d'entrée et de séjour des étrangers*, cette *Chronique*, n° 54, p. 196), au terme de laquelle ce principe ne s'oppose *ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un*

et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

Au cas particulier, la volonté du législateur d'assurer une participation accrue du corps électoral à ces élections *trouve une justification dans les considérations d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi.* Il s'ensuit que l'égalité entre électeurs et entre élus n'a pas été méconnue.

V. *Conseil constitutionnel. Droit au suffrage. Elections.*

— *Egalité devant la loi (suite).* Ce *principe gigogne*, selon Louis Favoreu, a été sollicité, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1991, portant création notamment d'une contribution sociale généralisée (CSG). La décision du CC (90-285 DC, 28-12, p. 16609) a récusé le grief d'un prélèvement social inégalitaire, motif pris de ce que cette dernière s'analyse en une *imposition* (art. 34 C) et non point en une cotisation de sécurité sociale, destinée à mettre en œuvre le principe de *solidarité nationale.*

En ce qui concerne les redevables, et donc les impositions distinctes qu'elle implique, le juge estime que, pour l'application du principe d'égalité, *la situation des personnes redevables s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément* et que dans chaque cas, selon la jurisprudence établie (29-12-1983, Loi de finances pour 1984, *Rec.*, p. 67), *le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels.* Par voie de corollaire, le non-assujettissement à la CSG de certains revenus est conforme au principe *d'égalité devant les charges publiques* (art. 13 de la Déclaration de 1789), à partir du moment, selon une démarche habituelle (16 janvier 1986, *Cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, cette *Chronique*, nº 38, p. 181), qu'il n'en résulte pas une *rupture caractérisée* entre citoyens. Dans le même ordre d'idées, le choix opéré par le législateur, en faveur d'un taux proportionnel, et non progressif, ne saurait mettre en cause l'article 13 précité.

Quant aux modes de recouvrement et aux procédures contentieuses afférentes aux contributions sociales, le juge déclare, conformément au précédent *Redressement et liquidation judiciaire d'entreprises* (18-1-1985, *ibid.*, nº 34, p. 180), qu'ils ne doivent pas aboutir à créer *entre les diverses catégories de redevables des disparités qui porteraient atteinte au principe d'égalité devant la loi ou au principe d'égalité devant la justice.* En l'espèce, le CC a estimé que les garanties procédurales n'étaient pas *sensiblement différentes* s'agissant du contentieux des revenus salariaux et non salariaux, à partir de l'instant où un recours commun devant le juge administratif est ouvert.

En dernière analyse, le Conseil a relevé *d'office* un manquement à l'égalité à l'encontre de l'article 120, § II, en ce qu'il faisait dépendre de la date à laquelle une demande de pension avait été présentée.

— *Liberté d'aller et venir.* Le ministre des affaires étrangères rappelle qu'en vertu du traité des Pyrénées de 1659 et du traité de délimitation entre la France et l'Espagne de 1866, les frontaliers de l'enclave de Llivia

y bénéficient de franchises de circulation, sans altérer la souveraineté territoriale des Etats (AN, *Q*, p. 5741).

— *Liberté de communication.* La promotion d'un livre à RFI mettant en cause le souverain marocain est sans rapport avec la politique extérieure de la France, en raison de l'autonomie des sociétés de radio. Le CSA (*Lettre*, n° 15, p. 10) a fait connaître, du reste, aux autorités de Rabat qu'elles peuvent faire valoir à tout moment leur droit de réponse (AN, *Q*, p. 5609).

Au nom de la présomption d'innocence, un passage d'une émission de TF1 consacré à une catastrophe ferroviaire a été censuré, le 7-11, par décision de justice (*Le Monde*, 9-11).

En outre, le CSA a décidé, le 23-10 (décision 90-767, p. 13302), de donner son agrément à une modification du capital de la Cinq, au profit du groupe Hachette. Il a élu le 19-12 (*Le Monde*, 21-12) à la présidence commune d'A2 et de FR3 M. Hervé Bourges en remplacement de M. Philippe Guilhaume, démissionnaire (cette *Chronique*, n° 52, p. 175).

Les temps d'intervention de la présidence de la République, du Gouvernement et des formations politiques, pour le 3e trimestre 1990, sont comptabilisés (*Lettre du CSA*, n° 15, p. 5).

— *Liberté individuelle et inviolabilité du domicile.* Le protecteur des droits et libertés individuels n'a pas failli à sa mission. Par une décision 90-281 DC du 27-12 (p. 16343), le CC a, en effet, censuré l'art. L 40, alinéas 1er et 2 du code des postes et télécommunications (rédaction de l'art. 9 de la loi sur la réglementation des télécommunications), qui conférait à des fonctionnaires de cette administration des pouvoirs d'investigation et de saisie, en cas d'infractions.

Dans la perspective ouverte le 29-12-1983 (*Loi de finances pour 1984*, cette *Chronique*, n° 29, p. 178), le juge a rappelé qu'il incombe au législateur de *préserver l'exercice des droits de la défense, de veiller au respect dû au droit de propriété, et de placer sous le contrôle de l'autorité judiciaire, conformément à l'art. 66 C, toute mesure affectant, au sens dudit article, la liberté individuelle ; la protection de cette liberté rend nécessaire l'intervention de l'autorité judiciaire, lorsque peut être mise en cause l'inviolabilité du domicile de toute personne habitant le territoire de la République.*

Dès lors que des fonctionnaires disposeraient de pouvoirs étendus dans un domaine sensible, qui ressortit à la police judiciaire, le Conseil a estimé que l'article incriminé ne comportait pas de *garanties suffisantes* pour assurer le respect des droits et libertés de valeur constitutionnelle. La déclaration de non-conformité a rejailli, par ailleurs, sur les autres alinéas de l'article 40.

Après que le législateur de 1984 eut satisfait, aux dires du CC, *aux exigences de l'article 66 C*, en matière de visite d'entreprises de presse (84-181 DC, 10/11-10-1984, *ibid.*, n° 33, p. 162), il pouvait apparaître que cette jurisprudence était désormais intériorisée. A la réflexion, il n'en est rien. Ce qui tend à prouver qu'aucun relâchement n'est concevable dans

la lutte pour l'Etat de droit. Mais Sisyphe n'a pas élu domicile au Conseil !

Cette nouvelle *censure constructive* (*ibid.*, n° 54, p. 188) devrait s'imposer sous peu au Parlement, à la faveur de l'examen d'un projet de loi complémentaire.

V. Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel.

LOI

— *Hiérarchie des normes.* Ainsi que nous le subodorions, au lendemain de l'arrêt *Nicolo* (cette *Chronique*, n° 53, p. 182), le juge administratif, en examinant, ce qu'il est convenu d'appeler la conventionnalité de la loi, fût-ce par ricochet, s'accommode aisément de l'échec rencontré par le projet de révision relatif à l'exception d'inconstitutionnalité (v. D. Maus, *RFDC*, 1990, p. 483). A l'occasion d'un arrêt *(Confédération nationale des associations familiales catholiques)* rendu, le 21-12, à propos de la pilule abortive RU 486, il a repoussé l'argument tiré de la contrariété entre la loi Veil de 1975, sur le fondement de laquelle cette pilule a été mise en vente, et les dispositions internationales découlant de la CEDH et des pactes des Nations Unies des droits civils et politiques (*Le Monde*, 23/24-12).

Par expérience, on sait qu'un arrêt de rejet de la Haute Assemblée consolide une avancée jurisprudentielle, quand il ne la crée pas.

V. *Autorité judiciaire, Droit communautaire. Engagement international. Libertés publiques.*

LOIS DE FINANCES

— *Adieu au budget annexe des postes.* Pour la première fois depuis 1923, le budget des postes et télécommunications ressortit au budget général, a fait observer M. Quilès à l'AN le 12-11 (p. 5105). En application de la loi 90-568 du 2-7-1990, *la Poste* et *France Télécom* sont, en effet, devenues, le 1er-1-1991, des établissements publics dotés de l'autonomie financière.

— *Conformité de la loi de finances pour 1991.* Le débat engagé à propos de la contribution sociale généralisée (CSG) (v. *Responsabilité du Gouvernement)* a trouvé naturellement son aboutissement au CC. Par une décision 90-285 DC, rendue le 28-12, ce dernier, après avoir analysé la CSG en une *contribution* (art. 34 C) et statué sur divers aspects formels (v. *Lettre rectificative*) et matériels (v. *Libertés publiques*), a été amené à consacrer le principe d'*exclusivité* de l'Etat dans le recouvrement des impôts : en l'absence, au cas particulier, d'un *PFRLR, le recouvrement d'une imposition contribuant, conformément à l'article 13 de la Déclaration de 1789, aux charges de la nation ne peut être effectué que par des services ou organismes placés sous l'autorité de l'Etat ou son contrôle.*

Les organismes de Sécurité sociale exercent, sans conteste, *une mission de service public* et sont placés sous la tutelle ou le contrôle de l'Etat.

Par ailleurs, le juge s'est employé à débusquer, de sa *propre autorité*,

un cavalier législatif à l'article 101 (contrôle de la Cour des comptes sur des organismes caritatifs). De la même façon, il a examiné d'*office* l'article 43 (taxe additionnelle sur les tickets de PMU), en vue de préserver les droits de la défense.

En final, *les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale*, en 1991, ont été promulguées, *en temps utile*, par la loi 90-1168 du 29-12 (p. 16367).

— *Conformité de la loi de finances rectificative pour 1990.* Le CC a fait bonne justice de l'argumentation développée à son encontre, le 28-12 (décision 90-286 DC). De ce point de vue, le législateur a donné l'exacte mesure de sa compétence, en n'accueillant pas, tout d'abord, de cavaliers (art. 47 relatif à la télétransmission des factures, en matière de TVA ; art. 48 concernant des mesures conservatoires dans le domaine des droits de douane et, art. 58, lutte contre la fraude en cette matière) ; en ne se situant pas, ensuite, en deçà de ses attributions (incompétence négative) (renvoi par le § V de l'art. 47 à un décret de mise en œuvre des règles fixées par ce dernier) et en se livrant, enfin, à la nécessaire conciliation, suivant la décision de principe du 29-12-1983, *Loi de finances pour 1984*, (cette *Chronique*, n° 29, p. 178), entre le respect des droits et libertés et les nécessités de la lutte contre la fraude informatique et fiscale (§ IV de l'art. 47).

En outre, le juge a dénié le caractère de *peines*, au sens de l'art. 8 de la Déclaration de 1789, aux mesures *conservatoires* visées à l'art. 387 du code des douanes. De la même façon, il a estimé que le prononcé desdites mesures conservatoires par le président du TGI, assure *la sauvegarde tant du droit de propriété que des droits de la défense.*

V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques.*

— *Débat difficile.* La 1re partie de la loi de finances a pu être adoptée le 19-10 sans que le Gouvernement ait eu à engager sa responsabilité, le groupe communiste ne prenant pas part au scrutin. Il devait en revanche voter la motion de censure sur la CSG le 19-11 (v. *Majorité* et *Responsabilité du Gouvernement*). Alors que 7 budgets avaient été réservés en 1989 lors de la discussion de la 2e partie, on en a dénombré 15 en 1990, sur un total de 23.

— *Loi de finances rectificative.* Pour la 1re fois depuis 1988, le « collectif » a été adopté dans le texte de la CMP, modifié par des amendements sur lesquels le ministre du budget indiqua qu'il avait obtenu l'accord des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées (p. 7117). V. *Bicamérisme.*

— *Procédure de la seconde partie.* La conférence des présidents a décidé, afin d'accélérer les débats, que le ministre ne prendrait plus la parole avant les rapporteurs pour présenter son budget, mais après les orateurs pour répondre à leurs questions (p. 4328).

LOI ORGANIQUE

— *Conformité de la LO relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du Conseil économique et social.* Le CC a constaté la conformité de cette loi, d'origine parlementaire, qui a pour objet d'accroître la représentation ultra-marine en y incluant celle des collectivités territoriales à statut particulier (décision 90-279 DC, 7-11).

V. *Conseil économique et social.*

MAJORITÉ

— *Echec à la majorité relative.* Pour la seconde fois (cette *Chronique*, nº 55, p. 217), un projet a été repoussé en 1re leeture. Le 4-10, M. Jean-Pierre Soisson n'a pu parvenir à faire voter par les centristes, mécontents de l'entrée au Gouvernement du « barriste » Bruno Durieux, le texte relatif à l'intéressement et à la participation des salariés (p. 3379).

— *Intermittences (suite).* En dépit de la défection des centristes, le Gouvernement a, en revanche, réussi le 21-11 à réunir sur la concomitance des élections locales 293 voix (272 PS, 2 RPR, 1 UDF, 3 UDC et 15 NI) contre 282 (p. 5805), et le 23-11, sur le statut de la Corse, 282 voix (dont 4 RPR, 8 UDF et 7 NI) contre 258, malgré l'abstention des 9 MRG apparentés au groupe socialiste (p. 6004). Mais l'épreuve la plus difficile devait résulter de la décision du groupe communiste de mêler ses voix à celles du RPR et de l'UDF sur la motion de censure contre la CSG le 19-11 (v. *Loi de finances*, *Opposition* et *Responsabilité du Gouvernement*).

— *Négociations.* La contribution sociale généralisée a fait l'objet de tractations entre le Gouvernement et le groupe socialiste (*Le Monde*, 1-11), avant que le bureau exécutif du PS n'assure le Gouvernement de sa solidarité (*ibid.*, 2-11).

MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

— *Représentants départementaux.* Dans le cadre *déconcentré* de la médiature, opine le Premier ministre, les délégués départementaux sont des collaborateurs personnels du médiateur. Ils peuvent être saisis de réclamations soit directement, soit par l'intermédiaire d'un parlementaire. Ils peuvent inviter les intéressés à formuler une réclamation formelle lorsqu'il leur apparaît que le litige justifie l'intervention personnelle du médiateur. Cette réclamation est adressée à un parlementaire qui la transmettra à ce dernier (AN, *Q*, p. 5122).

V. *Parlementaires.*

MINISTRES

— *Bibliographie.* B. Yvert, *Le dictionnaire des ministres*, Perrin, 1990.

— *Poursuite judiciaire.* Dans un arrêt du 30-10, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que M. André Laignel, actuellement secrétaire d'Etat à la formation professionnelle, serait poursuivi pour ingérence et détournement de fonds devant un tribunal correctionnel. En sa qualité de président du conseil général de l'Indre il avait, à cet égard, loué à son épouse un appartement parisien, propriété du département (*Le Monde*, 2/3-11).

V. *Gouvernement.*

OPPOSITION

— *Bibliographie.* J. Lecanuet, rapport d'information à la suite d'une mission effectuée à la demande du Président de la République, *S*, n° 471.

— *Nomination d'un rapporteur.* Pour la première fois sous cette législature la commission des lois de l'AN a fait choix d'un membre de l'opposition. M. José Rossi (UDF) (Corse-du-Sud, 1re) a été désigné rapporteur du projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse (AN, n° 1692), le 8-11 (*BC*, n° 21, p. 3231), tant il est avéré que l'insularité aboutit à un débat à fronts renversés. Le rapporteur devait être désavoué par les responsables de l'opposition le 27-11 (*Le Monde*, 29-11), tandis que M. Joxe s'opposait à des membres du groupe socialiste. V. *Majorité.*

— *Rencontres avec le Président de la République.* A leur demande, MM. Chirac, Léotard et Marchais ont été reçus, à propos de la crise du Koweït, en audience au palais de l'Elysée, respectivement les 12 et 19-10 (*Le Monde*, 14/15 et 21/22-10) et le 22-11 (*ibid.*, 24-11).

PARLEMENT

— *Conférence des Parlements de la Communauté européenne.* La première conférence s'est réunie à Rome, au Palais de Montecitorio, siège de la Chambre des députés, du 27 au 30-11 (*BAN*, n° 67, p. 44). La délégation française était composée de 16 députés et de 10 sénateurs. Les socialistes se sont abstenus, lors du vote de la déclaration finale *(ibid.)*. V. Rapports d'information Genton, *S*, n° 74 et Josselin, AN, n° 1789. Un débat préparatoire à cette réunion s'est déroulé au Palais-Bourbon, le 10-10, à l'occasion duquel le Gouvernement a présenté une déclaration (p. 3558).

— *Rencontre entre les présidents des assemblées parlementaires.* MM. Poher et Fabius se sont entretenus, le 12-11, en vue de la tenue de la Conférence de Rome, et de la rénovation du travail parlementaire (*Le Monde*, 14-11).

PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie.* L. Fabius, entretien, 6-12, *BQ*, 11-12. D. Strauss-Kahn, A quoi sert un parlementaire ?, *Le Monde*, 16/17-12 ; P. Servent, Combien gagne un député ?, *ibid.*, 22-12.

— *Cumul des mandats locaux.* En 1990, 87 parlementaires cumulent un mandat de conseiller régional ou de conseiller général avec des fonctions de maire de villes de 5 000 à 30 000 habitants (AN, *Q*, p. 5438).

— *Mandat représentatif.* Le soutien apporté par des élus d'outre-mer, dont on connaît le légitimisme, au Gouvernement, lors du débat sur la motion de censure relative à la CSG, le 19-11, a suscité des commentaires peu amènes chez certains opposants évoquant la *République bananière*, entre autres.

En réponse à une question d'actualité, le 21-10, le Premier ministre a fustigé ces comportements et provoqué le départ de l'hémicycle des membres du RPR, de l'UDC et de l'UDF, lorsqu'il a déclaré : *Je n'ai qu'une demi-certitude que le facteur de différence soit autre chose que la couleur de leur peau* (p. 5776). De même, s'est-il emporté contre l'allégation selon laquelle *la métropole aurait censuré le Gouvernement* (p. 5777). Les députés auraient-ils cessé de représenter la Nation tout entière (art. 27 C) ?

V. *Assemblée nationale. Médiateur de la République. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

— *Financement.* Le JO vient de s'enrichir d'une nouvelle rubrique, « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ». En application de la loi nº 90-55 du 15-1 (cette *Chronique*, nº 54, p. 203), ladite commission a donné son agrément à l'association nationale de financement du parti socialiste et à l'association de financement des clubs Perspectives et réalités par décisions du 7-11 (p. 14159) ; par décisions du 28-11, à l'association nationale pour le financement du RPR, aux associations départementales de l'Ain du RPR, du Var, de la Moselle et du Tarn du parti républicain, de Saône-et-Loire, du Tarn et du Nord du PS (p. 15579) ; et, par décisions du 12-12 à 19 autres associations, dont 15 associations régionales ou départementales du parti républicain et à Génération Ecologie (p. 16346).

Un arrêté du 7-12 du ministre délégué au budget (p. 15737) fixe le modèle de reçu à adresser à la commission nationale des comptes de campagne conformément à l'article 12 du décret nº 90-606 du 9-7 pris en application de la loi nº 90-55 du 15-1 (cette *Chronique*, nº 56, p. 201) et relatif aux dons n'excédant pas 20 000 F consentis par des personnes physiques à un parti politique.

V. *Code électoral* et *Majorité.*

PÉTITION

— *Remise.* Une délégation de députés RPR a remis, le 21-11 (*Le Monde*, 23-11) à la présidence de l'Assemblée une pétition hostile au droit de vote des immigrés, qui a recueilli plus de 900 000 signatures. Une pétition poursuivant une démarche contraire avait été déposée en 1989 (cette *Chronique*, n° 51, p. 186).

POUVOIRS PUBLICS

— *Bibliographie. Le guide du pouvoir*, Ed. J.-F. Doumie, 1990.

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* J.-L. Andréani, M. Michel Rocard au-delà du Golfe, *Le Monde*, 23-10 ; B. Le Gendre, L'écurie Rocard au petit trot, *ibid.*, 30-11 ; *La politique de la France (mai 1988-juillet 1990)*, SID, La Documentation française, 1990.

— *Comité interministériel de la jeunesse.* La première réunion s'est tenue le 22-10, à Marly-le-Roi, sous la présidence de M. Michel Rocard (*Le Monde*, 24-10).

— *Intérim.* M. Lionel Jospin a été investi de la qualité de Premier ministre par intérim, à l'occasion de vacances à la Toussaint (décret du 31-10, p. 13349), et d'un déplacement au Japon (décret du 8-11, p. 13657). A ce titre, il sera chargé de prendre des mesures de maintien de l'ordre à Paris, à l'occasion de la manifestation lycéenne, le 12-11 (*Le Monde*, 14-11). MM. Pierre Bérégovoy et Michel Durafour (cette *Chronique*, n° 54, p. 205) se sont ensuite succédé, pendant les fêtes de fin d'année (décrets des 21 et 24-12, p. 15911 et 16011).

— *Opinion.* Pour la première fois, depuis sa nomination, l'enquête BVA - Paris-Match fait apparaître chez les personnes interrogées que la *mauvaise opinion* de M. Rocard (44 %) devance la *bonne opinion* (43 %) (*Libération*, 28/29-11).

— *Réception.* De manière inédite, le Premier ministre a convié, le 28-11, les députés socialistes et apparentés à une réception informelle à l'hôtel de Matignon *en remerciement de leur soutien au Gouvernement* lors du débat de censure, le 19-11, sur la contribution sociale généralisée (*Le Monde*, 29/30-11). Au même instant, le président du groupe socialiste, M. Jean Auroux, les 8 présidents, le porte-parole et le trésorier du PS étaient invités à l'Elysée avec M. Jean-Louis Bianco *(ibid.)*.

— *Responsable de la défense nationale (art. 21 C).* M. Michel Rocard a déclaré aux députés, le 12-12 (p. 6748), qu'il est responsable de la défense nationale *au sens parlementaire ; en revanche, c'est le Président de la Répu-*

blique qui, selon l'article 15, est le chef des armées. C'est également le Président de la République qui, selon l'article 5, est le garant du respect des traités... A charge naturellement pour le Premier ministre de répondre devant vous des décisions ainsi prises et d'en assumer la responsabilité.

V. *Président de la République.*

— *Services.* En remplacement de Mme Elisabeth Guigou, M. Bernard Vial a été nommé secrétaire général du SGCI (décret du 5-11, p. 13567). La commission supérieure de codification, ainsi que celle relative aux TOM, (cette *Chronique*, nº 52, p. 192), ont présenté leur rapport d'activité (p. 14165 et 14169).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Pierre Favier et Michel Martin-Roland, *La décennie Mitterrand. I. Les ruptures*, Seuil, 1990 : les auteurs auraient gagné à consulter cette *Chronique* (nº 19, p. 183) pour vérifier la date de la fin du mandat de M. Giscard d'Estaing en 1981 (p. 48). P. Guibert, Mitterrand, Rocard : La confiance sceptique, *Le Figaro*, 28-11.

— *Admonestation.* Au conseil des ministres du 24-10, le président Mitterrand a cru devoir indiquer que *la construction et l'entretien des lycées reviennent aux régions* et il a tenu à ce que le ministre de l'éducation nationale *rappelle les régions à leur devoir* ; les lois de décentralisation n'étant pas *entrées dans tous les esprits* (*Le Figaro*, 25-10).

— *Anniversaire.* Le chef de l'Etat a fêté le 26-10 son 74e anniversaire, le 10e depuis son élection à la magistrature suprême, à l'égal du général de Gaulle (*Le Monde*, 27-10).

— *Chef des armées.* Le président Mitterrand a décidé l'envoi de troupes aéroportées au Rwanda (*Le Monde*, 6-10), en vue d'assurer la protection des nationaux français, comme naguère au Gabon (cette *Chronique*, nº 55, p. 220). Il a convoqué un conseil de défense (art. 15 C), le 11-10 (*Le Monde*, 13-10), consacré à la préparation de la loi de programmation militaire. Sous ce rapport, il a demandé, le 19-10, au ministre de la défense de lui présenter, d'ici à la fin de l'année, *des propositions précises* (...) *en vue d'assurer, à l'horizon du prochain siècle, l'avenir de la dissuasion nucléaire française et le maintien de sa crédibilité* (*ibid.*, 21/12-10).

M. Chevènement a, par ailleurs, révélé, le 12-11 à Europe 1 que le chef de l'Etat a dissous le réseau *Glaive*, une structure mise en place dans les années 50 en vue de s'opposer à une éventuelle invasion de pays européens par l'armée soviétique (*ibid.*, 14/16-11).

En outre, M. François Mitterrand, après avoir rendu visite le 4-10 aux troupes françaises envoyées en Arabie saoudite (6-10) a décidé, le 8-12 (13-12), leur renforcement.

A l'occasion d'une nouvelle conférence de presse, consacrée à la crise du Koweït, le 19-12, venant après celle du 21-11 (*Le Monde*, 23-11), il a affirmé : *La France, fidèle exécutante des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et soldat du droit, accomplira dans les limites que j'ai fixées le devoir qui est le sien... Sa présence est un des éléments de sa permanence dans le monde. Elle dispose d'un statut éminent... Il faut que la France soit également présente dans toutes les grandes décisions qui engagent l'avenir du monde.* Il devait conclure, en termes gaulliens : *La France doit tenir son rang... Je ne négligerai rien au nom de la France. En cas d'échec du dialogue, la France ne négligerait rien pour assumer son rôle historique* (*ibid.*, 21-12).

Dans l'éventualité d'un recours à la force contre l'Irak, le chef de l'Etat a indiqué que le Parlement sera saisi *au moment des grandes décisions (ibid.)*. Le recours à la procédure du message comme naguère (cette *Chronique*, n° 56, p. 214) n'implique pas, pour autant, que le Parlement autorise une déclaration de guerre (art. 35 C), ainsi que l'a indiqué le Premier ministre en réponse à une question d'actualité à l'Assemblée nationale, le 12-12 (p. 6748). Au reste, le précédent de l'envoi d'un contingent français en Corée, en 1950, dans le cadre d'une action de sécurité collective, au sens du chapitre VII de la Charte, s'impose à la réflexion.

V. A. Passeron, La France peut faire la guerre sans la déclarer, *Le Monde*, 1er-12 ; R. Hadas-Lebel, La déclaration de guerre, *ibid.*, 22-12.

— *Collaborateurs.* Mme Elisabeth Guigou, conseiller technique pour les affaires européennes (cette *Chronique*, n° 37, p. 197), a été nommée ministre délégué auxdites affaires par décret du 2-10 (p. 11984) ; M. Christian Sautter, secrétaire général adjoint, est devenu préfet de Paris, préfet de la région Ile-de-France (décret du 5-12, p. 15080). Mme Anne Lauvergeon, chargée de mission pour l'économie internationale, le remplace dans ses fonctions. C'est la seconde femme à accéder à cette responsabilité (cette *Chronique*, n° 35, p. 197).

Le différend qui oppose M. Jean-Christophe Mitterrand à *L'Evénement du Jeudi* (*ibid.*, n° 55, p. 220) a connu un nouveau développement. Par un jugement en date du 19-12 (*Le Monde*, 21-12), la 1re chambre du TGI de Paris s'est déclarée compétente, en arguant que l'intéressé avait la qualité d'*agent contractuel* du ministère des relations extérieures ; *aucune stipulation de ce contrat ne lui confère un pouvoir d'autorité au nom de l'Etat ni même des prérogatives lui permettant d'engager la puissance publique, les services ou les autorités dont il relève ou dépend.* En cas contraire, la juridiction pénale eût été compétente (art. 31 de la loi du 20-7-1881).

— *Condition.* L'examen de santé semestriel annuel auquel s'est soumis le chef de l'Etat a laissé apparaître des *résultats normaux*, a indiqué, le 19-12, un communiqué de l'Elysée (*Le Monde*, 21-12).

— *Conseils restreints.* A l'issue du conseil des ministres, un conseil restreint a été consacré à l'examen de la crise du Golfe et aux événements

du Tchad, le 28-11 (*Le Figaro*, 29-11). Il en sera de même, le 19-12, en prélude à une nouvelle conférence du chef de l'Etat (*ibid.*, 20-12).

— *Droit d'asile.* La France a accordé l'asile politique demandé par le général Aoun, « c'est désormais une question d'honneur pour elle », a affirmé le chef de l'Etat au cours de sa cinquième conférence de presse depuis la crise du Golfe, essentiellement consacrée au Liban, le 15-10 (*Le Monde*, 17-10).

— *Droit de grâce.* Ce droit ne peut manifestement pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, opine le Premier ministre, en arguant de la *tradition constitutionnelle* et de l'absence de toute condition de fond (art. 15 de l'ord. 58-1271 du 22-12-1988 relative au Conseil supérieur de la magistrature) (S, *Q*, p. 2523).

De ce point de vue, au lendemain de l'abandon de la théorie des actes politiques ou de Gouvernement (CE, 28-3-1947, *Gombert*, *RDP*, 1947, p. 95, note M. Waline), la doctrine se prononce en faveur de la compétence judiciaire, le décret de grâce ressortissant à la compétence de l'autorité judiciaire, à l'exclusion de celle du juge administratif.

V. en ce sens : Georges Vedel et Pierre Delvové, *Droit administratif*, 1, 1990, p. 151.

— *Epouse du chef de l'Etat.* Après que Mme Danielle Mitterrand eut représenté le Président de la République aux obsèques de Stéfano Casiraghi, mari de la princesse Caroline de Monaco, le 6-10 (*Le Monde*, 8-10), l'annonce d'une visite humanitaire auprès des réfugiés sahraouis en Algérie a provoqué un malaise dans les relations franco-marocaines, au point que le ministre des affaires étrangères sera dépêché à Rabat. En définitive, Mme Mitterrand devait renoncer à son projet (*ibid.*, 2, 3/6-11). Elle s'est bornée à rencontrer, à Paris, la femme d'un dirigeant sahraoui le 8-11 (10-11). M. Raoult, député RPR, a proposé de définir un statut *de conjoint du chef de l'Etat* (4/5-11), afin de prévenir de nouveaux incidents diplomatiques (cette *Chronique*, n° 51, p. 187). Mme Mitterrand a poursuivi ses démarches humanitaires, du 4 au 18-12 (*ibid.*, 2/3-12), en se rendant au Sénégal et au Burkina Faso, notamment.

Au surplus, les subventions versées à la fondation France-Libertés ressortissent au régime de droit commun (art. 41 de la loi de finances pour 1962), s'agissant de la publicité bi-annuelle et de leur origine, par ministères (S, *Q*, p. 2485).

— *Garant de l'autorité judiciaire.* A l'occasion du bicentenaire de la Cour de cassation, le 30-11, le Président Mitterrand s'est interrogé à nouveau (cette *Chronique*, n° 55, p. 220) sur le point de savoir s'il fallait rompre tout lien entre le chef de l'Etat et le Conseil supérieur de la magistrature : *Qui serait le garant de votre indépendance dans notre République ? Les organisations professionnelles et syndicales ? La corporation ?... On instaurerait l'emprise sur la magistrature des pouvoirs irresponsables...*

J'ai veillé dans la pratique à laisser aux membres du Conseil Supérieur de la magistrature leur entière liberté de choix. Depuis plus de neuf ans, il ne m'est jamais arrivé de substituer d'autres noms à ceux qui m'étaient proposés. J'en avais le droit. Mais j'avais aussi le devoir de protéger l'esprit même de nos lois, telles du moins que je les souhaite (*Le Monde*, 2-3/12).

V. *Autorité judiciaire.*

— *Interventions.* Le chef de l'Etat a invité les préfets à « mener la guerre contre toutes formes d'exclusion » le 29-11 (*Le Monde*, 1er-12). A la suite de l'intérêt manifesté par M. Mitterrand à Poitiers le 28-9 pour le Marais poitevin, le tracé de l'autoroute contournera « ce monument de la nature » (*Le Monde*, 22-12).

— *Irresponsabilité.* Une électrice a assigné devant le juge des référés du tribunal de Paris M. François Mitterrand, en sa qualité d'ancien candidat à l'élection présidentielle d'avril-mai 1988, à l'occasion de la polémique sur le financement de la campagne présidentielle (*Le Monde*, 8-11). On sait qu'en dehors de la haute trahison le chef de l'Etat bénéficie d'une irresponsabilité absolue et perpétuelle (art. 68 C) (cette *Chronique*, n° 32, p. 169). Le CC a, du reste, indiqué, sur ce fondement, qu'en matière électorale il n'a pas compétence pour se prononcer, même par voie d'exception, sur la conformité à la Constitution d'une déclaration du chef de l'Etat (21-6-1967, *AN, Rhône, 4e, Rec.*, p. 133).

— « *L'aiguillon* ». Le chef de l'Etat a témoigné sa sollicitude aux lycéens, comme naguère aux étudiants (cette *Chronique*, n° 41, p. 218). A l'adresse du Gouvernement (*ibid.*, n° 55, p. 120), il a déclaré à la veille d'une manifestation nationale, dans un message adressé, le 4-11, aux jeunes socialistes : *Une société qui n'écouterait pas sa jeunesse préparerait mal son avenir* (*Le Monde*, 6-11). Au cours de la seconde manifestation, le 12-11, M. Mitterrand a reçu des délégués de lycéens. Il a indiqué que *toutes les revendications portant sur la démocratie au lycée sont acceptables... Toutes les demandes entraînant des charges financières nouvelles... méritent d'être discutées et doivent l'être dans les jours qui viennent, aussi vite que possible, en accord avec les lycéens.* Le président résumera son sentiment en affirmant : *ils savent de quoi ils parlent* (*ibid.*, 14-11).

Le plan d'urgence décidé, sur-le-champ, par MM. Rocard et Jospin s'inscrira dans la loi de finances rectificative pour 1990. Un responsable socialiste devait observer à l'AFP : *Décidément le président est incontrôlable et les situations qu'il provoque peuvent l'être tout autant* (*ibid.*, 17-11).

— *Président-juge ?* A l'occasion de la commémoration du bicentenaire de la Cour de cassation, le 30-11, le chef de l'Etat a affirmé, au rebours de la conception napoléonienne et de l'interprétation gaulliste : *Je n'ai aucun regret de cette époque... où le chef de l'Etat était en quelque sorte le dernier recours de votre haute juridiction. Aussi ne m'avez-vous pas entendu dire à l'instar d'un de mes illustres devanciers que toute autorité, y compris*

judiciaire, procédait du chef de l'Etat. C'eût été le contraire de mes convictions (*Le Monde*, 2/3-12).

V. *Autorité judiciaire.*

— *Président-législateur.* Conformément à sa déclaration de Cergy du 18-10 *(Le problème de la ville commande tous les problèmes)*, le chef de l'Etat a annoncé, à Bron, le 4-12, un plan pour la rénovation des quartiers défavorisés (*Le Monde*, 20-10 et 6-12). Il s'est prononcé, par ailleurs, le 30-11, en faveur d'une modification de l'ord. du 22-12-1958 portant LO sur le Conseil supérieur de la magistrature (*ibid.*, 2-12).

V. *Gouvernement.*

QUESTION PRÉALABLE

— *En commission.* MM. Mazeaud et Pons, président du groupe RPR, ont protesté le 25-10 contre le recours à la question préalable opposée à une proposition de résolution en commission des lois, en affirmant que c'était la première fois que cette procédure était appliquée dans de telles conditions (p. 4306). V. *Commissions d'enquête et de contrôle.*

— *Au Sénat.* La question préalable a été votée le 14-12 et, à nouveau, le 20-12 à l'encontre du projet relatif à la santé publique et aux assurances sociales, au motif que le Gouvernement y avait introduit par amendement, en engageant sa responsabilité le 7 devant les députés, trois articles précédemment repoussés du projet sur la fonction publique territoriale. En dernière lecture devant l'Assemblée (p. 7062), le Gouvernement avait cependant renoncé à ces dispositions. Auparavant, le Sénat avait eu recours à cette procédure expéditive les 24-10 et 16-10 pour la concomitance des élections locales, le 12-12 pour le conseiller du salarié, et enfin le 18-12 pour la loi de finances.

V. *Commissions d'enquête et de contrôle, Responsabilité du Gouvernement.*

QUESTIONS

— *Règlement du Sénat.* Sur la proposition de M. Genton, président de la délégation sénatoriale pour les communautés, l'article 83 du RS a été complété le 13-12 par une division relative aux questions orales avec débat portant sur des sujets européens : seuls ont droit à la parole dans le débat, outre le Gouvernement, un représentant de la délégation, de la commission compétente et de chaque groupe, ainsi que de la commission des affaires étrangères le cas échéant. Le président de la délégation participe à la conférence des présidents qui fixe la date de discussion de ces questions (p. 5034). La modification a été déclarée conforme par la décision 90-282 du 8-1-91.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Stock d'arriéré.* A la date du 13-11, 3 714 questions parlementaires accusent une ancienneté respective de plus de six mois (1933) ; douze mois (881) ; dix-huit mois (509) et 391 d'entre elles, de plus de vingt-quatre mois (S, *Q*, p. 2602 et AN, *Q*, p. 5678).

— *Abus ou sollicitude morbide ?* Le ministère de l'intérieur observe qu'en deux ans 102 questions écrites ont porté sur le seul domaine de la législation funéraire, dont 38 émanent du même député (AN, *Q*, p. 5152).

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Interpellation.* Le détournement de procédure se précise (cette *Chronique*, nº 55, p. 222). A l'occasion d'une manifestation des lycéens à Paris, le 12-11, Mme Fost (C) a interpellé le Gouvernement (p. 3322). A la demande de M. Larché, président de la commission des lois, le Sénat a décidé de lever la séance pour marquer sa désapprobation, à la carence de l'éducation nationale et des responsables des forces de maintien de l'ordre (p. 3326). MM. Alain Poher qui présidait, Henri Nallet, garde des sceaux, sont intervenus, notamment. Le lendemain, ce dernier a répondu à un nouveau rappel du règlement de M. Lederman (C) (p. 3352), ainsi que le président de séance. A l'issue de la conférence de presse du chef de l'Etat consacrée à la crise du Golfe, M. Garcia (C) a demandé, le 20-12 (p. 5380), que le Gouvernement vienne s'expliquer devant la représentation nationale.

— *Rappel à la Constitution.* Comme Mme Stirbois naguère (cette *Chronique*, nº 53, p. 190), M. Robert Pandraud a fondé le 23-11 un rappel au règlement « sur le préambule de la Constitution », mais le président s'est contenté d'observer : « C'est assez éloigné du règlement de notre assemblée !... » (p. 5915).

RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie. Le référendum, quel avenir ?*, STH, 1990.

— *Référendum local.* Le projet de réseau tramway-bus a été repoussé le 14-10 par les Brestois par 79,8 % des suffrages exprimés. La participation s'est élevée à 41,2 % des inscrits. En 1983, à Grenoble, pour un objet similaire, 37 % des électeurs s'étaient rendus aux urnes (*Libération*, 15-10).

— *Seuil de représentativité ?* A la différence de l'Italie ou de la Hongrie postcommuniste, le Premier ministre, tel le chef de l'Etat en 1988 (cette *Chronique*, nº 49, p. 212), n'envisage pas d'instaurer, à l'imitation de l'élection des députés, l'exigence du quart des électeurs inscrits comme condition de validité d'un référendum (AN, *Q*, p. 5504).

RÈGLEMENT

— *Conformité.* La décision 90-278 DC du 7-11 sur le règlement du Sénat comporte un considérant de principe qui synthétise la jurisprudence du CC en matière de conformité des règlements, en disposant qu'il leur « faut respecter aussi bien les prérogatives conférées au Gouvernement... que les droits des membres de l'assemblée concernée ».

Voir *Amendement. Sénat. Vote sans débat.*

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* M. Agulhon, *La République. 1880 à nos jours*, Hachette, 1990 ; D. Baudouin, *Dans les allées du pouvoir*, J.-Cl. Lattès, 1990 ; J. Georgel, *La Cinquième République : une démonarchie*, LGDJ, 1990 ; F. Giraudet, *La Ve République : les années d'apprentissage (1958-1962)*, thèse Paris X, 1990 ; D. Maus, *La pratique institutionnelle de la Ve République*, 5e éd., La Documentation française, NED, no 4917 ; V. Alibert-Fabre, La pensée constitutionnelle du général de Gaulle à « l'épreuve des circonstances », *RFSP*, 1990, p. 699 ; B. François, Une revendication de juridiction. Compétence et justice dans le droit constitutionnel de la Ve République, *Politix*, no 10-11, 1990, p. 92 ; F.-O. Giesbert, Le malaise français, *Le Figaro*, 5/7-12 ; L. Jaume, L'Etat républicain selon de Gaulle (II), *Commentaire*, 1990, no 52, p. 749 ; O. Passelecq, De Tardieu à de Gaulle... Contribution à l'étude des origines de la Constitution de 1958, *RFDC*, 1990, p. 387 ; H. Portelli, La crise de la représentation politique, *Regards sur l'actualité*, no 164 ; J. Chirac, *Ma cohabitation*, TF1, 7-12.

Chr. : D. Maus, *RFDC*, 1990, p. 455.

— *Hymne national.* Le ministre de la culture estime que les paroles originelles de *La Marseillaise* (art. 2, al. 3 C) ont valeur constitutionnelle. Qui plus est, les paroles de Rouget de l'Isle ne peuvent être modifiées sans porter atteinte au droit moral du créateur qui est perpétuel, inaliénable et imprescriptible (art. 6 de la loi du 11-3-1957). En revanche, s'agissant de *L'Internationale* d'Eugène Pottier ou du *Temps des cerises* de Jean-Baptiste Clément, la puissance publique n'a pas à émettre un jugement de valeur (AN, *Q*, p. 5139).

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49, al. 2 C.* Le RPR et l'UDF ont déposé le 19-12 une motion de censure dénonçant « le mépris dans lequel le Gouvernement tient le Parlement », à laquelle l'UDC avait refusé de s'associer et qui n'a recueilli que 218 voix le 21-12 (la clôture de la session ayant été retardée d'un jour en application de l'art. 51 C, comme l'an dernier à même époque).

— *Article 49, al. 3 C.* Le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement à 8 reprises sur 3 textes :

Textes	1re lecture	Nouvelle lecture	Dernière lecture
Loi de finances	15-11 (CSG) 19-11 (ensemble)	14-12	18-12
Loi de fin. rectific.	4-12		
DMOS	7-12	18-12	20-12

Une seule motion de censure a été déposée, contre la contribution sociale généralisée (CSG), qui a recueilli 284 voix le 19-11 (289 étaient requis), après que le groupe communiste eut décidé de joindre ses suffrages à ceux de la droite : 128 RPR (sur 129), 89 UDF (sur 91), 36 UDC (sur 39), 25 PC (sur 26) et 6 NI (sur 20). Parmi les députés qui ne votèrent pas la censure, on relevait 9 élus des DOM-TOM (voir *Parlementaires*).

— *Convention constitutionnelle et rationalisation de l'activité parlementaire.* A l'occasion de l'exercice de la fonction de contrôle par la Chambre des Communes et l'Assemblée nationale, le Premier ministre dresse un heureux parallèle, à propos de la démission du Gouvernement, qui en constitue la sanction. Celle-ci procède, dans un cas des *conventions* britanniques dégagées par l'usage depuis le XVIIIe siècle et, dans l'autre, de la motion de censure (art. 49, al. 1er C) : *la seule différence résidant dans le fait que notre pays privilégie des procédures formelles là où nos voisins d'outre-Manche préfèrent les conventions.* Cette différence dans les pouvoirs de la représentation nationale résulte *de situations politiques et non des pouvoirs parlementaires* (AN, *Q*, p. 5404).

V. *Premier ministre.*

SÉNAT

— *Bibliographie.* J. Cluzel, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990 ; Sénat, *Analyse des discussions législatives et des scrutins publics*, seconde session ordinaire, seconde session extraordinaire 1989-1990.

— *Communication.* FR3 diffuse depuis le 3-10, pendant la durée de la session, le mercredi, tous les quinze jours, un magazine consacré au Sénat, à 8 heures (*BIRS*, 472, p. 33). Un kiosque de la presse quotidienne de province est désormais ouvert, depuis le 5-12 (no 481, p. 32). Enfin, le bureau a décidé la réalisation d'enquêtes d'opinion relatives à l'image du Sénat, par l'intermédiaire de la SOFRES en juin et septembre 1990 (AFSP, documents GETUPAR, 10-12).

— *Composition.* A la suite du décès de Raymond Bourgine (RPR), le 29-11, il sera procédé à une élection partielle, au scrutin majoritaire à deux tours, dans le département de Paris (art. LO 322 et 324 du code électoral), la liste RPR ne comportant plus de candidat (p. 14825).

— *Déparlementarisation de l'hémicycle.* Au-delà de la pratique des questions au Gouvernement (cette *Chronique*, n° 55, p. 221), le Sénat a accueilli le 24-11 (*BIRS*, 478, p. 32), la finale des championnats d'orthographe 1990, animée par M. Bernard Pivot et retransmise en direct par A2. A l'occasion de la commémoration de son centenaire, le 27 mai 1975, la Haute Assemblée avait créé un précédent en recevant le Président Valéry Giscard d'Estaing.

— *Règlement.* La concertation engagée par le président Poher au lendemain de sa réélection en 1989 a conduit à la 19e modification du règlement de la Haute assemblée le 4-10. Après consultation des présidents de groupe, les trois plus jeunes secrétaires du Bureau, MM. Henri de Raincourt (UREI), Guy Allouche (PS) et Gérard Larcher (RPR) avaient présenté un rapport qui a été soumis au Bureau élargi aux présidents de groupe et de commission, d'où est sortie une proposition de résolution transmise à la commission des lois. Le rapport du président de la commission, M. Jacques Larché (n° 433), souligne que la réforme proposée, qui est l'aboutissement d'une prise de conscience « d'un certain dysfonctionnement de l'institution parlementaire », vise à alléger l'examen de certaines lois qui ne justifient pas le recours à la procédure habituelle.

Voir *Amendement. Commissions. Règlement. Vote sans débat.*

— *Suspension de séance.* De manière inusitée, M. Georges Kiejman, ministre délégué auprès du garde des sceaux, a rendu hommage au juge Boulouque, le 13-12 (p. 5034). Le Sénat s'est associé à cette démarche et a suspendu sa séance quelques instants en signe de deuil.

V. *Parlement. Parlementaires.*

VOTE

— *Contestation.* M. Michel Coffineau (PS) qui présidait, ayant mis aux voix le projet sur la concomitance des élections locales en fin de séance, le 3-10 (p. 3336), avant que l'opposition ait pu réclamer un scrutin public, le Bureau a été saisi le 4 de l'incident. Il a décidé que le président de séance devait désormais s'assurer, avant le vote sur l'ensemble d'un texte, qu'un groupe ne réclame pas le scrutin public (*Le Monde*, 6-10). La même mésaventure est survenue le 3-12 au ministre du budget, M. Pascal Clément (UDF) qui présidait ayant mis aux voix un amendement de M. Gantier (UDF) avant que M. Charasse ait eu le temps de demander un scrutin public. Mécontent, le ministre a quitté l'hémicycle (p. 6306).

VOTE BLOQUÉ

— *Assemblée nationale.* Le scrutin unique a été demandé une vingtaine de fois pendant la session, notamment sur l'ensemble du projet relatif à l'intéressement le 4-10 (rejet), et en combinaison avec l'engagement de responsabilité : sur la lettre rectificative concernant la CSG le 15-11 ; sur les budgets réservés de la seconde partie de la loi de finances le 19-11 (rejet, suivi d'une seconde délibération et engagement de responsabilité) ; le 3-12 sur les articles réservés et l'ensemble de la loi de finances rectificative ; le 7-12 sur les articles réservés du projet relatif à la santé publique ; le 13-12 sur la loi de finances (1re partie) en nouvelle lecture avant le 49,3 sur l'ensemble, et le 18-12 sur la santé publique en nouvelle lecture.

— *Sénat.* L'art. 44, al. 3 a été appliqué à 6 reprises sur la loi de finances, notamment la CSG le 2-12 et en 2e délibération le 10, ainsi que sur l'ensemble de la loi de finances rectificative le 17.

— *Terminologie.* La décision 90-278 DC du 7-11 (voir *Vote sans débat*), mentionne le « vote bloqué », alors qu'il était jusque-là fait allusion au « vote unique » (15-1-1960, *Rec.*, p. 16).

VOTE PERSONNEL

— *Incidents.* A la suite du rejet du projet relatif à l'intéressement, le 4-10 (v. *Majorité*), le Premier ministre a déclaré que 9 députés avaient fait savoir qu'on avait voté contre leurs instructions et que le projet aurait donc dû être adopté (*Le Monde*, 7/8-10).

Le Gouvernement a dû reporter le vote sur l'ensemble du projet relatif à la concomitance des élections locales après que les députés de l'opposition eurent empêché les députés socialistes de tourner les clés des non-inscrits le 31-10 (p. 4679). Saisie de l'incident, la conférence des présidents a décidé le 6-11 que les non-inscrits absents, dont les voix sont déterminantes, seraient portés comme non-votants s'ils n'ont pas laissé de consignes écrites (*Le Monde*, 8-11). Cette décision a été rappelée par M. Chamard (RPR) le 6-12, après que M. Guy Bêche (PS) eut voté pour M. Royer contre le renvoi en commission du projet relatif à la santé publique (p. 6519). Le lendemain, M. Chamard devait préciser qu'il avait téléphoné à M. Royer, qui décida de rectifier son vote (p. 6541).

VOTE SANS DÉBAT ET DÉBAT RESTREINT

— *Règlement du Sénat.* Pour alléger l'examen de certaines lois (en dehors des lois de finances, des révisions constitutionnelles, de l'élection des parlementaires, etc.), un chapitre VII *bis* intitulé « Des procédures abrégées » a été introduit le 4-10 dans le règlement du Sénat, aux termes duquel la conférence des présidents peut décider, avec l'accord de tous les présidents de groupe, le vote sans débat ou avec débat restreint d'un

projet ou d'une proposition de loi. Dans ce cas, elle fixe un délai limite pour le dépôt des amendements. Au moins 72 heures après l'expiration de ce délai, la commission se réunit pour l'examen du texte dont le vote sans débat a été décidé, auquel peuvent participer le Gouvernement et les signataires d'amendements qui n'appartiennent pas à la commission. En séance, le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements de la commission. Dans le cas de débat restreint, peuvent seuls intervenir, outre le Gouvernement et la commission, les auteurs d'amendements et, pour chaque amendement, un orateur d'opinion contraire.

Dans sa décision 90-278 DC du 7-11, le CC a jugé que l'interdiction de reprendre en séance, lors d'un vote sans débat, des amendements écartés par la commission portait atteinte au droit d'amendement des parlementaires, et il a déclaré inséparables de l'article incriminé les dispositions faisant mention du vote sans débat.

Voir *Amendement. Commissions. Règlement. Sénat.*

Summaries

René GIRAULT. — **From Ottomans to British : the end of Empires.**

By their very nature, empires deny the right to national self-determination, and have thus always provoked reactions from national minorities. But did national minorities bring about the end of modern empires? Careful analysis shows that the First World War and the peace treaties that followed were also instrumental in bringing down the empires that had spread across most of the world before 1914. Later, when the key relationship had become that between nationalism and decolonisation, it is clear that decolonisation owed much to the strategies of the imperial metropolises as well as to the action of local nationalisms.

Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE. — **The decomposition of the Soviet Empire.**

The decomposition of the Soviet empire has been accompanied by the questioning of the notion of a « Soviet people » that legitimised it. The failure of the economic system, the illusion of solidarity between peoples, and in particular the rejection of Russian as the common language, explain the reappearance of a variety of nationalisms, different from one people to another, and involving (for the moment) different ideas about future relations with the central government.

Jean LECA. — **Nationalism and Universalism.**

Nationalism and Universalism are not autonomous entities, but rather part of a single ideological schema in which, to be a universally recognized

person, it is necessary to be the citizen of a specific nation, constituted by collective self-determination and represented by a State.

Philippe ARDANT. — **What's left of rights of national self-determination?**

The right of national self-determination was both the juridical instrument and the legitimiser of decolonisation. But decolonisation itself engendered new forms of nationalism, which opposed the recognition of rights of national self-determination to minorities in the new states. It must be recognised that the right of national self-determination cannot be extended indefinitely without destabilising the international community permanently, and impeding its reorganisation through the subordination of the nation state to a wider whole.

Pierre BIRNBAUM. — **Nationalism « à la française ».**

This article sees the main specificity of « nationalism *à la française* » as lying in the conflict between the state and the Catholic Church. This conflict prevented the birth of an established religion, producing instead both a strong strain of secularism and a particular type of nationalism, often underpinned by an extreme Catholicism that rejected the Republican State. Hence the wish of right-wing nationalists to exclude from French society all those non-Catholics whom the deliberate actions of a universalist state had turned into citizens.

Anne-Marie LE GLOANNEC. — **Germany : reconstruction of a nation.**

At the time of their foundation, both German states claimed to embody the German Nation : hence Germany's division was legitimazed by national unity. When both states recognized one another, they had to revise the myths on which they were based and — redefine their relations with the Nation. Germany's unification puts once more into question the relations between State and Nation. Though based on the same principles which prevailed in 1949, the Federal Republic of Germany will necessarily change.

Yadh BEN ACHOUR. — **Arab nationalism without fears.**

Arab nationalism evolved from « Arabness », understood as a cultural aspiration, to the idea of an Arab national, understood as a political aspiration. But it has had to confront both the reality of states and a wider utopia, that of the Islamic nation (ummah). Too many myths jostle around Arab nationalism, and no single one has been able to emerge and detach itself from the rest.

Marc GJIDARA. — **The federal solution : a critical assessment.**

When underpinned by democracy, federal mechanisms can be effective in the face of nationalist awakenings, national aspirations and claims to national identity (the three are often confused, sometimes wrongly). Linguistic tensions, though, remain a severe test for federalism. Where federalism is founded on a totalitarian dictatorship, however, its effectiveness disappears and its nature is entirely changed : it results either in a form of nationalism from above or, especially in a multinational state, in hegemonic tendencies at infra-federal level.

Bruno de WITTE. — **National minorities : recognition and protection.**

Recognition of the existence of national minorities has long been considered to be incompatible with the preservation of the nation-State, and was therefore generally rejected by the international community. There is now a growing acknowledgement that the recognition of national minorities can be reconciled with the preservation of the territorial integrity of the State. This objective requires the adoption of mechanisms of conflict resolution and of protection of the interests of minorities within the State. The main instruments of protection fundamental rights and territorial autonomy, are briefly discussed in the second half of the article.

Maurice DUVERGER. — **Europe : balkanised, « communautaire » or dominated?**

European states have been torn between nationalist passions and hopes of unity. Our recently-created neo-federal Europe has its imperfections, notably suffering from a lack of democracy. But it must be the core of the new confederation that would include all European peoples.

JOURNAL

Foreign chronicle.

Adolf KIMMEL. — **Letter from Germany : constitutional aspects of reunification.**

Jacques RUPNIK. — **Letter from Eastern Europe : the return of History.**

Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — **Foreign notes, 1 October - 31 December 1990**

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — **French constitutional chronicle, 1 October - 31 December 1990**

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 043671 4 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 37 081
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Avril 1991
© Presses Universitaires de France, 1991
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

☐ **Veuillez noter mon abonnement 1991-1992**
(8 numéros) à la revue *Pouvoirs* (envoi franco)
au prix de 590 FF (France) 780 FF (Etranger)

☐ **Veuillez noter mon abonnement 1991**
(4 numéros) à la revue *Pouvoirs* (envoi franco)
au prix de 295 FF (France) 390 FF (Etranger)

NOM _____

Profession _____

Adresse _____

Code postal _____ Ville _____

BON DE COMMANDE

à retourner à votre libraire ou aux

Presses Universitaires de France - Département des Revues - 14, avenue du Bois-de-l'Epine, BP 90, 91003 Evry Cedex

Tél. : (1) 60 77 82 05 – Télex : PUF 600 474 F

Je vous adresse ci-joint le montant de cette commande, soit : _____ FF par

☐ Chèque bancaire
☐ Chèque postal C.C.P. 1302-69 C Paris
☐ Mandat-carte international

Date : _____ Signature :

POUVOIRS *revue trimestrielle*

1977
1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine ?*

1978
4. la Ve République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif

1979
8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse

1980
12. les régimes islamiques
13. le Conseil constitutionnel*
14. élire un président
15. la négociation

1981
16. la justice
17. le pouvoir dans l'Eglise
18. Italie
19. régions

1982
20. la gauche au pouvoir
21. le système communiste
22. la R.F.A.
23. l'impôt

1983
24. le maire
25. les pouvoirs africains*
26. le pouvoir syndical
27. le mendésisme

1984
28. le R.P.R.
29. les Etats-Unis*
30. l'école
31. la corruption

1985
32. la représentation proportionnelle
33. les sondages
34. l'Assemblée
35. le Japon*

1986
36. le ministre
37. la Grande-Bretagne
38. l'armée
39. Mai 1968

1987
40. des fonctionnaires politisés ?
41. le Président
42. la tradition politique
43. la Suisse

1988
44. le Sénat
45. l'U.R.S.S. de Gorbatchev
46. droit administratif, bilan critique
47. l'immigration

1989
48. Europe 1993
49. la Ve République (30 ans)
50. 1789-1989 histoire constitutionnelle
51. télévision

1990
52. démocratie
53. le ministère des finances
54. la Belgique
55. droit pénal, bilan critique

1991
56. bioéthique
57. nationalismes

A paraître

58. la France en guerre
59. Cour suprême

* épuisé

nationalismes

Comment meurent les empires ? Au début de ce siècle, avec les Ottomans, au lendemain de la seconde guerre mondiale pour les Britanniques, les Belges et les Français, aujourd'hui sous nos yeux à travers la décomposition de l'Union soviétique ? Y a-t-il véritablement une opposition entre nationalismes et universalisme ? La carte du monde est-elle finie au point de renvoyer au musée le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? Quels sont les fondements du nationalisme à la française ? Comment reconstruire la nation dans l'Allemagne réunifiée ? Comment les Arabes peuvent-ils, sans peur, donner ses racines rationnelles et humanistes à leur nationalisme ? La solution fédérale est-elle capable de résister face au réveil des nationalismes ? Quel statut pour les minorités nationales ? Comment construire un nouveau fédéralisme européen ?

Journal

Chroniques de l'étranger :

Adolf KIMMEL	*Lettre d'Allemagne* Aspects constitutionnels de la réunification allemande
Jacques RUPNIK	*Lettre de l'Europe de l'Est* Le retour de l'Histoire
Pierre AVRIL Jean GICQUEL	Chronique de la V^{e} République (1er octobre - 31 décembre 1990)

22096057 / 4 / 91

9 782130 436713